

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На правах рукопису

УДК 351.82 (477)

Петров Євген Вікторович

**АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО
ЯК ПІДГАЛУЗЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

Дисертація

на здобуття наукового ступеню
доктора юридичних наук

Спеціальність 12.00.07
адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Науковий консультант
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник
Мельник Роман Сергійович

Харків - 2012

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ	
АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА	15
1.1. Поняття та межі правового регулювання адміністративно-господарського права	15
1.2. Внутрішня побудова (система) адміністративно-господарського права	43
1.3. Джерела адміністративно-господарського права	73
1.4. Систематизація адміністративно-господарського права	113
Висновки до розділу 1	130
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКЕ	
ПРАВО В ІСТОРИЧНОМУ ТА ПОРІВНЯЛЬНО-	
ПРАВОВОМУ ВИМІРАХ.....	134
2.1. Управління економікою за законодавством дореволюційної Росії	134
2.2. Правове регулювання управління економікою у СРСР	146
2.3. Адміністративно-господарське право країн Європейського Союзу: загальна характеристика.....	161
Висновки до розділу 2.....	178
РОЗДІЛ 3 АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКІ	
ПРАВОВІДНОСИНИ	181
3.1. Сутність та ознаки адміністративно-господарських правовідносин	181
3.2. Суб'єкти адміністративно-господарських правовідносин	202
3.3. Права та обов'язки суб'єктів адміністративно-господарських відносин	225

3.4. Юридичні факти як підстава виникнення, зміни та припинення адміністративно-господарських відносин	248
Висновки до розділу 3.....	270

РОЗДІЛ 4 ІНСТРУМЕНТИ УЧАСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИНАХ	276
4.1. Прямі (адміністративні) механізми участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах.....	279
4.2. Організаційні інструменти участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах	305
4.3. Фінансові механізми участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах	327
4.4. Публічне господарювання як форма реалізації адміністративно-господарських відносин.....	338
Висновки до розділу 4.....	346
ВИСНОВКИ	353
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	368

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасні вчені та публіцисти характеризують наш час як епоху стрімкого розвитку і такої ж швидкої зміни суспільних відносин. Насамперед це пов'язано з науково-технічним прогресом, розширенням та поглибленням соціально-культурних засад сучасного суспільства. Виникають нові види відносин між приватними особами, між приватними особами та державою тощо. Цілком очевидно, що нові відносини вимагають правового регулювання, яке є запорукою контрольованого розвитку та подальшого легального існування останніх. Всі ці процеси мають вплив і на систему адміністративного права, яка наповнюється новими нормами, з яких далі утворюються правові інститути та підгалузі права. Таким чином система адміністративного права здатна інтегрувати нові елементи і піддаватись подальшій диференціації.

Тому особливої наукової актуальності та практичної значимості набувають наукові дослідження, спрямовані як на вивчення процесу утворення та змісту нових правових утворень, так і на встановлення співвідношення останніх із системою адміністративного права. Останнім часом ці проблеми перебувають у центрі уваги таких учених, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, К. С. Бельський, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. П. Гетманець, І. С. Гриценко, С. М. Гусаров, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, В. В. Ковальська, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. В. Конопльов, Т. М. Кравцова, К. Б. Левченко, Н. П. Матюхіна, Р. С. Мельник, О. М. Музичук, В. Я. Настюк, В. П. Петков, Д. В. Приймаченко, О. С. Проневич, А. О. Селіванов, О. Ю. Синявська, Ю. М. Старилів, Ю. О. Тихомиров, М. М. Тищенко, О. І. Харитоновна, Ю. С. Шемшученко, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмиш та ін. Проте необхідно констатувати, що комплексних, системних досліджень зазначених питань досі немає. До того

ж, більшість наукових праць у цій сфері мають вузько галузеву спрямованість або їм не властивий комплексний характер. Це, власне, і пояснює те, що значна кількість дискусійних питань, пов'язаних з принципами формування системи українського адміністративного права, її змістом, перспективами розвитку, напрямками узгодження із системою адміністративного права країн Європейського Союзу тощо, залишаються маловивченими. Серед таких – питання про формування у межах системи адміністративного права нової підгалузі – адміністративно-господарського права.

Адміністративно-господарське право у сучасних умовах набуває особливого значення, оскільки його норми здійснюють публічне регулювання економіки, яка, як відомо, є необхідною передумовою і однією з головних та найбільш складних сфер функціонування будь-якої держави світу. З огляду на це, правове регулювання у названій сфері має бути максимально досконалим, навіть рафінованим, позбавленим зайвих та небезпечних для економічного розвитку країни елементів. Проте зазначене завдання не може бути вирішене без з'ясування юридичної природи адміністративно-господарського права, встановлення його співвідношення та взаємодії з іншими правовими утвореннями.

Отже, потреба у систематизації норм права, що мають закласти підвалини публічного регулювання економіки, з одного боку, та необхідність подальшого удосконалення системи адміністративного права, з іншого, – обумовлюють актуальність комплексного дослідження адміністративно-господарського права як підгалузі адміністративного права України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження сформульована відповідно до вимог Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», розділу «Дерегуляція й розвиток підприємництва» Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна

економіка, ефективна держава», пп. 4, 6 розділу «Правове забезпечення державного будівництва, розвитку політичної системи та місцевого самоврядування» Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011-2015 рр., затверджених 24 вересня 2010 р. загальними зборами Національної академії правових наук України, а також п. 19 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2011–2014 рр., схвалених вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 28 грудня 2010 р.

Мета та завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, міжнародних актів, відповідних підзаконних нормативно-правових актів, критичного опрацювання зарубіжних та вітчизняних сучасних наукових теорій розкрити сутність, основні риси, механізми формування адміністративно-господарського права, обґрунтувати його концепцію та визначити місце у системі адміністративного права України.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність послідовного вирішення таких дослідницьких завдань:

- охарактеризувати поняття та межі правового регулювання адміністративно-господарського права;
- з'ясувати внутрішню побудову (систему) адміністративно-господарського права;
- вивчити джерела адміністративно-господарського права;
- встановити можливість проведення систематизації адміністративно-господарського права;
- окреслити адміністративно-господарське право в історичній ретроспективі;
- охарактеризувати адміністративно-господарське право на прикладі зарубіжних країн;
- розкрити сутність та ознаки адміністративно-господарських правовідносин;

- охарактеризувати суб'єктів адміністративно-господарських правовідносин, а також їх права та обов'язки;
- виявити юридичні факти як підставу виникнення, зміни та припинення адміністративно-господарських відносин;
- з'ясувати прямі (адміністративні) та організаційні механізми участі публічної адміністрації у адміністративно-господарських відносинах;
- дати характеристику фінансовим механізмам участі публічної адміністрації у адміністративно-господарських відносинах;
- розглянути публічне господарювання як форму реалізації адміністративно-господарських відносин;
- виробити конкретні пропозиції теоретичного та практичного характеру, спрямовані на удосконалення системи та змісту адміністративно-господарського права України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які складаються у сфері правового регулювання економіки.

Предмет дослідження становить адміністративно-господарське право у системі адміністративного права України.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (розділи 1–4), зокрема сутність термінів «право», «система права», «система адміністративно-господарського права» (розділ 1). Порівняльно-правовий метод використано для дослідження особливостей формування та розвитку вітчизняного адміністративно-господарського права, а також основ адміністративно-господарського права країн Європейського Союзу (розділ 2). Аналіз і синтез застосовувався у ході визначення чинників, котрі впливають на утворення адміністративно-господарського права у системі адміністративного права (розділ 1). Метод групування та

структурно-логічний метод допомогли з'ясувати особливості адміністративно-господарських правовідносин, а також їх структуру (розділ 3). Системно-структурний метод уможливив характеристику окремих інститутів адміністративно-господарського права (розділ 4).

Нормативною базою дисертації є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, спрямовані на регулювання сфери економіки, а також відповідне законодавство зарубіжних держав.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим монографічним дослідженням, в якому комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки окреслено проблеми становлення, формування та розвитку адміністративно-господарського права України. На підставі проведеного дослідження обґрунтовано нові концептуальні теоретичні та прикладні положення й висновки, запропоновані здобувачем особисто. Найбільш значущі з них такі:

– отримали подальший розвиток теоретичні положення про юридичну природу господарського права. На думку дисертанта, з'ясування зазначеного питання має здійснюватися в обов'язковому порядку крізь призму теорії поділу права на приватне та публічне. На підставі цього зроблено висновок, що у сфері функціонування суб'єктів господарювання виникають та розвиваються діалектично пов'язані приватні та публічні інтереси, які, відповідно, регулюються нормами приватного та публічного права, котрі мають складати окремі галузі права;

– уперше сформульовано завдання адміністративно-господарського права, яке зводиться до визначення, з одного боку, правового статусу та організації діяльності суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у

реалізації економічної функції держави, а з іншого, – регулювання порядку взаємодії між ними та суб'єктами господарської діяльності. В останньому випадку мова йде про організаційно-правове регулювання господарської діяльності, пов'язане як зі здійсненням прямого управлінського впливу на суб'єктів господарювання (антимонопольне регулювання, регулювання цін та тарифів, контроль, нагляд тощо), так і опосередкованого у вигляді публічно-сервісної діяльності (реєстрація, ліцензування, надання субсидій, дотацій тощо);

– удосконалено розуміння концепції «система права». Під системою права запропоновано розуміти цілісну сукупність взаємозв'язаних між собою норм права, які об'єднуються у підсистему приватного та підсистему публічного права, з наступним розподілом на галузі, підгалузі та інститути. Система права є самоорганізованою, оскільки процес правоутворення є постійним, безперервним і соціально обумовленим;

– уперше визначено місце адміністративно-господарського права у системі права України. На думку автора, адміністративно-господарське право, будучи сформованим у межах системи адміністративного права, має усі його риси та особливості. Процес формування адміністративно-господарського права став логічним наслідком, з одного боку, визнання українськими вченими-правниками теорії поділу права на приватне та публічне як першооснови формування системи національного права, а з іншого, – подальшої диференціації норм Особливого адміністративного права, пов'язаної з формування у межах системи останнього нових підгалузей права, однією з яких, власне, і є адміністративно-господарське право;

– отримало подальшого розвитку встановлення співвідношення між системою права та системою законодавства. Названі системи можуть співіснувати у значній кількості варіацій, починаючи від повного незбігу та закінчуючи витісненням системи права системою законодавства. Як перший, так і другий варіанти властиві для країн з недемократичним

режимом організації та здійснення державної влади. Таким режимам притаманне паралельне існування права та закону, а також заперечення існування права поза межами закону. У демократичних країнах система законодавства є складовим елементом системи права;

– уперше сформульовано визначення системи адміністративно-господарського права, яка являє собою поєднання взаємозв'язаних писаних та неписаних норм, спрямованих на регулювання суспільних відносин, які виникають за участю публічної адміністрації та суб'єктів господарювання. Що ж до системи адміністративно-господарського законодавства, то вона виступає спільністю, у межах якої об'єднані лише писані норми адміністративно-господарського права;

– уперше виділено структурні елементи (інститути), які утворюють систему адміністративно-господарського права. До таких інститутів віднесено: інститут правового статусу суб'єктів адміністративно-господарських відносин; інститут державної реєстрації та знаття з державної реєстрації суб'єктів господарювання; інститут антимонопольного регулювання; інститут державного замовлення; інститут державного завдання; інститут ліцензування; інститут патентування і квотування; інститут сертифікації та стандартизації; інститут застосування нормативів і лімітів; інститут регулювання цін та тарифів; інститут надання інвестиційних, податкових та інших пільг; інститут надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій; інститут державного замовлення; інститут контрольних заходів;

– отримало подальший розвиток формулювання видів адміністративно-господарських відносин, представлених: владними адміністративно-господарськими відносинами; сервісними адміністративно-господарськими відносинами; договірними адміністративно-господарськими відносинами; координаційними адміністративно-господарськими відносинами;

– уперше запропоновано проведення глибокої трансформації

господарського права України, спрямованої на «розкладання» останнього на три системні утворення: адміністративно-господарське право, приватногосподарське право; кримінально-господарське право;

– удосконалено розуміння сутності та видів суб'єктів публічної адміністрації, які беруть участь в адміністративно-правових відносинах. До переліку останніх віднесено: органи виконавчої влади, національні комісії регулювання природних монополій; органи місцевого самоврядування; публічно-правові установи, публічно-правові фонди та суб'єкти делегованих повноважень;

– отримала подальшого розвитку теорія юридичних фактів. Доведено, що відмінності, які існують між публічним та приватним правом, а отже, і між публічно-правовими та приватноправовими відносинами, обумовлюють також і відмінності між юридичними фактами, які викликають виникнення, зміну або припинення відповідних правовідносин. Інакше кажучи, публічно-правові та приватноправові відносини для свого розвитку потребують «власних» юридичних фактів;

– уперше дано розгорнуту характеристику адміністративно-господарських актів та визначено їх види. Зокрема, запропоновано виділяти обтяжуючі, сприяючі адміністративно-господарські акти, а також адміністративно-господарські акти подвійної дії;

– удосконалено визначення поняття ліцензування, під яким слід розуміти діяльність суб'єктів публічної адміністрації, пов'язану з розглядом заяви суб'єкта господарювання про видачу (переоформлення) ліцензії та прийняттям відповідного рішення за результатами такого розгляду;

– набули подальшого розвитку пропозиції, спрямовані на удосконалення положень законодавчих та підзаконних правових актів, які закладають правове підґрунтя публічного управління економікою, зокрема Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», Кодексу України про адміністративні

правопорушення, Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» тощо.

Практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає у тому, що вони, становлячи в сукупності теорію вітчизняного адміністративно-господарського права, можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері для подальшої розробки теорії публічно-правового регулювання сфери економіки;

– у правотворчості для визначення основних напрямків розвитку нормативного забезпечення публічного управління економікою;

– у правозастосовній діяльності для підвищення ефективності діяльності суб'єктів публічного управління економікою (акт впровадження у практичну діяльність Вищого адміністративного суду України від 17.09.2012 р.; акт впровадження у практичну діяльність Господарського суду м. Києва від 25.09.2012 р акт впровадження у діяльність Головного управління благоустрою та комунального обслуговування Донецької міської ради від 02.10.12);

– у навчальному процесі для підготовки лекцій, навчальних посібників, а також підручників з дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративно-господарське право України» (акт впровадження у навчально-наукову діяльність Харківського національного університету внутрішніх справ від 11 червня 2012 р.; акт впровадження у навчально-наукову діяльність Одеського національного університету імені І. І. Мечникова від 16 листопада 2012 р.; акт впровадження у навчально-наукову діяльність Донецького юридичного інституту МВС України від 15 жовтня 2012 р.).

Особистий внесок здобувача. Дослідження виконане дисертантом самостійно, з використанням новітніх здобутків вітчизняної та зарубіжної науки адміністративного права, усі викладені в ньому положення і

висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора. У співавторстві з Мельником Р. С. опубліковано наукову статтю «Фантом у системі органів державної влади або до питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій» (автором досліджено систему та правовий статус національних комісій регулювання природних монополій) та наукову статтю «Німецький досвід та національні особливості становлення і розвитку адміністративно-господарського права» (автором визначено напрямки та форми використання зарубіжного досвіду правового регулювання сфери господарювання в Україні); з Джабраїловим Р. А. підготовлено статтю «Проблеми імплементації міжнародних договорів у правове поле України» (автором встановлено основні проблеми, які перешкоджають імплементації міжнародних договорів у правове поле України, обґрунтовано пропозиції щодо їх усунення).

У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Результати проведеного дослідження, його основні висновки й узагальнення були оприлюднені на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, «круглих столах», зокрема : Всеукраїнських науково-практичних конференціях «Господарсько-правове, цивільно-правове та фінансово-правове забезпечення розвитку економіки України» (м. Донецьк, 2010 р.), «Господарсько-правове, цивільно-правове та фінансово-правове забезпечення розвитку економіки України» (м. Донецьк, 2011 р.), «Актуальні проблеми адміністративного права та процесу» (Донецьк, 2012 р.); Міжнародних науково-практичних конференціях «Основні напрями реформування законодавства України в умовах розбудови демократичної держави» (Харків, 2012 р.), «Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина» (Київ, 2012 р.), «Юридична наука: нові ідеї та концепції»

(Запоріжжя, 2012 р.), «Сучасні аспекти правового життя України» (Київ, 2012 р.), «Актуальні досягнення юридичної науки в ХХІ столітті» (Львів, 2012), «Головні напрямки систематизації та вдосконалення законодавства України». (Київ, 2012), Міжнародній науковій конференції «Одинадцять юридичні осінні читання» (Хмельницький, 2012).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображені в монографії, 24 статтях, опублікованих у виданнях, що визнані фаховими з юридичних дисциплін, та 10 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО- ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

1.1. Поняття та межі правового регулювання адміністративно-господарського права

Питання, що винесене у назву даного підрозділу, є надзвичайно актуальним, але і досить складним. Адже адміністративно-господарське право з позицій правового регулювання забезпечує належне функціонування економічної складової Української держави. Труднощі ж у визначенні поняття та меж правового регулювання адміністративно-господарського права пов'язані з не розробленістю у вітчизняній правовій науці цієї концепції. Сьогодні можна зустріти лише поодинокі праці, присвячені названій проблематиці [15; 175; 176; 12]. Проте вони мають постановочний характер, а отже, не дозволяють отримати цілісне уявлення про назване правове явище. Показовими у зв'язку з цим є слова А. Ф. Ноздрачова, який писав про те, що наука вітчизняного адміністративного права не створила цілісної концепції сучасного адміністративно-правового впливу на ринкову економіку, не сформулювала чіткого уявлення про джерела і систему адміністративного законодавства у сфері економіки, про структуру економічних органів виконавчої влади, які спонтанно перетворюються з галузевих у функціональні [195, с. 15]. Слід зазначити, що такий стан справ властивий лише для пострадянських країн; у країнах Європейського Союзу адміністративно-господарське право отримало і теоретичне вивчення, і офіційне визнання. Цей факт, на наш погляд, є особливо важливим, оскільки відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»

[260] Україна узяла на себе зобов'язання адаптувати власну правову систему до правової системи Європейського Союзу, одним із складових елементів якої і є адміністративно-господарське право. З огляду на це вважаємо, що процес адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу має бути розпочатий насамперед з науково-теоретичної розробки відповідних правових конструкцій і передусім тих з них, які ще не знайшли свого вивчення у межах вітчизняної правової теорії. Саме викладеним і пояснюється актуальність та нагальна необхідність дослідження питань становлення та розвитку українського адміністративно-господарського права, що й складає предмет даної дисертації.

Насамперед дозволимо собі заперечити твердження С. В. Алексеєва про те, що становлення і розвиток адміністративно-господарського права має здійснюватися у декілька етапів, а саме: «...вироблення політики законотворчої діяльності у галузі регламентації економічних відносин та «моделі» державного регулювання; прийняття відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів, а також внесення змін до вже діючих законів; аналіз та узагальнення практичних результатів застосування (дії) нормативних правових актів у галузі державного регулювання господарюючих суб'єктів; подальше удосконалення державного управління у галузі економічних відносин на підставі аналізу висновків та пропозицій, отриманих практиками-управлінцями та вченими...» [15]. На наше переконання, названий процес має розпочатися за будь-яких умов лише з теоретичного обґрунтування концепції «адміністративно-господарське право», яка є майже невідомою як науковцям, так практикам. І якщо хтось вважає, що у цьому плані буде цілком достатньо замінити термін «адміністративно-правове регулювання економіки (управління у галузі економіки)» терміном «адміністративно-господарське право», то підкреслимо, що проблема полягає не стільки у пошуку найбільш вдалої дефініції, скільки у зміні ставлення як науковців, так і представників влади

до питання про межі та глибину державного втручання в економіку, котре наразі є одним з найбільш дискусійних у наукових і політичних колах. Свідченням цього може бути виступ Президента Російської Федерації Дмитра Медведєва 17 червня 2011 р. на Петербурзькому економічному форумі, в якому він поміж іншим наголосив на необхідності суттєвого зменшення рівня державного втручання в економіку. За словами Дмитра Медведєва державі необхідно відходити від державного регулювання економіки на користь ринкових механізмів, що дозволить забезпечити не тільки розвиток власних економічних ресурсів, але і сприятиме притоку іноземного капіталу та гарантуватиме права зарубіжних інвесторів [200]. Переконані, що подібна тенденція у повній мірі є властивою і для України, про що, до речі, казав і Віктор Янукович у своєму виступі під час інавгурації [410].

Розгляд поняття адміністративно-господарського права розпочнемо зі з'ясування взаємозв'язку права та економіки в державі. Сучасна держава – це суверенна політико-територіальна організація суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів зі спіранням, у разі потреби, на легальний примус [381, с. 39]. Названі процеси мають місце у багатьох сферах, проте серед них можна виділити ті, які виражають сутність держави і без котрих вона не може повноцінно діяти як найважливіша складова частина політичної системи суспільства. Ці основні сфери (напрями) діяльності держави, в яких знаходять своє вираження її сутність, завдання і цілі, прийнято називати функціями держави. Сьогодні у юридичній літературі можна зустріти чималу кількість визначень названої дефініції. Так, наприклад, О. Ф. Скакун під функціями держави розуміє головні напрямки і види діяльності держави, обумовлені її завданнями і цілями, і такі, що характеризують її сутність [381, с. 47]. В. В. Головченко та В. С. Ковальський вважають, що функціями держави є основні напрями її

діяльності, які розкривають її соціальну сутність і призначення у суспільстві [62, с. 181]. Автори навчального посібника із загальної теорії держави та права, виданого під редакцією В. В. Копейчикова, переконані, що функціями держави є основні напрями її діяльності, якими зумовлена робота всього державного апарату і кожного з його окремих органів [99, с. 71]. Існують і більш стислі визначення цього правового феномену, автори яких під останніми розуміють самостійні і пріоритетні напрями державної політики [64] тощо. Як бачимо, важко говорити про наявність єдиних підходів щодо розуміння категорії «функція держави», що є, власне, зрозумілим з огляду на надзвичайну складність та принциповість цього поняття як для правової теорії, так і для життєдіяльності будь-якої держави. Адже правильне визначення сутності та системи функцій держави є важливою передумовою її успішного та повноцінного існування. Саме з огляду на це, на наш погляд, у сучасній правовій літературі зроблено багато спроб визначення системи функцій держави. Не занурюючись у суть теоретичних дискусій, зазначимо лише, що однією з перших функцій держави називають економічну, яка пов'язана з регулюванням сфери економічних відносин, створенням умов для розвитку виробництва; організацією виробництва на основі визнання і захисту різних форм власності, підприємницької діяльності; прогнозуванням розвитку економіки. Характеризуючи економічну функцію сучасної держави, необхідно насамперед відзначити, що економічна діяльність, тобто об'єкт впливу названої функції, носить постійний характер, то ж економічна функція є притаманною кожній державі на будь-якому етапі її історичного розвитку [83]. Про це свідчать як нормативно-правові акти органів законодавчої та виконавчої влади, які стосуються різних галузей економіки, так і постійна наявність спеціальних ланок, органів та інститутів механізму держави, що відають різними галузями народного господарства, економіки – міністерств, державних фондів, державних служб та ін. Економічна діяльність держави, як справедливо наголошує

О. М. Лоцихін, має загальнодержавний характер і здійснюється в масштабах усієї держави та всіх ланок державного механізму: органами влади, що здійснюють законодавство в різних галузях економіки (промисловості, сільському господарстві тощо); органами виконавчої влади, що здійснюють бюджетно-фінансову, контрольну-наглядову та інші види діяльності у сфері економіки. На виконання економічної функції спрямована також діяльність правоохоронних органів: органів судової влади, прокуратури та ін., які здійснюють охорону національної системи господарювання, прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій [162]. Подібна всеосяжність та всеохопність економічної функції держави пов'язана із прагненням держави сприяти становленню, розвитку та функціонуванню ефективної національної економіки, яка є однією з найважливіших гарантій незалежності держави [6, с. 318], її економічної безпеки [140] та добробуту громадян [366].

Як сам термін «економіка», так і похідне від нього поняття «економічна функція» є доволі складними за своїм внутрішнім змістом, що, відповідно, і обумовлює наявність чималої кількості підгалузей, у межах яких відбувається конкретизація економічної функції держави. Так, на думку О. М. Лоцихіна, основними структурними складовими (галузями) економіки сучасної держави є: промисловість, сільське господарство, капітальне будівництво, транспорт, митне, бюджетне та валютне регулювання, підприємництво, зв'язок і деякі інші. Кожна з них, у свою чергу, поділяється на окремі галузі. Так, у сфері промисловості розрізняють, зокрема, електроенергетику, нафтовидобувну промисловість, хімічну промисловість, машинобудування, легку промисловість та інші галузі. У сфері сільського господарства розрізняють тваринництво, садівництво, лісове, водне господарство та інші галузі. У сфері транспорту – залізничний, морський, повітряний, автомобільний, трубопровідний транспорт та ін. [162] Подібний підхід до структурування економіки та, відповідно, напрямків реалізації економічної функції держави у цілому

видається правильним, хоча у ньому є певні елементи, які не знаходять у нас підтримки. Для прикладу: серед перерахованих підгалузей економіки названі такі, що лише опосередковано стосуються питань господарювання, які, власне, і складають зміст поняття «економіка», тобто підгалузі бюджетного, податкового, грошово-кредитного, валютного регулювання. Заперечення викликає у нас також і намагання окремих науковців віднести до підгалузей економіки інститут митного регулювання та охорони навколишнього природного середовища. У цьому плані ми повністю підтримуємо К. А. Карчевського, який стверджує, що оскільки економічні відносини у державі, де панують ринкові відносини, виступають у вигляді господарської діяльності, то до них не варто зараховувати податкові, трудові тощо [115]. З огляду на викладене, можна дійти висновку, що економічна функція сучасної української держави здійснюється у наступних сферах (напрямах): підприємництва, захисту економічної конкуренції, промисловості, торгівлі, паливно-енергетичній сфері, транспорту і зв'язку, будівництва та житлово-комунального господарства, агропромисловій сфері.

Вплив держави на економіку, який здійснюється у межах реалізації економічної функції, може суттєво відрізнятись як своєю формою, так і своїми засобами (методами). Отже, саме тут знову виникає проблема меж державного втручання в економіку, яка, не дивлячись на наявність чималої кількості теорій та концепцій побудови економічної системи, все ще чекає свого вирішення. З цього приводу висловлюються дуже різні думки: від функціонування економічних процесів на засадах повної ринкової саморегуляції до жорсткого державного регулювання всієї господарчої діяльності. За часом своєї появи ті чи інші теорії пов'язані з різними етапами розвитку виробництва, проте на практиці ані принципи лібералізму, ані принципи тотального всевладдя держави в економіці ніколи повністю не реалізовувалися [366]. У зв'язку з викладеним, необхідно підтримати думку про потребу у розробці та запровадженні у

сферу реалізації економічної функції держави виваженої економічної політики, яка буде поєднувати у собі елементи саморегуляції та державного регулювання [22]. У цьому плані перспективною виглядає концепція, запропонована Н. Саніахметовою, у межах якої авторка переконує, що державне регулювання економіки повинно застосуватися лише у разі доведеності перевищення потенційних результатів над його потенційними втратами. Цілі регулювання та методи досягнення цих цілей, на переконання вченої, необхідно обирати відповідно до міри їх відповідності суспільним інтересам. У ході здійснення державного впливу на економіку з метою уникнення неадекватності використовуваного методу регулювання та його мети необхідно брати до уваги наступне. У структурно конкурентних галузях пріоритет повинен бути відданий ринковій системі перед регулюванням ринку. Для досягнення цілей впливу необхідно використовувати не один засіб, а систему засобів та методів, включаючи стимули. Державі потрібно здійснювати та продовжувати дерегулювання у тих сферах, де складається ефективна конкуренція. Є чимало сфер економіки, де альтернативи регулювання можуть працювати більш ефективно, ніж регулювання для досягнення тих же цілей. Державне регулювання передбачає можливість використання примусового механізму до суб'єктів підприємницької діяльності, які не дотримуються встановлених законодавством правил. Альтернативою цьому є використання опосередкованих методів державного впливу у вигляді сприяння та заохочення підприємництва. Ринковий підхід для досягнення цілей державного впливу на економіку передбачає у більшій мірі використання стимулів, а не примусу. Бажана з позиції суспільних інтересів поведінка підприємців може бути досягнута не тільки за допомогою державного регулювання, а через стимули, які спонукують їх діяти певним чином, який відповідає їх власним інтересам [373].

Згадавши про державне регулювання економіки, яке, як впливає з викладеного, є неминучим та у певних межах обов'язковим, необхідно

насамперед визначитися з тими формами, в яких воно має здійснюватися. Це питання є надзвичайно важливим для будь-якої сучасної країни. Проте найбільшої актуальності воно набуває для пострадянських держав, оскільки у даній сфері, на жаль, продовжують існувати досить стійкі стереотипи щодо взаємодії держави та економіки, напрацьовані ще за радянських часів, коли економіка взагалі та суб'єкти економічної діяльності зокрема були лише і виключно об'єктами тотального та досить часто позбавленого будь-якого правового підґрунтя державного управління. Таким чином, завдання сьогодення полягає у тому, щоб здійснити розбудову принципового нового механізму регулятивного впливу на економіку, який повинен базуватися на принципах верховенства права, правової та соціальної державності, закріплених у Конституції України [133].

Переходячи до вирішення названого вище завдання, необхідно відзначити, що здебільшого науковці, вивчаючи форми та механізми регулятивного впливу на економіку (господарську діяльність), використовують у своїх наукових розробках поняття «державне регулювання економіки» [368; 140; 157; 351], що, на наш погляд, не є цілком виправданим. Адже слід зважати на існування в Україні інституту місцевого самоврядування, а також інституту делегування владних управлінських функцій суб'єктам, які не наділені владними повноваженнями (громадські організації, юридичні особи приватного права тощо), представники яких у межах, визначених чинним законодавством, здійснюють правовий та організаційний вплив на приватних осіб, у тому числі й на суб'єктів господарської діяльності. Інакше кажучи, в Україні відбулася принципова деформація термінів «державне управління» та «державне регулювання», пов'язана з тим, що зміст останніх суттєвим чином звузився за рахунок введення у суспільний та правовий обіг категорій «муніципальне управління» та «муніципальне регулювання», котре має місце і у сфері економіки. Так, наприклад, ст. 27

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [312] закріплює повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного розвитку відповідного адміністративно-територіального утворення; ст. 35 визначає права перерахованих вище виконавчих органів у галузі зовнішньоекономічної діяльності тощо. Принагідно нагадаємо, що і невідні за характером своєї діяльності суб'єкти також можуть здійснювати організаційний вплив на суб'єктів господарювання на підставі делегованих повноважень. Типовим прикладом тут може бути діяльність товариств із захисту прав споживачів.

Отже, регулювання суспільних відносин в Україні нині здійснюється у трьох основних напрямках: державному, муніципальному та громадському (приватному). Цей висновок, відповідно, необхідно враховувати також і у ході аналізу механізму регулювання господарської діяльності, який не може, як за часів існування СРСР, зводитися лише до державного регулювання. Тому більш точним і відповідним чинному законодавству України видається нам термін «публічне регулювання економіки», зміст якого мають складати: державне регулювання економіки, муніципальне регулювання економіки та громадське (приватне) регулювання економіки.

Розглядаючи поняття «публічне регулювання економіки», необхідно сказати декілька слів і про такий його складовий елемент як регулювання. Як відомо, поняття «регулювання» означає дію за значенням регулювати: «впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі» [47].

Отже, публічне регулювання економіки здійснюється від імені держави, органів місцевого самоврядування та у визначених законом випадках юридичних осіб приватного права з використанням спеціально розроблених механізмів та через створені інституції задля досягнення впорядкованого, налагодженого та ефективного функціонування економіки. Що ж до форм публічного регулювання, то не дивлячись на

здавалося б широкий простір у цій сфері, вони чітко обмежені Конституцією України. Зокрема ст. 3 (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), ст. 8 (в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй) та ст. 19 (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.) Основного закону, з огляду на які можна зробити висновок, що публічне регулювання економіки може здійснюватися лише у правовій формі, тобто через прийняття правових актів та діяльність щодо їх застосування, які повинні базуватися на принципах недоторканності та гарантування основних прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, а також принципах верховенства права та законності.

Таким чином, можна зробити висновок, що публічне регулювання економіки здійснюється через правове регулювання. Категорія «правове регулювання» має основоположне, ключове значення для правознавства. На її підставі, як справедливо відзначається у літературі, видається можливим, не відриваючись від юридичного підґрунтя і у повній мірі використовуючи вихідні дані аналітичної юриспруденції, ще в одному пункті (услід за висвітленням правових засобів у статичній) перейти межу суто юридичної догматики, так необхідної у галузі юридичних знань і все-таки вузькій за своєю теоретичною потенцією. Сутність «нового кута зору» на право, який тут відкривається, полягає у тому, що поняття «правове регулювання»: по-перше, виражає напружену динаміку права,

енергію, спрямовану на досягнення правового результату; по-друге, здійснюється за допомогою системи засобів, які утворюють не просто комплекси, багатoelementні утворення, а «ланцюжки», послідовно зв'язані ланки структури у динаміці [16, с. 317]. Перенесення викладеної думки на предмет нашої розмови ще раз наочно доводить наявність тісного зв'язку правового регулювання з функціонування економіки, яке здійснюється з використанням розгалуженої системи правових засобів, центральне місце серед яких, безперечно, належить правовим нормам.

Поряд з правовим регулюванням стоїть ще й така форма публічного регулювання економіки як організаційно-правова, яка, відповідно, уособлює у собі діяльність, пов'язану із застосуванням норм права, вироблених для здійснення регулятивного впливу на економіку та коректування економічної діяльності суб'єктів господарювання. Пропонуємо зосередитися на аналізі названих форм публічного регулювання економіки більш докладно.

Розпочинаючи розмову про зміст та основні тенденції розвитку правового регулювання економіки, насамперед вважаємо за необхідне більш чітко визначитися із предметом нашого дослідження. Тут варто одразу зробити застереження, що йтиметься, власне, не про регулювання економіки, а про регулювання діяльності суб'єктів господарювання, які виступають рушійним чинником розвитку національної економіки. У цьому плані необхідно додати, що термін «економіка» є надзвичайно складною системою і широко вживається для позначення: народного господарства за галузями матеріального виробництва і невиробничої сфери; сукупності економічних наук, яка охоплює політичну економію, макроекономіку, мікроекономіку, функціональні науки (облік, аудит, маркетинг, статистику, фінанси, економіку підприємств безвідносно до галузевого напрямку діяльності тощо), галузеві науки (економіку галузей народного господарства – промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту, торгівлі та інші). З огляду на це стає зрозумілим,

що далеко не у всіх випадках економіка як така може бути предметом правового регулювання. У чималій кількості випадків економічні відносини розвиваються не за правилами, які встановлює держава, а за законами ринку. Таким чином, правове регулювання у механізмі публічного регулювання економіки зводиться до регулювання та коректування діяльності суб'єктів господарської діяльності, що має на меті, як зазначено у ст. 12 Господарського кодексу України [67], реалізацію економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку держави.

Порядок здійснення господарської діяльності в Україні, якщо виходити із сучасних наукових публікацій, визначається за допомогою норм господарського права, значна частина з яких знайшла кодифікацію у Господарському кодексі України. У ст. 1 кодексу зазначено, що він встановлює основні засади господарювання в Україні і 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.

Не дивлячись на таке, здавалося б, просте визначення завдань Господарського кодексу України, в юридичній науці тривалий час йдуть запеклі дискусії як щодо самої можливості/доцільності існування господарського права, так і щодо предмета його регулювання. Головними опонентами виступають окремі вчені-цивілісти та представники науки господарського права; останні звинувачують перших у постійному перешкоджанні становленню господарського права, запереченні його самостійного місця у системі вітчизняного права [103]. Не беручи на себе роль арбітра у цій дискусії, все ж зауважимо, що виходячи із усталених нині концепції предмета та методу правового регулювання загалом та предмета і методу правового регулювання цивільного та господарського права, кожна сторона певною мірою має рацію. Представники науки цивільного права праві у тому, що суспільні відносини, які регулюються

господарським правом, власне, нічим принципово не відрізняються від суспільних відносин, що складають предмет цивільного права. Що ж до представників науки господарського права, то з ними можна погодитися у тому, що господарські правовідносини, володіючи певною специфікою, зумовленою їх суб'єктним складом та змістом, дійсно можуть бути відмежовані від цивільних правовідносин. Разом з цим зазначимо, що покласти край цій дискусії не вдасться доти, допоки буде існувати та визнаватися провідною концепція поділу вітчизняного права на галузі залежно від предмета та методу правового регулювання, розроблена, нагадаємо, в кінці 30-х – початку 40-х рр. радянськими вченими-правознавцями. Адже ґрунтуючись на положеннях названої концепції, не можна провести чіткого розмежування більшості галузей українського права, оскільки кожна з них містить ознаки, властиві іншій. Про це, зокрема, писали ще окремі радянські вчені. Так, Л. Б. Тіунова у 1987 р. наголошувала на тому, що традиційний критерій виділення конкретних галузей (залежно від виду суспільних відносин) не витримано. Приклад цивільного права показує, що воно регулює не лише майнові, але й особисті немайнові відносини. У той же час значна частина майнових відносин випадає із сфери цивільного права та опосередковується адміністративним правом. До того ж майнові відносини (деяка їх частина) регулюються сімейним, трудовим, колгоспним, земельним, фінансовим законодавством. Чи можливо їх, розмірковує авторка, навіть щодо соціалістичних відносин відмежувати від предмета цивільного та адміністративного права? Вочевидь, що межі такого давнього, на перший погляд, сталого предмета цивільного права виявляються розмитими [398]. Зазначену думку поділяють і пізніші дослідники [353].

Отож, з такою позицією варто повністю погодитися, а доказом її обґрунтованості якраз і є ситуація, що склалася навколо розмежування цивільного та господарського права, здійснити яке лише виходячи з теорії предмета та методу правового регулювання просто неможливо.

Проте, перш ніж запропонувати наше бачення змісту та призначення господарського права, його зв'язку з іншими галузями українського права, вважаємо за необхідне проаналізувати основні сучасні підходи до визначення предмета названої галузі права.

Вивчення сучасної наукової літератури, присвяченої з'ясуванню предмета господарського права, доводить, що і серед представників однойменної галузі правової науки немає згоди щодо даного питання. Як пише А. М. Запорожець, ситуація у цій сфері така, що у глобальних, так би мовити, напрямках визначення загальних тенденцій предмета усі одноставні. Але коли справа доходить до формулювання конкретних меж предмета, щоразу з'являються пояснення та їх інтерпретації [103]. Досить чітко стан справ з визначенням предмета господарського права окреслила О. М. Вінник, зауваживши, що у вітчизняній юридичній науці щодо питання про господарське право як галузь права сформувалися три основні позиції.

Перша з них негативна. Її прихильники (С. М. Братусь, Р. О. Халфіна, Г. К. Матвеев, Я. М. Шевченко, А. С. Довгерт та ін.) вважають господарське право не самостійною галуззю права, а простим поєднанням цивільно-правових та адміністративно-правових норм, що діють у сфері господарювання. Однак господарські правовідносини, заперечує їм О. М. Вінник, не можна розкласти на цивільно-правові і адміністративно-правові, хоча історичне коріння господарського права лежить у сфері і публічного, і приватного права. Крім того, господарське право має значний за обсягом власний нормативний матеріал, що не належить ні до цивільного, ні до адміністративного права. Одним з таких інститутів, що зумовили виділення господарського (торгового, комерційного) права в окрему галузь права, є інститут банкрутства.

Друга позиція щодо господарського права – позитивна, полягає у визнанні господарського права самостійною галуззю права, яка не має нічого спільного з іншими галузями (В. В. Лаптев, В. К. Мамутов, І. Г.

Побірченко та ін.). Однак господарське право хоча і є специфічним явищем, проте пов'язане з іншими галузями права, наприклад: з цивільним, оскільки, за усталеною думкою, підпорядковується, скажімо, загальним засадам зобов'язального права; з адміністративним, оскільки використовує, зокрема, такі методи правового регулювання, як метод владних приписів, та правові форми керівництва економікою – управління у вузькому розумінні (видача дозволів, ліцензій, патентів), контроль [50, с.45–46].

Згідно з третьою точкою зору, яка, на переконання О. М. Вінник, найбільш відповідає життєвим реаліям (її прихильниками є Ю. К. Толстой, О. А. Пушкін, С. С. Алексєєв, Г. В. Пронська) і до того ж найбільш поширеною, господарське право є комплексною галуззю права, в якій зібрані правові норми основних галузей права, приурочені до одного предмета правового регулювання – господарської діяльності. Господарське право, крім запозиченого з інших галузей, має досить об'ємний власний (оригінальний) нормативний матеріал (інститут внутрішньогосподарських, в тому числі корпоративних, відносин, інститут банкрутства, інститут антимонопольного регулювання господарської діяльності, інститут державного замовлення і т. ін.) [50, с. 44–46]. Подібної точки зору дотримуються також і автори навчального посібника «Господарське право», виданого під загальною редакцією професора Л. А. Жука, стверджуючи, що господарське право це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері управління економікою, виробництвом та реалізацією продукції, виконання робіт і наданні послуг з метою отримання прибутків. Господарське право, на їх думку, є комплексною галуззю права, що базується на нормах цивільного права щодо правоздатності фізичних і юридичних осіб, цивільно-правових угод і конкретизує їх, а також містить в собі норми адміністративного, фінансового, трудового права, які регулюють господарську діяльність; господарське право і найближче до нього за змістом цивільне право

співвідносяться як загальне та спеціальне. Цивільне право обумовлює загальні основи регулювання майнових і особистих немайнових відносин, а господарське право конкретизує цивільно-правові норми щодо конкретних сфер і видів господарської діяльності [65, с. 4]. Такий підхід поділяє також і С. Батрин, заперечуючи проти комплексного характеру господарського права, наголошує, однак, на тому, що останнє є самостійною галуззю права, оскільки: виникає як право керівництва, управління економікою; виникає на основі торгового права; виникає як стратегічне поєднання відносин з керівництва економікою (вертикальний критерій) та відносин саморегулювання підприємницької активності (горизонтальний критерій), на стикові публічного та приватного права [30].

Разом з цим відзначимо, що переліченими вище концепціями розуміння предмета господарського права не обмежується. Так, наприклад, К. А. Карчевський вважає, що правові відносини, які виникають у сфері здійснення господарської (підприємницької) діяльності, повинні регулюватися особливою підгалуззю цивільного права. Для такої підгалузі вчений пропонує назву «Господарське (підприємницьке) право», визначаючи останнє як спеціальну підгалузь цивільного права, яка регулює майнові та особисті немайнові відносини, що виникають при зайнятті господарською (підприємницькою) діяльністю та спрямовані на отримання прибутку, досягнення соціальних чи економічних результатів, які засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності суб'єктів господарювання (підприємців), з можливістю встановлення законом умов та меж здійснення такої діяльності для забезпечення соціальної справедливості економіки, захисту прав споживачів, інших суб'єктів господарювання, навколишнього середовища та держави [115]. Не вдаючись до глибокого аналізу наукової позиції К. А. Карчевського, дозволимо собі поставити на обговорення лише декілька спірних моментів. Так, не зовсім зрозумілим виглядає

вибудований автором синонімічний ряд «господарське право – підприємницьке право». Господарська та підприємницька діяльності справді мають чимало спільних рис, однак це не дозволяє об'єднувати їх в одне поняття. У цьому плані повторимо лише думку В. М. Гайворонського, який пише, що підприємницька діяльність є особливим видом господарської діяльності, творчо-пошукова, новаторська, пов'язана з виробленням нових ідей і заходів для досягнення мети. Отож господарська діяльність, охоплюючи підприємницьку, до неї не зводиться [66, с. 8]. З огляду на це, немає ніяких підстав для того, щоб об'єднувати поняття господарське та підприємницьке право у межах однієї правової категорії, оскільки останні регулюють відмінні види суспільних відносин – господарські та підприємницькі.

Поряд з цим, у нас викликає заперечення також і поняття «спеціальна підгалузь», яке не є вживаним у юридичній мові. Запропонувавши названий термін до використання, автору, на наш погляд, слід було б спочатку пояснити його сутність, відмежувати від таких категорій як інститут та підгалузь права. А тому важко зрозуміти, що має на увазі К. А. Карчевський, говорячи про спеціальну підгалузь цивільного права.

І останнє. Зміст визначення господарського (підприємницького) права, за великим рахунком, практично нічим не відрізняється від сформульованих у літературі визначень цивільного права. У дефініції, запропонованій К. А. Карчевським, згадується про найголовніші ознаки цивільних відносин (їх майновий та особистісний немайновий характер), що наштовхує на думку про відсутність будь-яких принципових відмінностей між цивільним та господарським правом. Але ж відмінності між названими правовими утвореннями усе-таки існують. Узяти хоча б елемент державного регулювання господарських відносин, наприклад, у вигляді ліцензування її окремих видів, який, зрозуміло, не може бути віднесено до інституту цивільного права. То ж на якій підставі автор

стверджує, що господарське (підприємницьке) право є спеціальною підгалуззю цивільного права?

Озвучені нами недоліки у визначенні господарського права, запропонованому К. А. Карчевським, у тій або іншій мірі притаманні і усім іншим концепціям, про які було згадано вище, що є свідченням неможливості відшукування істини щодо названого правового утворення за допомогою існуючого нині методологічного інструментарію, який, діставшись нам у спадщину від радянської правової теорії, досить часто продовжує використовуватися сучасними авторами без будь-яких «поправок» на час. І у цьому плані, як зазначає В. Джунь, наука господарського права не є винятком [80].

Однак подібний стан справ із встановленням сутності господарського права, з'ясуванням його правової природи та, відповідно, напрямків подальшого розвитку є неприпустимим, оскільки усі ці «наукові негаразди» призводять до виникнення цілком реальних проблем у сфері правотворчості та правозастосування. У цьому плані надзвичайно слухними виглядають слова С. Батрина, який пише, що у контексті динамічного розвитку господарських відносин виникає ряд питань, які не можна розглядати у рамках протистояння окремих правових шкіл господарників та цивілістів, чи зводити до обмеженого у зародку аналізу співвідношення ст. 1 Цивільного кодексу України та ст. 1 Господарського кодексу України. Адже кінцеве завдання насправді полягає не у тому, щоб скасувати Господарський кодекс чи домогтися поетапного вихолощення сутності господарського права – сьогодні на науковому рівні необхідно забезпечити якість регулювання відносин, які становлять основу розвитку країни [30]. Однак, вирішення цього завдання, за нашим переконанням, не може бути здійснено без ґрунтовного перегляду основ методологічного дослідження господарського права. Пояснимо свою точку зору більш докладно.

Аналіз опрацьованих нами концепцій розуміння поняття та змісту

господарського права дозволяє зробити декілька важливих висновків. Так, по-перше, усі дослідники, з працями яких нам вдалося ознайомитися, вирішуючи проблему правової природи господарського права, робили це без врахування теорії поділу права на приватне та публічне. По-друге, встановлення предмета правового регулювання господарського права у всіх без винятку випадках здійснювалося через призму концепції предмета та методу правового регулювання, яка, як вже було наголошено вище, є застарілим надбанням радянської правової науки. По-третє, вивчення сучасного стану та перспектив розвитку господарського права реалізується майже без врахування історичного та зарубіжного досвіду становлення та розвитку названого правового утворення. Ігнорування названих вище аспектів є, на наш погляд, єдиною причиною, яка пояснює той факт, що вже протягом більше ніж півстоліття вітчизняні вчені не спроможні дати відповідь на питання про правову природу та завдання господарського права. Іноді складається таке враження, що уся ця ситуація створена штучно, оскільки вона дає добрий привід для нескінченних «наукових» розмов, які насправді не мають жодного ані теоретичного, ані практичного сенсу.

Повертаючись до анонсованих вище методологічних проблем, наголосимо, що більшість з них носить історичний характер. Як справедливо зазначає Р. С. Мельник [183; 177], вітчизняна правова наука все ще продовжує відчувати на собі потужний вплив радянської правової ідеології. Багато з тих правових концепцій, які з «успіхом» продовжують жити в українській правовій науці, були розроблені на ниві заперечення правової державності, принципу верховенства права, існування права поза межами закону, можливості визнання приватної особи незалежним від держави суб'єктом права тощо. У зв'язку з цим виникає майже риторичне запитання: так невже ці теорії та концепції можуть знайти місце у юридичній теорії країни, яка проголосила себе демократичною, правовою та соціальною державою? Безумовно, що ні, тому пошук відповіді на

питання про правову природу та зміст господарського права має бути здійснений, так би мовити, з чистого аркуша, без спроб обґрунтування тієї або іншої точки зору з посиланням на праці радянських учених-правознавців, значна частина з яких, як слушно писав К. С. Бельський [37], працювала виключно в межах, дозволених керівними роз'ясненнями комуністичної партії СРСР.

Визначення правової природи господарського права не може бути здійснено без врахування теорії поділу права на приватне та публічне. Ми переконані, що недооцінка цієї аксіоми є найпершим чинником, який заважає розбудові досконалої системи вітчизняного права. Аналіз історичної правової літератури показав, що теорія поділу права на приватне та публічне у нашій державі розвивалася непослідовно. У окремі періоди існування держави вона визнавалася та вивчалася [92; 378], а в деякі – зазнавала руйнівної критики, зокрема у сумнозвісні 30-ті рр. ХХ ст. Саме у цей період радянський правознавець М. Аржанов обґрунтував теорію поділу радянського права на галузі відповідно до предмета правового регулювання. Однією з підстав для цього стала необхідність розробки теорії системи радянського права, яка б принципово відрізнялася від буржуазної системи права, заснованої на поділі права на приватне та публічне [23]. Проте, незважаючи на універсальність концепції предмета правового регулювання, пізніше доповненої ще й теорією методу правового регулювання, на її підставі досить важко визначити приналежність певних груп суспільних відносин, зокрема й господарських, до однієї або іншої галузі права, оскільки велика кількість з них підпадає під регулятивний вплив різних галузей права. Про це писали ще радянські вчені, наголошуючи, як наслідок, на тому, що господарське право є комплексною галуззю радянського права [413, с. 7]. Однак, з огляду на теорію поділу права на приватне та публічне, комплексних галузей права існувати не може, оскільки кожна галузь права неодмінно має входити або до підсистеми приватного, або до підсистеми публічного права. У

протилежному випадку був би порушений один з основних принципів побудови систем, відповідного до якого кожна система складається з підсистем більш низького рівня, які однак володіють ознаками, властивими «головній» системі [81, с. 29, 33].

Теорія поділу права на приватне та публічне, пройшовши у своєму історичному розвитку більш ніж дві тисячі років, з успіхом продовжує застосовуватися у правовій теорії та юридичній діяльності. Правда, викладена теза насамперед стосується західноєвропейських країн, де розвивається юридична освіта, спеціалізація адвокатів та функціонування судової системи. Що ж стосується нашої держави, то тут, на жаль, теорія поділу права на приватне та публічне все ще продовжує виборювати для себе право на існування. Такий стан справ, як вже було наголошено вище, багато у чому носить історичний характер, проте це, звісно ж, не означає, що нам не варто намагатися його змінити. І причин для цього досить багато. Узяти хоча б українське судочинство, яке з часу запровадження інституту адміністративної юстиції ніяк не може «прийти до тями» від необхідності пошуку чітких та зрозумілих критеріїв розмежування господарської та адміністративної юрисдикції. Нині з цього приводу можна зустріти чималу кількість роз'яснень, авторами яких є як науковці, так і офіційні представники органів судової влади. Проте стан справ у цьому напрямку все ще залишається складним. При цьому треба пам'ятати, що за кожною судовою справою, яка передається від одного суду до іншого, стоять конкретні фізичні та юридичні особи, їх права, свободи та законні інтереси, які, на жаль, часто через затягування судового розгляду справи по суті не можуть бути поновленими або належним чином захищеними.

Чим пояснюється така ситуація? Дехто вважає, що причина у тому, що процесуальне законодавство України не повною мірою врегульовує питання меж юрисдикцій окремих видів судочинства. Розвиваючи цю думку, автори пропонують, на їх погляд, досить простий алгоритм дій. Так,

при розмежуванні предметної юрисдикції між адміністративним та господарським судочинством пропонується виходити з того, що до господарської юрисдикції належать ті справи, які випливають зі сфери господарювання. «Така точка зору має своїм підтвердженням саму мету створення господарських судів – розгляд спорів, що виникають у процесі господарювання. Однак господарські спори публічно-правового характеру можуть бути предметом двох юрисдикцій: господарської та адміністративної. Зокрема, якщо суб'єкт господарювання припускається порушень, не пов'язаних з його господарюванням, і порушує саме норми, які належать до адміністративного права, то є класичний варіант адміністративних правовідносин і, відповідно, адміністративні суди повинні розглядати ці спори» [188]. Не коментуючи цю точку зору, спробуємо з'ясувати, яким чином можна встановити, що та або інша норма належить саме до категорії норм адміністративного права? Наприклад, яким чином можна встановити правову природу норм, які регулюють порядок державної реєстрації права суб'єкта господарювання на об'єкти інтелектуальної власності? Відповіді на це питання, на жаль, у правовій літературі відшукати не вдасться. Найбільш обґрунтовано видається позиція Р. С. Мельника, який наголошує на тому, що головна проблема щодо розмежування господарської, цивільної та адміністративної юрисдикції полягає у слабкій розробленості теоретичних категорій «адміністративно-правові відносини» та «публічно-правові відносини», що спричинено нехтуванням теорією поділу права на приватне та публічне [182; 181].

Аналізуючи сьогоденний стан справ з вивченням та запровадженням у правову науку та правозастосовну практику теорії поділу права на приватне та публічне, на жаль, доводиться констатувати, що деякі вітчизняні автори сповідують ідею практичної нежиттєздатності цієї теорії, пов'язану, за їх словами, з умовністю такого поділу. Так, наприклад, О. Ф. Скакун вважає за доцільне ділити галузі на ті, у яких

переважають начала публічного права, і ті, у яких превалюють начала приватного права [381, с. 244–245]. У продовження цієї думки А. Шульга пише, що у «чистому» вигляді приватноправових і публічно-правових галузей не існує. Наявність елементів публіцизації приватного права пов'язана з наявністю приватноправового елемента у публічному праві, тобто централізоване регулювання певною мірою застосовується і у приватному праві, тоді як прояви децентралізованого регулювання притаманні й публічному праву [435, с. 57–58]. Висловлюючи власне ставлення до викладених позицій, зазначимо, що з ними можна погодитися лише щодо законодавства, в якому (наприклад, Цивільному кодексі України), дійсно, зустрічаються поряд з приватноправовими також і публічно-правові норми. І це цілком зрозуміло з огляду на те, що суспільні відносини, будучи складними за своїм змістом, вимагають комплексного регулювання із застосуванням як норм приватного, так і норм публічного права, між якими, до речі, існує тісний діалектичний зв'язок [376]. Саме з огляду на це необхідно визнавати та підтримувати ідею відносної самостійності галузей законодавства. Однак цей висновок не може бути застосованим до права, яке складаючись первісно з норм, завжди може бути розподілено на приватне та публічне [14, с. 250], оскільки кожна правова норма несе у собі або приватний, або публічний елемент, і якраз завдання правової науки полягає у тому, щоб виробити механізми визначення правової природи тієї чи іншої правової норми. Разом з цим, необхідно відзначити, що зараз є незначна кількість праць, в яких порушується питання про критерії розмежування приватного та публічного права. Складається враження, що науковцям легше та простіше оминати це питання, ніж вдаватися до його поглибленого вивчення. А от у європейській правовій літературі ця проблематика є першорядною у будь-якому дослідженні, якого вона так або інакше стосується. Саме цим і пояснюється, що, наприклад, німецькі студенти-правники, вирішуючи під час іспитів практичні справи, насамперед мають дати відповідь на питання

про правову природу (приватну чи публічну) спірних правовідносин, переносять пізніше ці знання у сферу правозастосування, що, як наслідок, зводить майже нанівець існування у Німеччині проблеми розмежування цивільної та адміністративної юрисдикції.

Отже, повертаючись до безпосередньої теми нашої розмови, можна дійти висновку, що визначення правової природи (предмета) господарського права не може бути здійснено без врахування теорії поділу права на приватне та публічне.

Вивчення наукових праць, присвячених дослідженню теорії поділу права на приватне та публічне, показує, що усі автори так чи інакше згадують про наявність приватних та публічних інтересів як підставу для поділу права на приватне та публічне. Об'єктивна обумовленість існування у будь-якому суспільстві приватних та публічних інтересів (пов'язаних з природною властивістю людини поєднувати в собі індивідуальне та суспільне), – пишуть В. Селіванов та Н. Діденко, – їх взаємозв'язку й руху визначає місце та роль реальних публічно – і приватноправових відносин у системі чинного права, їх різне політичне і юридичне значення, а отже – різні соціальні наслідки. Наявність у суспільстві публічного і приватного права як характерної особливості реальної правової форми суспільного життя, складових механізму правового регулювання і водночас як певних абстракцій є не вигадкою окремих юристів, а результатом історичного розвитку суспільних відносин. З огляду на викладене, робиться висновок, що норми, інститути, галузі приватного права спрямовані на визначення і забезпечення межі діяльності окремих осіб, в яких вони можуть досягати своїх власних цілей, що насамперед відповідають їх особистій природі та обумовлені їх власними інтересами. Приватне право має визначатися насамперед як сфера відносин свободи і самовизначення особи, прав приватного володіння. Проте вступати в приватноправові відносини можуть не лише фізичні і юридичні особи, але й публічні утворення, включаючи й державу, однак лише за умов, коли вони діють заради власних

індивідуальних потреб і цілей та визначаються за правовим статусом як приватні володільці або контрагенти [376].

Принципово інша ситуація спостерігається щодо публічних інтересів та, відповідно, публічного права. Публічність як головний елемент названих словосполучень передбачає присутність держави, вся діяльність якої (публічна діяльність) як загальносоціального інституту спрямована на благо суспільства [207], де під останнім розуміється сукупність різних соціальних груп та відносин між ними, які складаються у процесі їх спільної діяльності [405].

Публічні інтереси володіють певними ознаками, які необхідно враховувати під час з'ясування сутності останніх. Так, на думку П. Рабіновича, публічні інтереси мають такі особливості: по-перше, існують вони так само реально й об'єктивно (щодо інших суб'єктів), як і інтереси індивідуальні; по-друге, можливість їх задоволення становить природне право суспільства у цілому; по-третє, реалізація публічних інтересів за допомогою державних заходів загального характеру призводить до задоволення й відповідних індивідуальних інтересів членів суспільства (наприклад, забезпечення державою обороноздатності країни, охорони природного довкілля, оголошення нею карантину в разі виникнення епідемії) [352].

Разом з цим, необхідно пам'ятати, що як публічні інтереси можуть визнаватися не лише потреби суспільства у цілому, але й інтереси великих соціальних груп. Масовість носія інтересу у цьому разі має важливе значення. У юридичній літературі обґрунтовано відзначається, що наявність статистично значимої групи осіб, об'єднаної загальним інтересом, свідчить про наявність публічного інтересу [405].

Як вже було відзначено вище, публічний інтерес завжди є пов'язаним з державою. Цей зв'язок полягає та проявляється у тому, що публічним інтересом може називатися лише той інтерес, який визнаний державою та забезпечений правом. У зв'язку з цим, публічні інтереси

втілюються у правових нормах, а раз так, то автоматично переходять під охорону засобів державного примусу. З огляду на це, публічні інтереси можна визначити як суспільні інтереси, визнані державою та врегульовані (забезпечені) правом [143].

Викладене вище дає зрозуміти, що господарська діяльність саме і являє собою одну з тих сфер, в яких знаходить прояв публічний інтерес, покликаний до життя економічними потребами усього суспільства. Інакше кажучи, у правовій системі держави виникають та розвиваються норми, спрямовані на забезпечення реалізації названого публічного інтересу. Їх головним розробником та відповідно застосовником стає держава в особі відповідних публічних інституцій. Отже, якраз названі інтереси закладають підґрунтя для реалізації державою економічної функції. Разом з цим, не можна забувати і про приватні інтереси, які знаходять місце у сфері економіки, проте вони, як випливає з викладеного, мають у своєму підґрунті зовсім іншу природу, а отже, регулюються правовими нормами іншої правової природи – нормами приватного права.

Таким чином, можна зробити висновок, що у сфері функціонування суб'єктів господарювання виникають та розвиваються діалектично пов'язані приватні та публічні інтереси, які, відповідно, регулюються нормами приватного та публічного права. Ці норми можуть і повинні бути зведені до окремої галузі права. У зв'язку з цим стає зрозумілою причина неможливості з'ясування правової природи господарського права, оскільки, як було доведено вище, переважна більшість науковців робить це без проведення чіткої демаркаційної лінії між нормами приватного та публічного права, задіяними у регулюванні господарської діяльності.

Розвиваючи цю думку, відзначимо, що є усі підстави для того, щоб погодитися з німецькими вченими, які пропонують «розкласти» господарське право на три складові елементи або точніше, підгалузі права, надавши їм, відповідно, самостійного статусу. У даному разі мова йде про:

- адміністративно-господарське право (сукупність норм та положень,

які: регламентують створення та діяльність адміністративних органів та установ, покликаних займатися інфраструктурним та інформаційним забезпеченням, плануванням, наглядом, управлінням та сприянням розвитку економіки, а також регламентують правовідносини, що виникають між суб'єктами економічної діяльності та публічною адміністрацією);

- приватно-господарське (галузь приватного права, що стосується економіки);

- кримінально-господарське право (сукупність правових норм, які встановлюють кримінальну відповідальність за господарські злочини). Необхідність розмежування названих правових утворень, на їх думку, пов'язана з тим, що вплив на економіку здійснюється за допомогою як норм приватного, так і норм публічного права. І приватне, і публічне право по-своєму розглядають юридичні аспекти створення, виробництва та розподілу благ та надання послуг. Таким чином, у регулюванні економічних процесів знаходиться місце як для приватного, так і публічного права, і, зокрема, для кримінального з його заборонами та санкціями, що застосовуються у сфері господарської діяльності [434, с. 12–13]. Схожі думки можна зустріти також і у російських авторів [118].

Зазначена концепція є у повній мірі життєздатною і у межах вітчизняної правової теорії. Саме вона, на наш погляд, може зняти усі ті суперечності, які роками існували та продовжують існувати у межах теорії господарського права. Кожен з науковців, про яких ми згадували вище, так або інакше поділяє думку, що у межах сучасного господарського права поєднані як норми приватного (передусім цивільного) права, так і норми публічного (насамперед адміністративного) права, що, як наслідок, ставить на порядок денний низку проблем, які не можуть бути вирішеними. Тут і проблема розмежування адміністративної та господарської судових юрисдикцій; тут і труднощі з викладанням господарського права, яка пов'язується з необхідністю досконалого володіння викладачем знаннями

як у галузі цивільного, так і у галузі адміністративного права; тут і повторний розгляд у ході вивчення господарського права ряду інститутів адміністративного та цивільного права, котрі вже вивчалися у межах цих самостійних навчальних дисциплін; тут і плутанина із спеціалізацією наукових досліджень, які, з огляду на викладене, можуть бути одночасно захищеними і за спеціальністю 12.00.03 (цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право), і за спеціальністю 12.00.04 (господарське право; господарсько-процесуальне право) чи, відповідно, за спеціальністю 12.00.07 (адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) тощо. Усуненню окреслених суперечностей, а також подальшій диференціації правової науки та права, що є цілком закономірним з огляду на постійне ускладнення суспільних відносин, на наш погляд, як раз і буде слугувати пропозиція щодо розкладання господарського права на названі вище правові утворення.

Адміністративно-господарське право, таким чином, має увібрати у себе усі ті норми, які визначають, з одного боку, правовий статус та організацію діяльності суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у реалізації економічної функції держави, а з іншого, – порядок взаємодії між ними та суб'єктами господарської діяльності. Щодо останнього, мова йде про організаційно-правове регулювання господарської діяльності, пов'язане як із здійсненням прямого управлінського впливу на суб'єктів господарювання (контроль, притягнення до юридичної відповідальності), так і опосередкованого у вигляді публічно-сервісної діяльності (реєстрація, ліцензування, надання субсидій, дотацій тощо). Що ж стосується питань взаємодії суб'єктів господарювання між собою або публічною адміністрацією, у разі коли остання реалізує свою господарську правоздатність (так звані горизонтальні відносини), то вони мають бути врегульовані за допомогою норм приватно-господарського права, яке, на наш погляд, може бути визнане підгалуззю цивільного права, так само як адміністративно-господарське право повинне стати підгалуззю особливого

адміністративного права. У цьому плані ми повністю підтримуємо Р. С. Мельника, який справедливо наголошує на тому, що подібний підхід до систематики адміністративного та цивільного права не повинен сприйматися як пониження ролі та самостійного значення адміністративно-господарського або приватно-господарського права [172, с. 351]. Мова йде лише про те, щоб показати тісний та нерозривний зв'язок названих галузей права із загальним адміністративним правом та загальними положеннями цивільного права.

1.2. Внутрішня побудова (система) адміністративно-господарського права

Регулювання питань взаємодії публічної адміністрації та суб'єктів господарювання, зрозуміло, є надзвичайно складною справою, оскільки точок зіткнення публічних та приватних інтересів у названій сфері дуже багато, що, відповідно, і пояснює існування величезної кількості адміністративно-господарських норм. Зазначені норми, з огляду на потреби правозастосування, не можуть існувати у хаотичному вигляді. Усі вони мають бути приведені до чіткої системи, з наступним виділенням їх окремих груп та підгруп.

Такий процес отримав в юридичній літературі назву систематики, за результатом якого вибудовуються відповідні галузеві системи права. Систематики потребує також і адміністративно-господарське право, відтак і для нього цей процес має завершитися побудовою досконалої системи.

У науковій літературі накопичено чимало матеріалу, присвяченого питанням систематики різних правових утворень, – права загалом (правова система), окремих галузей та підгалузей права (система галузі права, система підгалузі права). Багато зі зробленого у цьому напрямку є основою і для даного дослідження, що зобов'язує нас розпочати розмову про систему адміністративно-господарського права із аналізу питань більш загального

порядку, зокрема встановлення співвідношення між системою права та системою галузі (підгалузі) права, системою права та системою законодавства. І лише після цього можна буде перейти безпосередньо до визначення внутрішньої побудови адміністративно-господарського права.

Регулювання суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються, здійснюється за допомогою багатьох соціальних регуляторів. Соціологія виділяє наступні основні їх типи:

- звичаї нормалізують розповсюджені способи групової діяльності;
- моральні норми – ідеологія певних суспільних способів існування індивідів;
- інституційні норми забезпечують задоволення найбільш важливих потреб соціальної групи, необхідних для її функціонування як цілісної одиниці;
- норми права закріплюють життєво важливі для суспільства типи соціальних відносин, а тому займають провідне місце серед усіх перелічених регуляторів [132].

У зв'язку з викладеним, слушною виглядає висловлена у літературі думка, що для юристів свого роду аксіомою є положення про те, що право за своїм змістом повинно не лише відповідати природі соціально-економічного ладу, бути втіленням національної і світової культури й способу життя народу, але й виступати універсальним регулятором поведінки та діяльності людей. Воно за своєю формою повинно належним чином бути організованим і внутрішньо узгодженим, щоб не суперечити собі в силу внутрішніх неузгодженостей. Право з цієї точки зору мусить становити специфічну юридичну регулятивну систему або володіти властивістю системності. Для вираження цієї якості права в юридичній науці використовується категорія «система права» [197, с. 208].

Система права є похідним поняттям від категорії «система», яка, з точки зору філософії, є надзвичайно складною для розуміння та визначення. Нині можна нарахувати значну кількість визначень системи,

кожне з яких, відповідно, претендує на закінченість та універсальність. Якщо розглядати історію розробки визначення поняття «система», можна побачити, що кожне з них розкриває нові аспекти з його багатого змісту. При цьому виділяються дві основні групи визначень. Одна тяжіє до філософського осмислення поняття системи. Інша група визначень ґрунтується на практичному використанні системної методології та тяжіє до вироблення загальнонаукового поняття системи. Однак тут можна погодитися з думкою [4], що більшість дослідників інтуїтивно усвідомлює, що все ж існує реальна спільність у цій різноманітності напрямків, яка повинна випливати з єдиного розуміння системи, під якою доцільно розуміти цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів, який утворює особливу єдність із середовищем та є одночасно елементом системи більш високого порядку [180]. Пропонуємо узяти наведене визначення терміна «система» як базове для подальшого аналізу системи права та системи галузі права.

Отже, система права складається з певних елементів, кожен з яких, у свою чергу, утворює власну систему, проте більш низького системного рівня. Спробуємо встановити, що вважають такими елементами сучасні правники. Але спочатку проаналізуємо визначення системи права, сформульовані у науковій літературі. Так, О. Ф. Скакун вказує, що система права це об'єктивно обумовлена системою суспільних відносин внутрішня структура права, яка складається з взаємозалежних норм, логічно розподілених за галузями, підгалузями та інститутами [381, с. 239]. У свою чергу В. В. Копейчиков вважає, що поняття системи права, на відміну від правової системи, відображає не сукупність всіх правових явищ у їх взаємодії, а тільки внутрішню будову права як системи правових норм. Внутрішня форма (структура) права, на його думку, характеризується: єдністю його складових частин, що зумовлюється системою суспільних відносин, які визначають зміст правових норм, утворенням і чинністю останніх на основі єдиних принципів, можливістю застосування заходів

примусу з боку держави, волею більшості населення і т. ін.; диференціацією права на відносно відокремлені складові частини у вигляді певних об'єднань правових норм (галузі та інститути права); наявністю різних видів зв'язків норм права та їх об'єднань між собою (соціальних, ідеологічних, юридичних, державних та інших) [99, с. 170]. М. І. Матузов і А. В. Малько під системою права розуміють певну внутрішню його структуру (побудову, організацію), яка утворюється об'єктивно як відображення реально існуючих та постійно змінюваних суспільних відносин. Вона не результат довільного розсуду законодавця, продовжують вчені, а свого роду відбиток дійсності. Система права дозволяє зрозуміти з яких частин, елементів складається право і як вони співвідносяться між собою [396, с. 394].

Аналіз наведених вище, а також інших, широко представлених у літературі точок зору щодо поняття та змісту категорії система права, дозволяє зробити деякі висновки. По-перше, вихідним, базовим елементом системи права визнається правова норма. По-друге, правові норми, з огляду на наявні між ними інтегративні зв'язки, об'єднуються у певні групи або елементи, які отримують назву інститутів, підгалузей та галузей права. Зупиняючись на цих двох висновках, можна побачити, що система права складається із підсистемних утворень, найбільш крупним з яких є галузь права. Названа теза стала на сьогоднішній день аксіомою, проте це вочевидь не означає, що ми не маємо право поставити її під сумнів. Розвиваючи цю думку, пропонуємо знову повернутися до поділу права на приватне та публічне і з'ясувати: а що, власне, являє собою приватне та публічне право? Очевидно, що кожне з них являє собою не що інше, як системне утворення, у межах якого об'єднані норми приватного та норми публічного права, з яких складаються відповідні галузі українського права. Виходячи з цього, можна стверджувати, що у системі українського права насамперед мають бути виділені підсистема приватного та підсистема

публічного права, які, у свою чергу, складатимуться з галузей, підгалузей та інститутів.

Таким чином, під системою права доцільно розуміти цілісну сукупність взаємозв'язаних між собою норм права, які об'єднуються у підсистему приватного та підсистему публічного права, з подальшим розподілом на галузі, підгалузі та інститути. Базуючись на даному визначенні, можна зробити наступний проміжний висновок: адміністративно-господарське право є складовим елементом системи українського права, займаючи місце у межах однієї з її підсистем – підсистеми публічного права.

Досліджуючи систему адміністративно-господарського права, не можна оминати і проблему її співвідношення із системою адміністративно-господарського законодавства, яка, у свою чергу, змушує нас з'ясувати сучасний стан питання співвідношення системи права та системи законодавства.

Система права, як справедливо наголошується у літературі, носить об'єктивний характер. О. Ф. Скакун пояснює цей факт тим, що остання обумовлена реально існуючою системою суспільних відносин, а раз так, то система права не може створюватися на суб'єктивний розсуд людей, вона існує об'єктивно [381, с. 239]. Система права самоорганізована, оскільки процес правоутворення є постійним, безперервним і соціально обумовленим, чого, однак, не можна сказати про процес правотворчості. Динаміка першого визначена динамікою суспільних відносин, постійним розвитком умов життя, суспільних інтересів, інтересів соціальних груп та окремих громадян. Динаміка правоутворення та множинність його суб'єктів неминуче вимагають того, щоб система права, підтримуючи єдність та внутрішню узгодженість норм, певною мірою була не тільки системою, що регулює суспільні відносини, але й несуперечливою саморегулюючою системою. Отже, система права – це цілісність, що самоорганізується та саморегулюється [190, с. 26].

Об'єктивний характер системи права, на наш погляд, забезпечується також і тим фактом, що норми права, відповідно до підтриманої нами теорії природного права, з одного боку, є результатом соціально-культурного розвитку людства, а, з іншого, як наслідок, можуть знаходити своє вираження не лише у писаних, але й неписаних джерелах. Натомість система законодавства завжди засновується на суб'єктивних чинниках, уособлених у волі законодавця, окремих депутатів або інших представників публічної адміністрації, задіяних у правотворчій діяльності. З огляду на це можна зробити висновок, що названі системи можуть співіснувати у значній кількості варіацій, починаючи від повної розбіжності та закінчуючи витісненням системи права системою законодавства. Як перший, так і другий варіанти, на наш погляд, є властивими для країн з недемократичним режимом організації та здійснення державної влади. Для таких режимів є характерним, по-перше, паралельне існування права та закону та, по-друге, заперечення існування права поза межами закону. За прикладами подібного стану справ далеко ходити не треба. Досить згадати лише теорію системи радянського законодавства. Так, наприклад, у 60-х рр. XX ст. у правовій літературі ставилося питання про те, а чи може система права виникнути «об'єктивно», незалежно від нормальної волі законодавця та існувати десь поза системою нормативних актів, що склалася у державі, та незалежно від них? Відповідаючи на це запитання, науковці наголошували на тому, що система права складається (звичайно, не єдиним актом, а історично, поступово) все ж лише у результаті законодавчої діяльності держави та існує у межах певної системи законодавства [185].

Разом з цим наголосимо, що подібне ставлення до співвідношення системи права та системи законодавства досить широко представлене і на сьогоднішній день. Деякі вчені-правознавці, так як і їх попередники з радянської епохи, продовжують розуміти під правом систему правових норм, які містяться у санкціонованих державою та органами місцевого

самоврядування законах та інших нормативних актах [186], а якщо так, то система законодавства визнається формою опису системи права [132].

Висловлюючи власне ставлення до названої проблеми, зазначимо наступне. Система права та система законодавства, безумовно, є спільностями, які у демократичних, правових державах мають знаходитися між собою у тісному зв'язку, проте про їх повний збіг, про взаємодію за типом «форма та зміст» мова йти не може. Центральним елементом категорії «система законодавства» є поняття «закон», який у будь-яких випадках визначається через призму нормативного акта, який затверджений або ратифікований відповідним суб'єктом правотворчої діяльності. Іншими словами, система законодавства об'єднує у собі писані норми права. Проте чи є писана форма єдиною формою закріплення норми права? На наше переконання, ні.

Щодо цього наведемо лише декілька прикладів. У ст. 8 Конституції України зазначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права, який відповідно до рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. [364] має бути втілений у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Проте у жодному правовому акті немає ні визначення цього принципу, ані переліку його ознак, не розкрито і зміст соціальної справедливості, свободи, рівності. З приводу тлумачення змісту верховенства права відоме лише зовсім не ідеальне з точки зору повноти назване Рішення Конституційного Суду України, а також деякі наукові теорії [1; 122; 426; 61]. Точніше кажучи, принцип верховенства права не має нормативних меж, проте це не заважає керуватися ним у правотворчій та правозастосовній роботі.

Неписаними нормативними засадами діяльності суб'єктів правозастосування, зокрема публічної адміністрації, виступає також переважна більшість принципів її функціонування, які не закріплені у

законодавчих та підзаконних актах, але є обов'язковими для врахування відповідними суб'єктами під час своєї діяльності. Саме їх дотримання перевіряється адміністративним судом у разі вирішення питання про законність дій (рішень) публічної адміністрації. Так, відповідно до ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Слід зазначити, що викладені нами думки щодо існування писаних та неписаних норм права цілком і повністю узгоджуються із західноєвропейською правовою думкою. Так, наприклад, німецькі вчені під нормою адміністративного права розуміють **писані та неписані** (виділено нами – Є. П.) правила поведінки, на підставі яких здійснюється регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері функціонування публічної адміністрації. До неписаних норм права пропонується відносити загальні конституційні принципи, принципи адміністративного права, судові рішення (судову практику) та звичаї [445, с. 32–34; 441, с. 35–40]. Тому залишається лише підтримати позицію академіка НАПрН України О. В. Петришина, який цілком справедливо пише, що право має розглядатися як продукт суспільства, насамперед

взаємовідносин між соціалізованими індивідами, які набувають загальної значимості зі всіма її публічно-владними атрибутами. Для цього зміст поняття права має бути поширеним не лише за межі «наказу держави», а й сукупності норм права як лише потенційних, хоча й загальнообов'язкових, правил поведінки в напрямі врахування певних ненормативних (діяльнісних) аспектів, які є необхідними складовими реалізації правових норм, розуміння права як специфічної соціальної реальності [209].

Так невже після усіх названих вище фактів можна (з правової, моральної, наукової точок зору) продовжувати ігнорувати істину, що право дійсно може «жити» поза межами законодавства? Виходячи з цього, система права у змістовному плані є ширшою за систему законодавства, яка у демократичній, правовій та соціальній державі має орієнтуватися на принцип верховенства права. У разі повного дотримання названого принципу суб'єктами правотворчої діяльності можна досягти, як пише Р. С. Мельник, якісного узгодження названих вище систем [179, с. 62]. Проте найбільш реальною виглядає ситуація часткового виходу системи законодавства за межі системи права, оскільки, як показує і практика українського конституційного судочинства, і практика Європейського Суду з прав людини, у нашій державі, на жаль, час від часу приймаються нормативні акти, положення яких не відповідають принципу верховенства права, ідеям справедливості, свободи та рівності. Зрозуміло, що такі неправові нормативні встановлення не можуть складати зміст системи права.

Спробуємо зробити ще один висновок на шляху досягнення мети цього підрозділу дослідження. Система адміністративно-господарського права являє собою поєднання взаємозв'язаних писаних та неписаних норм, спрямованих на регулювання суспільних відносин, які виникають за участю публічної адміністрації та суб'єктів господарювання. Що ж до системи адміністративно-господарського законодавства, то вона виступає спільністю, у межах якої об'єднані лише писані норми адміністративно-

господарського права. Однак цей висновок не означає пониження нормативних засад у системі правового регулювання, оскільки регулятором у точному значенні цього терміна, який задає вихідні параметри для всієї системи впорядкування суспільних відносин, є і залишається норма права. Йдеться лише про нагальну необхідність урахування інших важливих чинників, здатних гарантувати досягнення реальних результатів, забезпечити справжню ефективність законодавства [209].

Подальше дослідження системи адміністративно-господарського права вимагає відповіді на питання про те, а що, власне, являє собою названа правова спільність – галузь чи підгалузь права і як вона співвідноситься із системою адміністративного права.

У вітчизняній правовій літературі уже були зроблені спроби пояснення причин та критеріїв виділення галузей та підгалузей права. Усі вони переважно ґрунтуються на теорії предмета та методу правового регулювання. Аналіз відомих на сьогодні наукових праць засвідчує, що під галуззю права потрібно розуміти:

- структурні підрозділи права, які об'єднують в єдиний комплекс правові інститути та дозволяють регулювати, стабілізувати цілі галузі життєдіяльності суспільства, а не лише окремі види суспільних відносин [48, с. 380];

- відносно самостійну сукупність юридичних норм, яка регулює якісно однорідну сферу (рід) суспільних відносин специфічним методом правового регулювання [381, с. 245];

- це складова частина системи права, відносно самостійна сукупність його норм, об'єднаних загальністю предмета і методу правового регулювання [99, с. 171] тощо.

Спільним для всіх цих визначень є акцентування уваги на тому, що галузь права регулює певну відособлену (однорідну, специфічну) сферу суспільних відносин. Проте з цих визначень, на жаль, не зрозуміло, а яким

чином можна виділити з усієї маси суспільних відносин ту їх частину, яка може претендувати на регулювання силами галузі права. Якщо дивитися на цю проблему під таким кутом, то ще більш проблематичним є встановлення відмінностей між сферами суспільних відносин, які повинні регулюватися не галузями, а підгалузями права. Так, з приводу підгалузі права зазначається, що вона, як і галузь права, повинна містити у собі сукупність норм, які регулюють однорідні відносини різних видів, з включенням до свого складу і таких норм, на підставі яких можуть бути набуті конкретні права та обов'язки [110]. Отже, якщо виходити з викладеного, галузь права повинна регулювати певний рід суспільних відносин, а підгалузь – їх певний вид. І ось тут починається найбільш складне, оскільки встановити, де і у чому полягає різниця між родом та видом суспільних відносин, неможливо. І тому варто погодитися з твердженням Д. М. Азмі та С. Ю. Філіппова, що вітчизняна правова наука з приводу даної проблематики зайшла у глухий кут. На думку названих авторів, які аналізували це питання крізь призму визначення галузі цивільного права, причин тут може бути декілька: по-перше, поняття предмета галузі права у принципі не можна пізнати, оскільки у кожний конкретний історичний період коло суспільних відносин, які регулюються певною галуззю права, є різним; по-друге, критерієм розмежування галузей є взагалі не предметна ознака, у зв'язку з чим виходячи з предмета правового регулювання галузі права розмежувати неможливо; по-третє, більшість галузей права, зокрема цивільне, взагалі не можуть виділятися як галузі права, з огляду на відсутність у них самостійного предмета правового регулювання; по-четверте, у цілому основи концепції, тобто критерії розмежування галузей, правильні, однак правова наука не виявила предметів регулювання галузей права [13].

На наш погляд, майже кожна з цих причин містить у собі положення, які відповідають дійсності. Так, наприклад, щодо першої зазначимо, що існуючі нині уявлення про предмет галузі права та про число його галузей

склалися у радянські часи. Суспільні відносини, які мали місце у той період, принциповим чином відрізняються від теперішніх. Тому те, що раніше входило до предмета правового регулювання цивільного або адміністративного права, сьогодні може взагалі не існувати або набути принципово інших форм та змісту. Наприклад, підприємницька діяльність або діяльність органів місцевого самоврядування. За часів СРСР такі відносини взагалі не мали місця, і не існувало потреби у їх регулюванні за допомогою права. Сьогодні ж ми говоримо про існування підприємницького та муніципального права. Отже, для кожного історичного періоду існування права, вочевидь, мають розроблюватися і відповідні теорії (концепції), які здатні відобразити внутрішню побудову права на певному етапі його розвитку.

Не можна забувати й про те, що концепція предмета правового регулювання, як вже наголошувалось, розроблялась на фоні повного ігнорування теорії поділу права на приватне та публічне, а тому, дійсно, за ознакою предмета правового регулювання галузі права поділеними бути не можуть.

Який з цього можна зробити висновок? Д. М. Азмі та С. Ю. Філіппова роблять припущення, що змістовне поняття галузі права не тільки відсутнє, але й не може існувати, бо наявні теорії про критерії розмежування галузей права не демонструють своєї конструктивності та життєздатності [13]. У загальному вигляді ми схильні підтримати їх думку, хоча й з певними застереженнями. На наш погляд, необхідно проводити розмежування уявлення про право як про об'єктивно існуючу дійсність та як про конструкцію, яка вивчається на теоретичному рівні.

Право, як неодноразово підкреслювалося, є об'єктивним утворенням, яке існує незалежно від волі та бажання законодавця і породжується існуючими у суспільстві відносинами, які, у свою чергу, викликаються до життя соціально-культурним рівнем розвитку його представників. Правові норми у суспільстві виробляються у вигляді окремих правил, які можна

образно порівняти з цеглинками. Ці цеглинки-правила заповнюють правовий простір, що існує у межах системи права. Іншими словами, у межах системи права (його оболонки) існують лише окремі норми, які об'єктивно не можуть бути зведеними до певних підгруп, груп чи видів. «Створення правових приписів завжди обумовлено суспільними потребами, а не наявністю або відсутністю якої-небудь юридичної конструкції, у нашому випадку – галузі права. Правові норми здатні створюватися незалежно від їх прилічення до того або іншого правового блоку» [13]. У зв'язку з викладеним ми готові підтримати позицію Ц. А. Ямпольскої, яка у 1982 р. наголосила на тому, що галузей у праві немає [380]. Однак, це, як було зазначено, не заважає на теоретичному рівні виділяти галузі, проте вже не права, а законодавства, яке, на відміну від права, носить не об'єктивний, а суб'єктивний характер. Виділення галузей законодавства є необхідним з огляду на потреби: законотворчої діяльності – для систематизації розроблених правових актів; правозастосовної практики, зокрема судової діяльності, оскільки вирішення правових спорів тим або іншим судом здійснюється залежно від їх правової природи, яка визначається характерними рисами певної галузі законодавства; наукової діяльності, яка диференціюється залежно від особливостей відповідних правових норм, об'єднаних у межах певної галузі законодавства.

Скільки може існувати галузей законодавства? Це питання є досить принциповим з огляду на гостроту дискусій, які мають місце в науці щодо даної проблематики. Відповідаючи на нього крізь призму викладеного вище, зазначимо, що оскільки галузь права не є об'єктивним утворенням, то виділення галузей законодавства не може бути нічим обмежене. Процес виділення галузей законодавства здійснюється на підставі законів саморегуляції. І дійсно, зараз у літературі мова йде не про безмежну кількість галузей, а лише про ті, існування яких продиктоване потребами практики правотворчої та правозастосовної діяльності. І якщо

пропонується виділення енергетичного, повітряного, медичного, корпоративного права тощо, то цим ми досягаємо лише диференціації правового регулювання, яка навряд чи може становити загрозу для демократичної та правової держави.

Отже, з огляду на викладене, під виразом «адміністративно-господарське право як галузь права» розуміється, фактично, певна сукупність правових норм, які регулюють відносини, що складаються між публічною адміністрацією та суб'єктами господарювання з приводу виконання першою з них покладених на неї законодавством обов'язків.

Досить складним залишається питання про відшукування критеріїв виділення (розмежування) галузей вітчизняного законодавства. З цього приводу вважаємо за необхідне наголосити на тому, що не може бути однакових критеріїв розмежування для приватноправових та публічно-правових галузей, оскільки, як вже неодноразово наголошувалося, між цими правовими спільностями існують принципові відмінності, пов'язані насамперед із різною спрямованістю, завданнями та принципами правового регулювання відповідно норм приватного та публічного права. Розмірковуючи про критерії розмежування публічно-правових норм та їх об'єднання у відповідні галузі, ми схильні підтримати думку Р. С. Мельника, який вважає, що у підґрунтя такого поділу мають бути покладені напрямки діяльності публічної адміністрації, закріплені у Конституції України та конституційних законах. Подібна точка зору засновується зокрема на положенні ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Інакше кажучи, кожен напрямок діяльності, кожна дія та рішення публічної адміністрації має отримати відповідне нормативне підґрунтя у вигляді публічно-правової норми [179, с. 204–205]. Об'єднання публічно-правових норм у відповідні галузі законодавства, на наш погляд, необхідно

здійснювати у разі: а) наявності окремої функції діяльності публічної адміністрації; б) створення інституцій, покликаних займатися її реалізацією; в) наявності нормативних актів, які визначають порядок діяльності конкретного суб'єкта публічної адміністрації, пов'язаний з реалізацією покладеної на нього функції. Усі з перелічених умов виконані щодо адміністративно-господарського законодавства, що, власне, і дозволяє зараховувати його до переліку галузей українського законодавства.

Наступним нашим кроком має стати відповідь на питання про внутрішню побудову адміністративно-господарського законодавства, проте ми не можемо перейти до її пошуку без встановлення співвідношення адміністративного права з адміністративно-господарським правом. Оскільки нам потрібно визначитися з переліком тих інструментів регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері господарювання, які належать безпосередньо адміністративно-господарському праву і які не входять до змісту адміністративного права. Перші розвідки у цьому плані були вже зроблені у літературі деякими вітчизняними вченими-правознавцями [386; 15]. Найбільш системно до вирішення цієї проблематики підійшов Р. С. Мельник. На його думку, адміністративно-господарське право є підгалуззю особливого адміністративного права, яке, у свою чергу, тісно пов'язане із загальним адміністративним правом [179, с. 333–336]. Подібний підхід видається нам у цілому обґрунтованим. Що ж до безпосереднього внутрішнього наповнення адміністративно-господарського права, то воно, на наш погляд, складається з окремих правових інститутів, які закладають правову основу для певних напрямків діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що утворюють зміст функції публічного регулювання економіки.

До переліку таких інститутів доцільно віднести:

- інститут правового статусу суб'єктів адміністративно-господарських відносин;

- інститут державної реєстрації та знаття з державної реєстрації суб'єктів господарювання;
- інститут антимонопольного регулювання;
- інститут державного замовлення;
- інститут державного завдання;
- інститут ліцензування;
- інститут патентування;
- інститут квотування;
- інститут сертифікації та стандартизації;
- інститут застосування нормативів і лімітів;
- інститут регулювання цін та тарифів;
- інститут надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- інститут надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій;
- інститут контрольних заходів.

Аналіз названих інститутів (див.: розділ 4 дисертації. – Є. П.) доводить, що всі вони являють собою інструменти діяльності виключно представників публічної адміністрації. Жоден з названих інститутів не може бути використано суб'єктом господарювання щодо іншого суб'єкта господарювання, оскільки останні являють собою заходи публічного регулювання економіки, а тому їх застосування може здійснюватися лише з метою реалізації публічних інтересів.

Разом з цим, треба зауважити, що в юридичній літературі час від часу згадується ще про один інститут, який теоретично може мати відношення до адміністративно-господарського права. У даному разі мова йде про інститут господарської відповідальності [432], який проявляється у застосуванні до суб'єктів господарювання низки примусових заходів, серед яких чільне місце відводиться адміністративно-господарським санкціям. Правова природа як названого інституту у цілому, так і згаданих санкцій, а, відповідно, і їх місце у системі права, залишаються досі не

з'ясованими. Пропонуємо зупинитися на даному питанні більш докладно, оскільки воно тісним чином зв'язане з предметом даного підрозділу дослідження.

Офіційне визнання інститут господарської відповідальності знайшов у Господарському кодексі України, ч. 1 ст. 216 якого визначає, що учасники господарських відносин несуть господарсько-правову відповідальність за правопорушення у сфері господарювання шляхом застосування до правопорушників господарських санкцій на підставах і в порядку, передбачених цим кодексом, іншими законами та договором. Що ж стосується господарських санкцій, то під останніми законодавець розуміє: відшкодування збитків, штрафні, оперативно-господарські та адміністративно-господарські санкції [67].

Однак, як справедливо наголошується у літературі [164], подібне конструювання інституту господарської відповідальності за значною кількістю положень не узгоджується ані з іншими законодавчими актами, що стосуються питань юридичної відповідальності, ані з теоретичними положеннями, сформульованими з цього приводу у науковій літературі. Забігаючи дещо наперед, зазначимо, що, на наш погляд, у межах інституту господарської відповідальності відбулося абсолютно нелогічне поєднання елементів інститутів цивільної та адміністративної відповідальності, а також інституту адміністративного примусу. Пропонуємо зупинитися на аналізі наведеної тези більш детально.

Юридична відповідальність, як відомо, являє собою один з механізмів обмеження прав, свобод та законних інтересів суб'єктів правовідносин. Саме з огляду на це ряд статей Конституції України присвячено визначенню основ юридичної відповідальності (її запровадження та застосування). Так, у ч. 1 ст. 61 Основного закону зазначено, що ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Звідси випливає, що у державі має бути чітко визначено види юридичної

відповідальності, бо без цього ця стаття Конституції України втрачає сенс. І, дійсно, перелік видів юридичної відповідальності знаходить свій прояв у п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, де, нагадаємо, закріплено, що засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами. Процитоване конституційне положення, фактично, повторює основи теорії права, у межах якої доведено наявність чотирьох видів юридичної відповідальності: цивільної, адміністративної, дисциплінарної та кримінальної. Отже, як бачимо, у цьому переліку відсутня згадка про господарсько-правову відповідальність, яка, з огляду на положення Основного закону, фактично знаходиться поза межами правового поля України.

Йдемо далі. Аналіз закріплених у Господарському кодексі України господарських санкцій показує, що вони переважно скомпоновані з цивільно-правових та адміністративно-правових санкцій. Так, безумовно, до заходів цивільно-правової відповідальності може бути віднесено: відшкодування збитків, штрафні санкції та оперативно-господарські санкції. Наприклад, про відшкодування збитків мова йде у ст.ст. 16, 22, 157, 611 та багатьох інших Цивільного кодексу України [418]. Подібна ситуація спостерігається також і щодо штрафних санкцій, можливості застосування яких передбачено ст.ст. 258, 549, 922, 1230 ЦК України тощо. Що ж стосується оперативно-господарських санкцій, то і їх аналіз свідчить про надзвичайно тісний зв'язок останніх із заходами цивільно-правової відповідальності (застосовуються управомоченою особою у разі, якщо зобов'язана сторона не виконує своїх зобов'язань у строк, який визначено укладеним господарським договором; застосовуються до зобов'язаної особи безпосередньо управомоченою особою без звернення до юрисдикційного органу; застосування санкцій тягне за собою настання невігідних наслідків для зобов'язаної особи; головною функцією

оперативно-господарських санкцій є забезпечення належного виконання господарських договорів) [421].

Принципово інша ситуація спостерігається під час аналізу адміністративно-господарських санкцій, до переліку яких ст. 239 Господарського кодексу України віднесено:

- вилучення прибутку (доходу);
- адміністративно-господарський штраф;
- стягнення зборів (обов'язкових платежів);
- зупинення операцій за рахунками суб'єктів господарювання;
- застосування антидемпінгових заходів;
- припинення експортно-імпортних операцій;
- застосування індивідуального режиму ліцензування;
- зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності;
- обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання;
- скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання.

Крім того, зазначеною статтею передбачається, що вказаний перелік не є вичерпним, оскільки допускається застосування й інших адміністративно-господарських санкцій, які встановлені Господарським кодексом України та іншими законодавчими актами.

Вивчення наукової літератури, присвяченої аналізу названих санкцій, показує, що, навіть на погляд представників господарського права, вони принципово відрізняються від господарських санкцій, оскільки є різновидом публічно-правових санкцій [437]. У зв'язку з цим одразу виникає питання, а про які публічно-правові санкції у даному випадку йде мова – адміністративні, дисциплінарні чи кримінальні, оскільки інших видів публічно-правових санкцій не існує? Зрозуміло, що останні два види санкцій не мають відношення до теми даної розмови, а раз так, то залишаються адміністративно-правові санкції, що, відповідно, зобов'язує

нас проаналізувати їх крізь призму інституту адміністративної відповідальності.

Аналіз Господарського кодексу України, у межах якого фактично вперше було закріплено термін «адміністративно-господарські санкції», показує, що вони, так би мовити, відсторонені від господарських санкцій, що свідчить, напевно, про наявність відмінностей між ними. І дійсно, такі особливості існують і пов'язані вони з наступним: по-перше, адміністративно-господарські санкції застосовуються не контрагентами (як, наприклад, оперативно-господарські санкції), а органами державної влади та місцевого самоврядування; по-друге, це заходи не лише майнового, але й організаційно-правового характеру; по-третє, вони спрямовані на припинення правопорушення та ліквідацію його наслідків; по-четверте, адміністративно-господарські санкції застосовуються виключно у «діагональних» та «вертикальних» відносинах; по-п'яте, вони є наслідком порушень не договірних зобов'язань, а встановлених державою правил здійснення господарської діяльності; по-шосте, застосовуються у випадках, чітко визначених у законодавстві [68; 425].

Проте перелічені риси адміністративно-господарських санкцій у цілому властиві й адміністративним санкціям, під час аналізу яких науковці зазначають, що останні: по-перше, застосовуються з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами; по-друге, адміністративні стягнення є каральними, «штрафними» санкціями, вони, як правило, полягають в позбавленні або обмеженні певних прав, благ; по-третє, адміністративні стягнення реалізуються у межах адміністративних правовідносин, обов'язковим учасником яких є суб'єкт публічної адміністрації або суд; по-четверте, перелік адміністративних стягнень є чітко визначеним у законодавстві так само, як і порядок їх застосування; по-п'яте, адміністративні стягнення можуть

носити моральний, матеріальний або організаційно-правовий характер; пошосте, у значній кількості випадків застосовуються з метою охорони та забезпечення реалізації публічних інтересів [129, с. 275–277].

Таким чином, можна вести мову майже про 100 % збіг ознак адміністративно-господарських санкцій та адміністративних стягнень. Єдине, що їх відрізняє, це коло осіб, до яких вони можуть бути застосованими. Адміністративно-господарські санкції застосовуються до юридичних осіб (суб'єктів господарювання), тоді як адміністративні стягнення – до фізичних. З цього можна зробити висновок, що якби до адміністративної відповідальності могли притягатися юридичні особи, то адміністративно-господарські санкції одразу увійшли б до змісту інституту адміністративної відповідальності.

Питання про адміністративну відповідальність юридичних осіб є доволі складним, а тому зрозумілий факт наявності чималої кількості міркувань з цього приводу, від категоричного неприйняття цієї концепції [71, с. 24–29; 372, с. 38] до її повної підтримки [17; 49, с. 544]. Наша ж позиція полягає у наступному. На зміст інституту адміністративної відповідальності за нинішніх умов розвитку вітчизняного законодавства потрібно дивитися принципово під іншим кутом, ніж це робилося за радянських часів. Це пов'язано, насамперед, з особливостями розвитку цього інституту, який, з огляду на риси радянського ладу (відсутність інституту приватної власності, націоналізацію засобів виробництва тощо) був спрямований виключно на фізичних осіб. Саме цим, власне, і пояснюється той факт, що у 60-х рр. ХХ ст. у СРСР було прийнято рішення про недоцільність притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб, оскільки штрафи, які на них накладалися, фактично, переміщувалися з одного державного рахунку на інший [196]. І це була головна та єдина причина, через яку інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб не знайшов розвитку, а також і вивчення на сторінках радянської правової літератури.

Проте ситуація з формами власності, правовим статусом юридичних осіб принципово змінилася на початку 90-х рр. минулого сторіччя. Юридичні особи вийшли з-під державного контролю та стали самостійними, незалежними від держави учасниками суспільних відносин. Як наслідок, у законодавстві одразу почалися з'являтися норми, які передбачали можливість притягнення юридичних осіб до відповідальності за порушення встановлених правил, у нашому випадку, здійснення господарської діяльності. Проте одразу виникла і необхідність визначення правової природи різноманітних фінансових, штрафних, економічних санкцій тощо, а з цим і особливостей такої відповідальності. Логічним було назвати цей вид відповідальності адміністративною відповідальністю, однак багато науковців висловилися категорично проти цього. Їх аргументи полягали у тому, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення не передбачає можливості та механізмів притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб [152]. Певна річ, як ми вже відзначили вище, цей кодекс і не міг містити таких положень, але чи може цей факт стати на заваді оновлення законодавства про адміністративну відповідальність, яке буде виходити із реалій сьогодення? А реалії ці такі, що юридичні особи нині є суб'єктами юридичної відповідальності. Значна кількість санкцій, які застосовуються до юридичних осіб, як вже було показано вище, нічим не відрізняються від адміністративних стягнень, то чому ж не назвати таку відповідальність адміністративною. Переконані, що перешкода цьому одна – небажання «перезавантажити» свої уявлення про інститут адміністративної відповідальності, відмовитися раз і назавжди від законодавства, розробленого для забезпечення потреб тоталітарної держави. Щонайменше нісенітницею виглядають слова Е. Демського, котрий закликає поважати позицію радянського законодавця з питань адміністративної відповідальності і враховувати її під час вирішення питання про можливість існування інституту адміністративної відповідальності

юридичних осіб [71].

Можливість притягнення юридичних осіб до юридичної відповідальності підтверджено положеннями Господарського кодексу України, яку, як вже було зазначено, запропоновано називати господарсько-правовою. Цей крок, як пояснюється у літературі, пов'язаний з тим, що перераховані у кодексі санкції «за своєю спрямованістю є господарськими (економічними), так як санкції застосовуються до суб'єктів господарювання за порушення господарських зобов'язань або правил (умов) здійснення господарської діяльності» [425]. З викладеного випливає, що назва виду юридичної відповідальності залежить від того, який суб'єкт буде притягнутий до відповідальності. Тоді як слід називати відповідальність юридичних осіб, які не займаються господарською діяльністю, наприклад, громадських організацій? Віднесення того або іншого правового явища до одного з існуючих та офіційно визнаних видів юридичної відповідальності має здійснюватися через призму аналізу низки ознак: суб'єкта, за ініціативою якого застосовуються відповідні санкції; принципів застосування відповідальності; отримувача компенсаційних (штрафних) виплат; правової природи норм, за порушення яких особа притягається до відповідальності.

Отже, роблячи проміжний висновок з викладеного, а також враховуючи нашу позицію щодо існування адміністративно-господарського, приватно-господарського та кримінально-господарського права, наголосимо на тому, що нині є усі підстави для того, щоб заперечувати проти віднесення адміністративно-господарських санкцій до змісту інституту господарсько-правової відповідальності, якої просто не існує. Більш обґрунтованою та логічно і практично виваженою виглядає думка про визнання існування інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, положення про яку, відповідно, повинні знайти місце у майбутньому кодексі про адміністративні, а можливо, про кримінальні проступки. Разом з цим, повертаючись до адміністративно-господарських

санкцій, варто відзначити, що далеко не усі з них можна розглядати як санкції, тобто елемент відповідності. Переважна більшість з них такими властивостями не володіє. Такий висновок впливає зокрема як з огляду на мету їх застосування, так і з огляду на сутність останніх.

Так, що стосується мети застосування адміністративно-господарських санкцій, то відповідно до ст. 238 Господарського кодексу України вони спрямовуються на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків. Проте, аналіз теоретичних положень про мету юридичної відповідальності показує, що вона, наприклад, щодо адміністративної відповідальності полягає у попередженні правопорушень, вихованні осіб у дусі дотримання вимог чинного законодавства, а також покаранні особи за протиправні дії (бездіяльність) [49, с. 535]. Отже, як бачимо, мета застосування адміністративно-господарських санкцій має дещо інше спрямування. Так, вони спрямовані на припинення правопорушень та ліквідацію їх наслідків. Як справедливо зазначає Д. Лук'янець, використання у даній конструкції сполучника «та» свідчить про те, що всім видам адміністративно-господарських санкцій мають бути притаманні одночасно обидві зазначені цілі, але їх одночасна реалізація є справою досить проблематичною. Відомо, що вплив на правопорушника з метою припинення правопорушення можливий тільки під час його вчинення, а тому припинення як таке може здійснюватися тільки щодо правопорушень, які тривають у часі на момент застосування санкцій. З іншого боку, ліквідація наслідків правопорушення може мати місце лише за умови, якщо цим правопорушенням завдається шкода, що має матеріально виражений характер. Вести мову про ліквідацію шкоди, яка завдається суспільним відносинам і не має матеріального вираження, недоречно, адже в такому випадку шкода ліквідується автоматично, одночасно з припиненням правопорушення [164, с. 422].

З цього можна зробити висновок, що мета застосування

адміністративно-господарських санкцій сформульована некоректно. У ній відбулося поєднання мети застосування заходів адміністративного припинення: а) припинення порушень правових норм; б) запобігання вчиненню нових правопорушень; в) створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності; г) усунення шкідливих наслідків правопорушення; д) відновлення попереднього, правомірного стану.) [10, с. 422] та лише частково заходів юридичної відповідальності. З огляду на це, знову ж таки необхідно погодитися з Д. Лук'янцем у тому, що окремі з названих адміністративно-господарських санкцій такими не є [164]. Вони являють собою не що інше, як заходи адміністративного припинення, під якими у літературі розуміється засноване на законі примусове припинення діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а у виняткових випадках – кримінальної відповідальності [10, с. 422].

До переліку таких заходів, на наш погляд, необхідно віднести: зупинення операцій за рахунками суб'єктів господарювання; застосування антидемпінгових заходів; припинення експортно-імпортних операцій; зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності; обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання.

Що ж до інших адміністративно-господарських санкцій, то їх, дійсно, можна розглядати як заходи юридичної відповідальності. Зазначені заходи, за нашим переконанням, мають знайти відповідне місце у межах Кодексу України про адміністративні проступки, який має скласти головну джерельну базу адміністративно-деліктного права [172; 128; 125; 124].

Отже, з огляду на зроблені висновки, можна стверджувати, що інститут адміністративно-правових санкцій в його існуючому на сьогодні

вигляді не може знайти місця у межах системи адміністративно-господарського права. До системи названої галузі права може бути введено лише ту частину правових норм, які регламентують порядок застосування суб'єктами публічної адміністрації заходів адміністративного припинення до суб'єктів господарювання. Зазначені норми, на нашу думку, утворюють інститут заходів адміністративного припинення.

Останнім елементом системи будь-якої галузі права називається норма права [132], відтак і система адміністративно-господарського права завершується адміністративно-господарською нормою, під якою необхідно розуміти знеособлений загальний припис, який встановлено (санкціоновано) публічною владою або суспільством з метою регулювання взаємовідносин публічної адміністрації із суб'єктами господарювання, реалізація яких при невиконанні забезпечується публічним примусом.

Адміністративно-господарська норма, з огляду на тісний зв'язок адміністративно-господарського права з публічним правом взагалі та адміністративним правом зокрема, має ті ж самі властивості, що і норми публічного (адміністративного) права [10, с. 111–112]. У цьому аспекті можна стверджувати, що адміністративно-господарська норма є окремим видом норм адміністративного права. У зв'язку з цим, до ознак адміністративно-господарської норми необхідно віднести таке:

1) предметом їх регулювання є суспільні відносини у сфері функціонування суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у публічному регулюванні економіки, то ж метою цих норм є забезпечення як організації та впорядкованості дій названих суб'єктів, так і умов для реалізації й захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання;

2) переважна більшість норм адміністративно-господарського права має імперативний характер, оскільки одна зі сторін у відносинах, що регулюються зазначеними нормами, завжди є носієм публічних повноважень, тому для цих відносин характерне одностороннє волевиявлення носія цих повноважень. Ця імперативність виражається: а)

у прямому приписі, що зобов'язує суб'єкта господарювання діяти тільки певним чином, та неможливості зміни умов норми за його волевиявленням; б) у можливості суб'єкта господарювання обирати варіант поведінки лише із передбачених у нормі таких варіантів; в) у можливості застосування примусової сили держави у випадку недотримання правил, установлених нормою.

Водночас інша частина норм адміністративно-господарського права має ознаки диспозитивності. Вона полягає у наданні суб'єкту господарювання права діяти за своїм вибором, хоча і у загальних межах, визначених нормою. В цілому такими нормами встановлюються межі як належної (необхідної), так і дозволеної (можливої) поведінки. Адміністративно-господарська норма встановлює таку поведінку шляхом закріплення, які дії можна вчиняти (дозволи), від яких слід утриматися (заборони), які вчиняти необхідно (приписи). Причому суб'єкти господарювання повинні виконувати приписи і заборони, встановлені адміністративно-господарською нормою, під загрозою можливості застосування до них примусових заходів з боку держави;

3) адміністративно-господарські норми часто встановлюються у процесі реалізації повноважень виконавчої влади та місцевого самоврядування і безпосередньо її суб'єктами.

Адміністративно-господарська норма має чітку внутрішню побудову, визначений порядок взаємозв'язку, взаємозумовленості складових частин, елементів норми. У її змісті може бути виділено насамперед гіпотезу, диспозицію.

Гіпотеза адміністративно-господарської норми визначає фактичні умови та обставини, за яких дана норма застосовується та повинна виконуватися. Гіпотеза адміністративно-господарської норми має складну описову форму та містить цілу низку чітко сформульованих умов, при наявності яких накладається обов'язок чи надається право здійснити певні дії у сфері господарської діяльності. Тому вона нерідко формулюється в

окремій статті нормативного акта чи кількох статтях одразу [138].

Ще більш складним описовим характером вирізняється диспозиція адміністративно-господарської норми, в якій формулюється саме правило поведінки (може бути сформульоване у вигляді приписів, заборон або дозволів). Часто для детальнішого роз'яснення правила поведінки треба звернутися до іншого правового акта, тобто диспозиція має так званий відсилочний характер.

Типовою ознакою диспозиції адміністративно-господарської норми є, з одного боку, її імперативний характер, оскільки встановлене нормою правило поведінки не може бути змінено за згодою сторін. З іншого боку, частина адміністративно-господарських норм має дозвільну диспозицію, коли законодавець дозволяє окремим суб'єктам господарювання самим визначати свою поведінку в межах загального дозволу [10, с. 114].

У кожному випадку формулювання адміністративно-господарської норми законодавець прагне максимально точно охопити усі можливі ситуації, не допускаючи відсилань та двозначностей. Це, на думку Т. Кравцової, зумовлено, по-перше, великою складністю та специфікою предмета, що описується, – суспільних відносин у сфері публічного регулювання господарської діяльності; по-друге, роллю, яку виконує публічне регулювання, оскільки воно має забезпечити реалізацію загальних (публічних) інтересів з урахуванням інтересів суб'єктів господарювання; по-третє, йдеться про участь держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання, яка має здійснюватися відповідно до принципу, згідно з яким втручання органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб у господарські відносини не допускається інакше як на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, Господарським кодексом України та іншими законами [138].

Третім, обов'язковим елементом правової норми називається санкція, проте, на наш погляд, це правило стосується далеко не усіх норм

права. Вище було з'ясовано, що у змісті адміністративно-господарського права відсутній інститут юридичної відповідальності, а це, як наслідок, означає, що норми адміністративно-господарського права не можуть містити у собі санкцій. У цьому плані ми погоджуємося з тими вченими, які переконані, що санкція є скоріше елементом правового регулювання, а не норми як такої [165]. Санкції за порушення правил організації та здійснення господарської діяльності містяться насамперед у нормах адміністративно-деліктного та кримінального права, структурними елементами яких вони, відповідно, і є.

Норми адміністративно-господарського права можна класифікувати за значною кількістю критеріїв, однак, на наш погляд, найбільш доцільним з практичної точки зору виглядає поділ згаданих норм залежно від: а) правової функції; б) правового змісту та в) способів реалізації (дії).

За своєю правовою функцією адміністративно-господарські норми поділяються на матеріальні та процедурні. Матеріальні норми встановлюють правила поведінки учасників адміністративно-господарських відносин, закріплюють засади участі публічної адміністрації в організації господарської діяльності, визначають види засобів публічного регулювання економіки, принципи публічного контролю у сфері господарювання. Що ж до процедурних норм, то вони являють собою підвид процесуальних норм і відрізняються від останніх тим, що визначають порядок застосування матеріальних норм не у сфері судочинства, а у сфері функціонування публічної адміністрації. Інакше кажучи, процедурні адміністративно-господарські норми визначають порядок реалізації повноважень суб'єктами публічної адміністрації під час їх взаємовідносин із суб'єктами господарювання. Майже кожен з названих вище інститутів адміністративно-господарського права передбачає наявність процедурних норм, які, з одного боку, забезпечують їх життєздатність, а з іншого, – виступають гарантією дотримання прав та законних інтересів суб'єктів господарювання під час здійснення на

останніх публічно-правового впливу [7, с. 25].

Конкретизуючи правові функції, можна розрізняти наступні види матеріальних адміністративно-господарських норм: а) ті, що визначають завдання публічно-правового впливу на суб'єктів господарювання; б) ті, що визначають компетенцію суб'єктів публічної адміністрації у названій сфері; в) ті, що визначають права та обов'язки суб'єктів господарювання у сфері взаємодії останніх із публічною адміністрацією; г) ті, що запроваджують гарантії законності публічного управління у сфері здійснення господарської діяльності. Процедурні норми за своїми конкретними правовими функціями також поділяються на види відповідно до видів інститутів адміністративно-господарського права, у межах яких здійснюється правозастосовна діяльність.

За своїм правовим впливом норми поділяються залежно від утіленої в них публічної волі на: уповноважувальні (дозвільні), що передбачають можливість адресата діяти у рамках вимог даної норми на власний розсуд, але з дотриманням правового режиму, нею встановленого. Такі дозволи дають можливість вибору того чи іншого варіанту дії у межах певного правового режиму, який створюється даною нормою; зобов'язальні (приписні), що містять юридичну вказівку діяти відповідним чином у передбачених нормою умовах; заборонні (імперативні), що містять заборону на вчинення тих чи інших дій в умовах, які визначаються даною нормою. Заборони можуть мати загальний або спеціальний характер; стимулюючі (заохочувальні), що забезпечують відповідну поведінку з допомогою певних засобів матеріального або морального заохочення учасників регульованих відносин; рекомендаційні, що дають можливість обирати найбільші доцільні варіанти розв'язання певних завдань. Особливість правової природи цих норм у тому, що рекомендації, які містяться у цих нормах, не мають юридично обов'язкового характеру. Такі норми не містять прямих приписів [10, с. 121–122].

За способами реалізації необхідно розрізняти адміністративно-господарські норми, які реалізуються шляхом застосування та без застосування права. У першому випадку норма досягає своєї суспільної дії, якщо той або інший суб'єкт публічної адміністрації у конкретній справі застосовує загальну норму. На відміну від них мають місце норми, для реалізації яких немає необхідності у сприянні суб'єкта публічної адміністрації щодо застосування права. Ці норми діють через добровільне їх дотримання, яке однак повинно контролюватися відповідними суб'єктами.

Таким чином, викладене уможливорює висновок, що система адміністративно-господарського права являє собою цілісне утворення, яке складається з адміністративно-господарських норм (писаних та неписаних), об'єднаних у відповідні правові інститути. Разом з цим названа система є структурним утворенням системи українського права, у межах якої вона входить до підсистеми публічного права.

1.3. Джерела адміністративно-господарського права

Формування джерел та системи джерел будь-якої галузі сучасного права знаходиться у тісному зв'язку з формуванням та розвитком правової держави, які, власне, і визначають її побудову. Інакше кажучи, лише у правовій та демократичній державі може мати місце система джерел права у її повному розумінні, тобто як певної сукупності супідрядних правових актів.

Разом з цим, необхідно відзначити, що категорія «джерело права» є доволі складною за своїм змістом, доказом чого є наявність чималої кількості думок та позицій щодо її тлумачення. Поняття «джерела права» сягає своїм корінням у часи більш ніж двохтисячолітньої давнини, коли Тіт Лівій у своїй Римській історії назвав закони XII таблиць «джерелом усього публічного та приватного права» у тому сенсі, що ці закони являли собою

ту основу, на підґрунті якої розвилось та склалося сучасне для нього римське право. Але як наукова проблема питання про джерела права виникло лише у ХІХ ст. у результаті зіткнення правових ідей, які, з одного боку, відображали інтереси буржуазії, яка захоплювала владу, та представників феодалізму, з іншого боку, які вже відживали своє [424].

Протягом ХХ ст., особливо на теренах нашої держави, теорія джерел права також змінювала свій внутрішній зміст, який викликався до життя різним ставленням до права, його природи та призначення у державі. Панування на тому або іншому етапі історичного розвитку держави тієї або іншої теорії праворозуміння, викликало відповідне ставлення і до джерел права та її системи. Радянський підхід до сутності права, про який ми вже згадували вище, дозволяв ученим-правознавцям стверджувати, що: «для радянської правової науки у даний час питання про джерела права... не є спірною проблематикою. Надавши матеріалістичне пояснення сутності права, відносин права та економіки, права та класів, права та держави, змісту та форми права, марксистско-ленінська теорія по суті дала в основному відповіді на усі питання, пов'язані з так званою проблемою джерел права. Для радянського правознавства характерна єдність у розумінні дійсних сил, як тих, що породжують правові норми, так і тих, що надають їм загальнообов'язковості. Такою силою, яка створює право, є матеріальні умови життя класового суспільства... та держава...». Отож, під джерелами права розумілися різні акти державних органів, які встановлюють норми права або санкціонують норми, які склалися у суспільстві [424].

Зміна підходів до праворозуміння, яка має місце за сучасних умов, дозволяє, відповідно, дещо під іншим кутом подивитися на питання джерел права, і зокрема джерел адміністративно-господарського права. У сучасній правовій літературі під джерелами права розуміється форма вираження і закріплення правових норм, які можуть міститися у нормативно-правовому акті, правовому прецеденті, правовому договорі,

правовому звичаї, правовій доктрині, релігійно-правовому акті, міжнародно-правовому акті [381, с. 309; 39].

Аналіз сучасної правової літератури з адміністративного права показує, що система джерел названої галузі права будується наступним чином: закони України; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; акти Кабінету Міністрів України; накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим; акти місцевих державних адміністрацій; рішення місцевих рад; акти органів управління державних підприємств, установ, організацій; міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України [10, с. 142–147]. Проте, на наш погляд, подібний підхід до побудови системи джерел права є дещо застарілим, таким, що не враховує останні тенденції розвитку права. Наприклад, тенденцій глобалізації права, пов'язаних з виходом на, так би мовити, перший рівень правового регулювання джерел міжнародного та європейського права. З огляду на це, ми вважаємо, що першим елементом системи джерел адміністративно-господарського права є міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, які відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства. Закріплення названого положення в одній з перших статей Основного закону, на наш погляд, переконливо свідчить про те, що Україна визнала та враховує у своїй правотворчій та правозастосовній діяльності принцип пріоритету міжнародного права над національним. Подібний крок є абсолютно виваженим та доцільним з будь-яких позицій, оскільки вирішення усіх тих світових проблем, які сьогодні мають місце (економічні та фінансові кризи, зміна клімату, нестача продовольства, збройні конфлікти тощо), є просто неможливим без тісного міждержавного співробітництва. З огляду на це, у певних сферах світові інтереси мають стояти вище національних, що, зрозуміло, не може бути

дотримано без надання нормам міжнародного права пріоритетної ролі у сфері регулювання суспільних відносин.

Як впливає зі ст. 9 Конституції України, норми міжнародного права можуть знайти закріплення або у міжнародному договорі, або міжнародно-правовому акті. Та чи можна ототожнювати названі категорії? У літературі з цього приводу можна зустріти різні точки зору. Так, наприклад, Г. І. Чанишева, досліджуючи питання дії норм міжнародного права у сфері регулювання трудових відносин, названі терміни вживає як синоніми [419, с. 84–87]. Проте, на наш погляд, слід підтримати тих науковців, які вважають, що між ними є відмінності, пов'язані, насамперед, з їх різним змістовним навантаженням. В українській мові поняття «акт» тлумачиться як: 1) окремий прояв якої-небудь діяльності; дія, подія, вчинок; 2) писаний указ, грамота, постанова державного, суспільного значення; 3) офіційний документ, протокол, запис про який-небудь факт. У правознавстві цей термін використовується у декількох аспектах: «нормативно-правовий акт», «акт міжнародної організації», «акт органу державної влади», «правозастосувальний акт» тощо. Загальним є те, що термін «акт» розуміється як прояв діяльності, що фіксує наявність або відсутність певного факту. Водночас термін «міжнародний» тлумачиться як такий, що: 1) існує між народами, поширюється на них; 2) у ньому беруть участь представники різних країн, народів; 3) використовують для зв'язку між країнами, народами. Отож, в широкому значенні міжнародний акт можна трактувати як прояв діяльності різних держав, народів, їх представників, зусилля яких спрямовані на фіксацію фактів [51].

Що ж до терміна «договір», то під ним розуміється угода двох чи більше осіб, яка спрямована на встановлення, зміну або припинення правовідносин [106, с. 18]. Відповідно, під міжнародним договором необхідно розуміти засновану на нормах міжнародного права угоду двох чи більше держав або інших суб'єктів міжнародного права, спрямовану на встановлення, зміну чи припинення їхніх взаємних прав та обов'язків у

політичних, економічних чи інших відносинах відповідно до основних принципів міжнародного права. Принагідно зазначимо, що у такому розумінні термін договір може бути замінено на поняття «угода», «конвенція», «пакт», «протокол», «хартія» тощо.

Таким чином, з викладеного випливає, що між поняттями «міжнародний договір» та «міжнародно-правовий акт» є суттєва різниця, яка не дозволяє їх ототожнювати. На наш погляд, термін «міжнародно-правовий акт» є щодо категорії «міжнародний договір» ширшим поняттям. Тому кожен міжнародний договір є міжнародно-правовим актом, проте не кожен міжнародно-правовий акт є міжнародним договором.

Аналіз укладених Україною міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, показує, що до джерел адміністративно-господарського права можна віднести чималу їх кількість, зокрема:

- Угоду між Урядом України та Бельгійсько-Люксембурзьким Економічним Союзом про взаємне заохочення і захист інвестицій [406];
- Угоду про співробітництво між Кабінетом Міністрів України та Європейським співтовариством з атомної енергії в галузі ядерної безпеки [407].

Наступним рівнем джерел адміністративно-господарського права необхідно визнати норми, сконцентровані у межах права Європейського Союзу (далі – ЄС). Зазначимо, що нині, на жаль, далеко не у всіх випадках вітчизняні вчені розглядають право ЄС як джерело вітчизняного адміністративного права [127; 151, с. 32]. Поясненням такого підходу, можливо, є ототожнення правових актів ЄС з міжнародно-правовими актами, що, однак, є не зовсім правильним, оскільки названі правові акти, з одного боку, відрізняються, власне, за територію своєї дії, а з іншого, – принципово різні за метою їх прийняття. Право ЄС, як справедливо наголошується у літературі [142, с. 10], не вписується у загальноприйняті класифікації права, оскільки воно поєднує ознаки як міжнародного, так і національного права, але існує як відокремлений від

них правовий порядок. Право ЄС водночас публічне та приватне, матеріальне та процесуальне, сформульоване у нормативно-правових актах, а також в рішеннях Суду ЄС, усі з яких тісно пов'язані з метою утворення ЄС.

Аналіз історії виникнення та розвитку ЄС показує, що він був заснований на базі Європейського Економічного Співтовариства, спрямованого на створення спільного ринку. Для досягнення цієї мети потрібно було єдине законодавство, яке б дозволяло країнам-членам вільно функціонувати на спільному ринку товарів, послуг та капіталів. Розробка такого законодавства у теорії та практиці отримала назву гармонізації законодавства, яка полягає у приведенні норм національного права країн-членів європейських інтеграційних організацій у відповідність з вимогами права ЄС [189].

Як уже зазначалось, гармонізація на рівні ЄС має за мету створення однакових правових умов для економічної діяльності на спільному ринку, а раз так, то вона охоплює насамперед закони, нормативні постанови та адміністративні акти, які справляють безпосередній вплив на створення та функціонування спільного ринку. Основоположні свободи, пишуть німецькі вчені, є свободами ринку: вільний обмін товарами, свобода пересування найманих працівників, свобода надання послуг і вільне переміщення капіталів, саме вони визначають усі адміністративні дії та мислення. Органи публічної адміністрації діють як органи нагляду та регулювання, насамперед як органи публічного адміністрування економікою. Зовсім не випадково, продовжують вони, нагляд за дотриманням антимонопольного законодавства та нагляд за наданням субвенцій належать до найважливіших сфер, у яких Співтовариства уповноважені здійснювати власне публічне адміністрування відповідно до Договорів про заснування Європейських Співтовариств [100, с. 42–43].

Цей висновок є свого роду орієнтиром для майбутніх членів ЄС, які насамперед повинні розпочати адаптацію національного законодавства із

законодавством ЄС саме у названому напрямі. І як ми розуміємо, у даному разі мова йде не про що інше, як про адміністративно-господарське законодавство, з якого, фактично, і має бути розпочата адаптація українського законодавства до законодавства ЄС. Цей висновок може бути підтверджено зокрема положеннями розділу V Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [261], у межах якого наголошено, що на першому етапі виконання програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, є наступні: митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; енергетика, включаючи ядерну; транспорт. Отже, як бачимо, чимала кількість названих сфер повністю або частково підпадає під регулятивний вплив норм адміністративно-господарського права. З цього впливає, що перед Україною стоїть подвійне завдання. По-перше, необхідним є приведення у відповідність існуючих вітчизняних правових актів взагалі та адміністративно-правових актів, які регулюють взаємовідносини публічної адміністрації із суб'єктами господарювання, зокрема, до відповідних нормативних актів ЄС та, по-друге, розробка нових правових актів виключно з урахуванням та у межах вимог законодавства ЄС. Принагідно необхідно відзначити, що під правовими актами у даному випадку розуміються не лише закони, але й підзаконні нормативні акти, які також мають відповідати *acquis communautaire* [199].

Таким чином, правотворча та правозастосовна діяльність, здійснювана у сферах, що складають предмет правового регулювання адміністративно-господарського права, має бути заснована на вимогах та положення правових актів ЄС. Право ЄС має, так би мовити, два рівні:

первинний та вторинний. Первинне право ієрархічно вище, вторинне право є похідним. Первинне право встановлює критерії дійсності останнього. Виходячи з цього, як джерела адміністративно-господарського права мають бути виділені спочатку джерела первинного права, а потім джерела вторинного права.

До первинних джерел права ЄС, які є джерелами українського адміністративно-господарського права, необхідно віднести:

Установчі договори:

- Договір про заснування Європейського Співтовариства Вугілля і Сталі від 18 квітня 1951 року;

- Договір про заснування Європейського Співтовариства Атомної Енергії від 25 березня 1957 року з додатками і протоколами, які доповнюють договори;

- Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства від 25 березня 1957 року (далі ДЄЕС);

- Конвенція про деякі інститути, спільні для Європейських Співтовариств (1957);

- Договір про злиття (1965);

- Люксембурзький Договір про бюджетні питання (1970);

- Перший Договір про приєднання і його додатки (1972);

- Другий Бюджетний договір (1975);

- Акт Ради про прямі вибори до Європейського Парламенту (1976);

- Другий Договір про приєднання і додатки (1979);

- Третій Договір про приєднання і додатки (1985);

- Єдиний Європейський Акт (1986);

- Маастрихтський договір про Європейський Союз (1992) з його протоколами і деклараціями;

- Четвертий Договір про приєднання (1994);

- Амстердамський договір про Європейський Союз з його протоколами і деклараціями (1997);

- Ніщський Договір 2001 р.;

- П'ятий Договір про приєднання (2004);

Договір про заснування Конституції для Європи (Конституція ЄС) від 29 жовтня 2004 р.;

Конвенції між державами-членами:

- Конвенція про юрисдикцію та виконання судових рішень з цивільних і комерційних питань;

- Конвенція про право, що застосовується до контрактних зобов'язань;

- Конвенція про взаємне визнання компаній;

- Конвенція про європейський патент для спільного ринку;

- Конвенція про відміну подвійного оподаткування підписана.

До вторинних джерел права належать правові акти інституцій Співтовариства:

Регламенти – нормативно-правові акти загального характеру. Вони є обов'язковими у всіх своїх елементах для всіх суб'єктів права ЄС і є актами прямої дії, тобто підлягають застосуванню владою і судовими органами всіх держав-членів незалежно від того, чи виступала дана держава за їхнє прийняття чи ні. Всі регламенти підлягають обов'язковій публікації в офіційному органі Європейського Союзу – «Journal official», і вступають в силу, якщо інше не встановлено в самому акті, на 20-й день після їхнього опублікування.

- Регламент (ЄС) № 853/2004 Європейського Парламенту і Ради від 29 квітня 2004 року, що встановлює спеціальні гігієнічні правила для харчових продуктів тваринного походження;

- Регламент Комісії (Євратом) № 944/89 від 12 квітня 1989 року, яким встановлюються максимально допустимі рівні радіоактивного зараження другорядних продуктів харчування після ядерної аварії чи будь-якого іншого випадку радіологічного надзвичайного стану;

Директиви. Їх головна відмінність від регламенту полягає в тому, що в директиві, як правило, вказуються мета і результати, які повинні бути досягнуті, однак національній владі надається право самій визначати, в якій формі чи за допомогою яких процедур і механізмів ця мета може бути досягнута. Директиви, таким чином, зв'язують державу тільки в тому, що стосується досягнення передбачених результатів.

- Директива Ради 92/50/ЄЕС від 18 червня 1992 року що координує розміщення державних замовлень у сфері послуг;

- Директива Ради 93/36/ЄЕС від 14 червня 1993 року щодо процедур координування укладання державних контрактів на постачання товарів;

- Директива Ради від 21 грудня 1989 року про координацію законів, підзаконних актів та адміністративних положень про застосування процедур перевірки надання контрактів на державні поставки та виконання державних робіт (89/665/ЄЕС) (ОВ L 395, 30.12.1989, С. 33).

Рішення Ради або ЄК. Їхня відмінна риса полягає в тому, що це акти індивідуального, а не загального характеру. Будучи обов'язковими для своїх адресатів, вони, як правило, стосуються спеціальних, вузьких, нерідко технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб'єктів, яким вони адресовані. Причому адресатом не обов'язково повинна виступати держава, це можуть бути певні категорії юридичних осіб або навіть окремі юридичні особи. За загальним правилом, рішення нотифікуються (повідомляються) тим суб'єктам, яких вони безпосередньо стосуються і які виступають як виконавці відповідних розпоряджень.

- Рішення Комісії від 22 грудня 1972 року про вирівнювання цін для продажу вугілля на спільному ринку Офіційний Вісник L 297, 30/12/1972, С. 0045 – 0047 -

- Рішення Комісії від 26 травня 1987 року про заснування Дорадчого комітету з контрактів на виконання державних робіт (71/306/ЄЕС) (ОВ L 185, 16.8.1971, С. 15).

Окрім вищезгаданих правових актів існує багато інших документів,

які приймаються інституціями Співтовариства, наприклад, меморандуми, повідомлення, обговорення, програми, керівні вказівки. Ці недоговірні акти описують різноманітні заходи та процеси, які відбуваються у Співтоваристві. Однак, вони можуть мати обов'язкову юридичну силу, якщо, незважаючи на свою назву, вони відповідають критеріям, передбаченим Договором для обов'язкових правових актів [142, с. 27], тому теж будуть визнані джерелами адміністративно-господарського права.

Принагідно слід відзначити, що процес зближення систем адміністративного права як країн-членів ЄС, так і тих держав, які претендують на вступ до ЄС, отримав у літературі назву європеїзації адміністративного права, результатом чого має стати розбудова європейського адміністративного права, яке, до речі, вже сьогодні набуло досить чітких контурів [444]. Зазначене правове утворення розвивається у двох основних напрямках: відбувається формування загального та особливого європейського адміністративного права. Перше з названих правових утворень об'єднує у своїх межах законодавство про організацію органів публічної адміністрації та вчення про джерела права, юридичні форми адміністративних дій, вчення про наслідки помилок, загальні принципи права, адміністративну процедуру і, нарешті, модель адміністративно-правового захисту. Що ж до особливого європейського адміністративного права, то воно формується у ракурсі створення єдиних правил функціонування національних публічних адміністрацій в окремих сферах – економіки, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення громадського порядку тощо [100, с. 38–39].

Зазначені тенденції обов'язково мають враховуватися як українським законодавцем, так і українськими вченими-правознавцями, які, відповідно, мають орієнтуватися на названі джерела під час розробки вітчизняних правових актів та їх дослідження. Стан взаємодії та залежності українського законодавства від законодавства ЄС на сьогодні вже є

настільки міцним, що будь-яка розмова про національне законодавство має розпочинатися з відповіді на питання про його узгодженість з відповідними правовими актами ЄС, у тому числі, зрозуміло, і у сфері публічного управління економікою.

Наступним рівнем джерел адміністративно-господарського права є національне право, яке може бути розділене на два підрівні. У першому випадку ми пропонуємо вести мову про писані джерела права, а у другому, відповідно, – про неписані.

Безперечно, визначальне місце у системі національного права посідає Конституція України, яка є основним законом громадянського суспільства і держави, що має найвищу юридичну силу, через який (відповідно до багатовікового досвіду і прагнень народу) затверджуються основи суспільного і державного ладу і механізми їх дії, спрямовані на зміцнення держави і забезпечення прав і свобод громадян [381, с. 326].

Провідне місце Конституції у системі національного права забезпечується завдяки властивим їй юридичним ознакам:

1. Конституція є актом найвищої юридичної сили (верховний акт). На її основі мають прийматися закони та інші нормативно-правові акти, а також укладатися та ратифікуватися міжнародні договори.

2. Конституція становить базу для поточного законодавства і формування правової системи держави.

3. Конституція містить норми прямої дії, які відповідають основним стандартам сучасного міжнародного права і не потребують будь-яких додаткових законів і постанов для їх застосування.

4. Конституційні норми мають вищий ступінь нормативної концентрації та ціннісної орієнтації, ніж суміщена дія конституційних і поточних норм. Конституційні норми не розчиняються в комплексі останніх, а мають визначальне значення в нормативній регламентації суспільних відносин.

5. Конституція має особливу процедуру ухвалення і зміни.

6. Конституція має складний дворівневий механізм власної реалізації: а) рівень реалізації конституції в цілому; б) рівень реалізації її конкретних норм [381, с. 327–328].

Норми Конституції України виступають джерелами багатьох галузей права. Але особливу роль вони відіграють для адміністративного права та його складових елементів (галузей, що утворюють особливе адміністративне право). Це випливає з аналізу уже перших статей Основного закону. Так, ст. 1 проголошено, що Україна є правовою державою. Зазначений принцип є фактично квінтесенцією усього адміністративного права. Це пов'язано з тим, що у деяких фазах історичного розвитку правову державність й адміністративне право вважали майже тотожними поняттями, у зв'язку з чим правова держава вважалася «державою добре впорядкованого адміністративного права» [100, с. 54]. Подібний зв'язок адміністративного права та Конституції України зобов'язує нас більш детально зупинитися на з'ясуванні місця її положень у системі джерел адміністративно-господарського права.

Аналіз положень Основного закону показує, що у його змісті можуть бути виділені окремі групи норм, які становлять джерельну базу адміністративно-господарського права. У даному разі мова йде про: а) конституційні принципи; б) основні права; в) конституційно-правові положення про компетенцію; г) норми матеріального адміністративного права.

Конституційні принципи

Конституція України містить ряд конституційних принципів, які являють собою керівні ідеї для будь-якої сфери діяльності публічної адміністрації, зокрема й тієї, що пов'язана із публічним управлінням економікою. У цьому плані доцільно згадати про:

- принцип законності (ч. 2 ст. 6 – органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією та законами України межах);

- принцип рівності перед законом (ст. 24 – громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом);

- принцип публічних інтересів (ч. 1 ст. 17 – захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави).

Основні права

Основні права приватних осіб мають велике значення для адміністративно-господарського права, оскільки завдяки ним відбувається визначення меж, а також спрямованість діяльності публічної адміністрації у сфері публічного управління економікою. До основних прав можна віднести також і загальні процедурні та процесуальні гарантії. Із сферою, що аналізуються, найбільш тісно пов'язані наступні основні права:

- право на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40);

- право володіння, користування і розпорядження своєю власністю (ст. 41);

- право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42);

- право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55);

- право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56).

Конституційно-правові положення про компетенцію

На норми адміністративно-господарського права впливають також закріплені у Конституції України загальні положення про сферу відповідальності та повноважень публічної адміністрації. Сюди необхідно

додати також положення про розмежування повноважень між вищим, центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань публічного управління економікою. З огляду на викладене, доречним бути згадати про наступні конституційні положення:

- ч. 2 ст. 3 – Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави;

- ч. 4 ст. 13 – Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки;

- ч. 3 ст. 42 – Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності.

- ч. 4 ст. 42 – Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів.

Норми матеріального адміністративного права

У Конституції України можна зустріти певну кількість положень, які являють собою не що інше, як матеріальне адміністративне право, через яке визначаються основи діяльності публічної адміністрації в окремих сферах. Такі норми є одночасно як нормами конституційного, так і нормами адміністративного права. До таких положень, на наш погляд, можуть бути віднесені:

- ч. 1 ст. 116 – Кабінет Міністрів України: забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку;

- ч. 1 ст. 119 – Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку;

- ст. 143 – Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють

майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного розвитку.

Отже, як бачимо, Конституція України містить чималу кількість положень, які безпосереднім чином стосуються адміністративно-господарського права. Звісно, на цьому її роль не закінчується. На її підставі здійснюється поглиблення нормативного регулювання публічного управління економікою, яке знаходить закріплення у законах або законодавстві. Разом з цим, необхідно відзначити, що нині названі поняття, на жаль, є недостатньо визначеними, через що і у літературі, і на нормативному рівні зустрічаються різночитання щодо їх змісту. Тому перш ніж перейти до безпосереднього аналізу законів як джерел адміністративно-господарського права, варто зробити певні застереження щодо названої вище проблеми.

Вивчення наукової та навчальної літератури показує, що нині зустрічається, так би мовити, широкий та вузький підходи до тлумачення поняття законодавства, а відповідно і терміна «закон». Представники першого з підходів стверджують, що вертикальну структуру законодавства України складає Конституція та конституційні закони України; поточні органічні, надзвичайні закони України; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; розпорядження представників Президента України тощо [99, с. 174; 208]. Розвиваючи цю думку, деякі адміністративісти наголошують, що адміністративне законодавство охоплює собою закони та інші акти Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України та урядові постанови загально нормативного характеру, які стосуються управлінської діяльності [6, с. 32].

На наш погляд, підставою для такого розуміння змісту законодавства є рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України

(справа про тлумачення терміна «законодавство») [362], у якому до поняття законодавства включено закони, міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою, а також постанови Верховної Ради, укази Президента, декрети і постанови Кабінету Міністрів, прийняті у межах їх повноважень і відповідно до Конституції і законів України. Можна припустити, що назване рішення стосується лише сфери дії трудового законодавства, однак і з цієї позиції воно є незрозумілим з огляду на положення Конституції України, з яких випливає, що закони можуть прийматися виключно Верховною Радою України, а відтак термін законодавство може вміщати у себе лише закони.

Подібне розширене тлумачення поняття законодавства дісталось нам у спадщину від радянських часів, за яких, з огляду на заперечення у СРСР принципу розподілу влади, акти, що приймалися Верховною Радою СРСР та Верховними Радами союзних республік, і акти, що видавалися їх Президіями, а також Радами Міністрів мали однакову юридичну силу. За таких умов, зрозуміло, до тлумачення терміна «законодавство» можна було підходити з широких позицій. Подібний стан справ влаштовував і наукову громадськість, яка, з огляду на викладене, піддавала критиці буржуазні концепції, спрямовані на розмежування законів та підзаконних нормативних актів. Так, наприклад, у 60-х рр. минулого сторіччя І. М. Пахомов писав: «Розробка питання про акти державного управління в буржуазній науці проходила і проходить у межах вчення про закон в матеріальному і формальному розумінні. Ця теорія вважає за необхідне розрізняти два поняття закону і указу: формальне і матеріальне. Закон у формальному розумінні – це акт, що виходить від законодавчих органів. Закон в матеріальному розумінні – це акт, який регулює права і обов'язки громадян, незалежно від того, ким він виданий. Указ у матеріальному розумінні – це акт, що виходить від будь-якого органу держави, який регулює відносини всередині державного апарату. Указ у формальному розумінні – це кожна норма, що виходить від адміністративних органів,

незалежно від того – створює вона права і обов'язки для громадян чи регулює відносини всередині державного апарату. Інакше кажучи, ця теорія розрізняє чотири види актів; 1) акти, які є законами в матеріальному і формальному розумінні (частина актів парламенту); 2) акти, які є законом тільки в матеріальному розумінні, а за формою являють собою акти адміністративні (частина актів органів адміністрації); 3) акти, які є за формою законом, а за змістом – актами адміністрації (частина актів парламенту); 4) адміністративні акти і за формою, і за змістом (частина актів адміністративних органів). З точки зору цієї теорії, акт, який за своїм змістом спрямований на регулювання прав і обов'язків людей і містить юридичну норму, є законом у матеріальному розумінні, незалежно від того, яким органом він виданий. В свою чергу, акт, який за своїм змістом становить правило для регулювання внутрішніх відносин між працівниками державного апарату, є актом адміністративним, актом управління в матеріальному розумінні, хоч би був виданий органом законодавчим». Як підсумок, вчений зазначав, що така теорія була спрямована на виправдання фактичної переваги урядової влади над законодавчою, на виправдання свавілля буржуазії [206, с. 163–164].

Натомість згадана вище теорія формального та матеріального закону мала зовсім іншу мету та інше призначення, і полягала вона у тому, щоб втілювати у життя на рівні правових актів теорію правової держави взагалі, та такий її елемент як розподіл влади у державі зокрема [445, с. 28–29]. Разом з цим відзначимо, що окремі європейські автори починають поступово відходити від теорії формального та матеріального закону, вважаючи її дещо ускладненою. Вони пропонують називати законами лише ті нормативні акти, які прийнято парламентом у межах встановленої процедури [441, с. 22].

Визнання та закріплення у Конституції України принципу розподілу влади у державі, на наш погляд, зобов'язує і вітчизняну правову громадськість обережно та виважено підходити до використання, а

головне, до визначення змісту термінів «закон» і «законодавство». Особливе значення це застереження набуває для сфери функціонування публічної адміністрації, яка має право діяти лише у спосіб та у межах, визначених законом, тобто актом, який прийнято Верховною Радою України. Нині у сфері функціонування суб'єктів господарювання трапляються ситуації, коли відбувається порушення прав названих суб'єктів саме через розпливчате тлумачення названих категорій. Так, наприклад, ч. 2 ст. 238 Господарського кодексу України визначає, що адміністративно-господарські санкції можуть бути встановлені виключно законами. Однак, не дивлячись на це, нині такі санкції закріплюються і на рівні підзаконних актів. Тому необхідно підтримати Е. Демського, який переконаний, що наявні в правовій системі нормативні підзаконні акти – укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти Національного банку України, Державної податкової адміністрації, інших органів влади, які передбачають встановлення штрафних, фінансових та інших санкцій за порушення порядку і правил господарювання – підлягають негайному скасуванню [71].

Обґрунтованість та необхідність такого кроку стає ще більш очевидною з огляду на відмінність, що існує між законом та підзаконним нормативним актом і яка полягає у наступному. По-перше, закони підлягають контролю лише з боку Конституційного суду України, тоді як усі інші нормативні акти можуть бути об'єктом, скажімо, прокурорського нагляду. По-друге, закони є абсолютно обов'язковими для усіх органів, посадових та службових осіб, а також приватних осіб. У той же час нормативні акти органів виконавчої влади можуть бути призупинені. Так, постанови Кабінету Міністрів України, відповідно до чинного законодавства, має право призупиняти Президент України. По-третє, збитки, завдані прийняттям законодавчого акта, як правило, не підлягають відшкодуванню. Але передбачено різні варіанти відшкодування збитків, завданих актом суб'єкта публічної адміністрації: персональна матеріальна

відповідальність державного службовця; відшкодування збитків за рахунок державного бюджету тощо. По-четверте, суддя адміністративного суду відповідно до положень КАС України має право перевіряти законність будь-якого підзаконного нормативного акта, прийнятого суб'єктом публічного управління, однак перевіряти акти законодавчого органу він не має права. По-п'яте, чинне законодавство не надає право приватним особам у позасудовому порядку оскаржувати акти законодавчого порядку, у той час як підзаконні нормативні акти може бути оскаржено у порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян» [172, с. 70–71].

Викладене настановує на висновок, що під законом як джерелом адміністративно-господарського права розуміються норми абстрактного змісту, які прийнято Верховною Радою України із дотриманням встановленої процедури.

Сфера публічного управління економікою є надзвичайно розгалуженою, у зв'язку з чим визначення переліку законів, які є джерелами адміністративно-господарського права, має здійснюватися у системному вигляді, у підґрунтя якого може бути покладено сформульований нами перелік інститутів адміністративно-господарського права. Отже, названі законодавчі акти можуть бути розташованим у наступному вигляді:

закони, що закріплюють правовий статус суб'єктів адміністративно-господарських відносин:

- Закон України «Про природні монополії» [336];
- Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [345];
- Закон України «Про Антимонопольний комітет України» [227]; закони з питань державної реєстрації та зняття з державної реєстрації суб'єктів господарювання;
- Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та

фізичних осіб - підприємців» [252];

закони з питань державного замовлення:

- Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» [240];

- Закон України «Про державне оборонне замовлення» [243]

закони з питань антимонопольного регулювання:

- Закон України «Про Антимонопольний комітет України»;

закони з питань ліцензування:

- Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [310];

закони з питань сертифікації та стандартизації:

- Закон України «Про внесення зміни до статті 19 Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» щодо методики розрахунку вартості робіт, пов'язаних з обов'язковою сертифікацією продукції» [236];

закони з питань регулювання цін та тарифів:

- Закон України «Про ціни та ціноутворення» [346];

- Закон України «Про встановлення тарифної квоти на ввезення в Україну цукру-сирцю з тростини» [238];

закони з питань надання інвестиційних, податкових та інших пільг:

- Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» щодо надання індивідуальним сільським забудовникам державних пільгових кредитів» [235];

- Закон України «Про надання пільг щодо обкладання податком на додану вартість продукції (робіт, послуг), що виробляється за контрактом № 1346/38» [314];

закони з питань надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій:

- Закон України «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу

або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю» [259];

- Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» щодо компенсації різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації» [233];

закони з питань застосування контрольних заходів:

- Закон України «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності» [325];

- Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [323];

Наступним елементом системи джерел будь-якої галузі права називаються Укази Президента України, проте щодо адміністративно-господарського права це правило не може бути застосованим, оскільки проміжне місце між законом та указом займають державні програми. Нагадаємо, що про них згадується у Конституції України, де у ч. 1 ст. 85 вказано, що до повноважень Верховної Ради України віднесено затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку. Подальша деталізація положень щодо названих програм знайшла місце у Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [244]. Під державними програмами розуміється документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки.

З викладеного неважко зрозуміти, що у межах програм економічного

розвитку здійснюється вироблення та закріплення різноманітних заходів, через які здійснюється прямий та опосередкований вплив на суб'єктів господарювання, який має на меті активізацію функціонування останніх, підвищення результативності та ефективності їх діяльності як необхідного кроку у напрямку покращення темпів економічного зростання України. Так, наприклад, у межах Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010 рік [249] передбачалося:

- скоротити перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, шляхом виключення з цього переліку видів діяльності, що не становлять загрозу життю і здоров'ю громадян та навколишньому природному середовищу (шляхом розроблення і прийняття відповідного нормативно-правового акта);

- зменшити кількість контролюючих органів та встановити чіткі норми щодо подання звітності та проведення перевірок страхувальників;

- завершити створення єдиної системи державної реєстрації юридичних осіб та усунути існуючі на даний час протиріччя між положеннями Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деякими іншими законами, які регулюють, зокрема, порядок проведення державної реєстрації та припинення окремих видів юридичних осіб;

- запровадити систему електронної державної реєстрації суб'єктів господарювання (шляхом розроблення і прийняття змін до відповідних нормативно-правових актів);

- посилити відповідальність за порушення порядку видачі документів дозвільного характеру дозвільними органами (шляхом розроблення і прийняття відповідного закону) тощо.

Отже, як бачимо з викладеного, названа Програма повинна стати чинником активізації правотворчої та правозастосовної діяльності у сфері публічного управління (адміністрування) економіки, суб'єктів господарювання, що зобов'язує включення програмних документів до

переліку джерел права. Разом з цим, необхідно погодитися із В. Юсуповим, що посилення регулюючої ролі державних програм вимагає, з одного боку, проведення їх подальших теоретичних досліджень, а з іншого, – розроблення дієвих механізмів введення у дію положень, які містяться у них. Сьогодні, наголошує автор, суспільство потерпає не стільки від зловживань «програмотворенням», скільки від невиправдано низької їх ефективності [439]. Деякі автори переконані, що посилення ефективності програмних документів може бути досягнуто шляхом повернення до радянської практики встановлення юридичної відповідальності за їх неналежне виконання [219]. Вважаємо, що у такій пропозиції є певний сенс. Однак, головною причиною «нехтування» державними програмами є, на наш погляд, хибне розуміння їх юридичної природи, у зв'язку з чим останні іноді характеризують як документ рекомендаційного порядку, який є необов'язковим для виконання, зокрема суб'єктами господарювання [139, с. 200]. Але хіба може документ, який вводиться у дію законом України, бути не обов'язковим для виконання?! Звичайно, такого бути не може. Подібне ставлення до державних програм, ймовірно, можна пояснити існуючою практикою їх затвердження постановами Верховної Ради України [439]. Вважаємо таку практику хибною з огляду на велике суспільне та державне значення таких документів. Затвердження державних програм відповідними законами надає їм загальнообов'язкового значення, і дозволяє віднести до системи джерел адміністративно-господарського права на рівні законів.

До джерел адміністративно-господарського права можуть бути віднесені наступні програми:

- Державна програма приватизації [250];
- Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік;
- Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні [320] тощо.

Ведучи мову про програми економічного розвитку української економіки, не можна не згадати також і про інший документ, який є їх логічним продовженням. Йдеться про плани. Аналіз наукової літератури показує, що нині є чимала кількість прихильників ідеї інтенсифікації планування економіки. Так, наприклад, Д. Задихайло зазначає, що слід створити цілісну систему державного планування, що має координуватися з єдиного центру. Планування в умовах ринкової економіки, на його думку, не є рівнозначним діяльності Держплану СРСР, але має виконувати також дуже важливу і відповідальну функцію, а тому вимагає відповідного організаційного забезпечення [102]. Подібна позиція є доволі обґрунтованою, що може бути підтверджено також і практикою планування економіки в європейських країнах, в яких план вже протягом багатьох років використовується як один із механізмів публічного адміністрування економіки [448].

Особливості плану як правового документа полягають у тому, що він може містити у собі як індивідуальні настанови, так і норми права, досить часто виражені у цифрах та завданнях. Як юридичні документи плани відіграють важливу трансмісійну роль, викликаючи виникнення та розвиток правовідносин у контексті різних галузей права. Саме з огляду на це план можна розглядати джерелом адміністративно-господарського права. Однак його місце у системі названих джерел буде залежати від виду правового акта, яким той або інший план затверджено або введено у дію. Це можуть бути, наприклад, як постанови Верховної Ради України [333], так і постанови чи розпорядження Кабінету Міністрів України [273].

Наступний рівень джерел адміністративно-господарського права утворюють підзаконні нормативні акти, які сьогодні представлені: указами Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, наказами центральних органів виконавчої влади, розпорядженнями голів місцевих державних адміністрацій, а також рішеннями органів місцевого самоврядування та розпорядженнями

сільських, селищних, міських та обласних рад. Головною умовою віднесення того або іншого правового акта з названих вище до категорії джерела адміністративно-господарського права є наявність у його змісті абстрактних, тобто не персоніфікованих правил поведінки (прав та обов'язків) учасників адміністративно-господарських відносин. Разом з цим необхідно відзначити, що не кожний підзаконний нормативний акт може розглядатися як джерело права взагалі, так і джерело адміністративно-господарського права зокрема. Тут має бути враховано щонайменше два важливі моменти:

1. Дотримання компетенції на видання підзаконного нормативного акта, який містить правила поведінки учасників адміністративно-господарських відносин. У даному разі мова йде про проблему делегування повноважень законодавчої влади органам публічної адміністрації, яка у вітчизняній правовій науці почала обговорюватися вже на початку ХХ ст. [92, с. 147], однак дотепер так і залишається не дослідженою. Українські вчені окреслюють сутність інституту делегованої правотворчості, проте ухиляються від його детального вивчення. Головна проблема, на наш погляд, полягає у тому, що делегування виконавчій владі права створення правових норм певним чином порушує принцип розподілу влади, відповідно до якого, як відомо, одна гілка влади створює норми права, інша втілює їх у життя, а третя контролює таке застосування. Звісно, швидкоплинність та складність суспільних відносин не дозволяє обмежувати правотворчість лише стінами парламенту. Однак це не означає, що межі позапарламентської правотворчості не повинні бути чітко встановленими. На наш погляд, видання публічною адміністрацією правових актів є можливим у разі коли:

- Конституція України цього не забороняє;
- норма про делеговане повноваження на видання правового акта закріплена у законі;

- делеговані правотворчі повноваження чітко обмежені певною сферою;

- основи правового регулювання у такій сфері закладено законом.

Ознайомлення з Конституцією України показує, що окремі передумови делегованої правотворчості у ній закладено. Зокрема визначено, що Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади можуть видавати нормативно-правові акти. Визначено сфери, правове регулювання в яких може здійснюватися виключно на законодавчому рівні (ст. 92). Таким чином, дві передумови для здійснення делегованої правотворчості виконано. Залишилося лише, щоб а) у законах, у разі потреби в їх конкретизації, вказувалося на право публічної адміністрації деталізувати їх окремі положення та б) унеможливилась практика врегулювання суспільних відносин спочатку на рівні підзаконного нормативного акта, а вже потім за допомогою закону, як це було зроблено, наприклад, щодо інституту ліцензування, який спочатку було врегульовано на рівні Постанови Кабінету Міністрів України [334], а вже потім, – Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

З викладеного можна зробити висновок, що до джерел адміністративно-господарського права можуть бути віднесені лише ті підзаконні нормативні акти, які видано з дотриманням правил, які стосуються делегування правотворчих повноважень. У іншому разі підзаконні правові акти має бути визнано такими, що видані з перевищенням компетенції, а значить такими, що не підлягають застосуванню.

2. Неможливість зарахування до джерел права актів, які стосуються внутрішньо організаційної сторони діяльності публічної адміністрації. Такі правові акти не містять у собі правил поведінки (прав та обов'язків) суб'єктів господарювання, а значить не є регуляторами взаємовідносин останніх із публічною адміністрацією. Вони містять службові вимоги

вищих органів щодо підпорядкованих їм у межах службової ієрархії суб'єктів. Їх головне призначення полягає у тому, щоб забезпечити єдине, одноманітне та ефективне застосування законодавства у межах відповідної системи органів публічної адміністрації. Інакше кажучи, мова йде про керівні роз'яснення. Проте поряд з названими актами, можуть бути виділені також і організаційні, які, відповідно, стосуються не реалізації законодавства, а побудови суб'єкта публічної адміністрації, розмежування повноважень між його структурними підрозділами тощо. Але треба тут застерегти, що у разі, якщо внутрішньоорганізаційний акт містить положення, які стосуються приватних осіб, визначають їх поведінку у сфері господарювання, то у цій частині він може бути визнаний джерелом адміністративно-господарського права.

Таким чином, система джерел адміністративно-господарського права другого рівня не може бути визначена автоматично, наприклад, лише з урахуванням назви того або іншого підзаконного акта. У кожному випадку має бути зроблено аналіз правового акта з урахуванням вказаних вище обставин.

Джерела адміністративно-господарського права, які утворюють даний рівень, є надзвичайно розгалуженими, що пояснюється, з одного боку, великим обсягом сфери господарювання, а з іншого, – кількістю органів, які мають право видавати такі акти. Тому виглядає доречним розмістити їх знову ж таки за інститутами адміністративно-господарського права, як це було зроблено щодо законодавчих актів. Як приклад, виділимо наступні з них:

підзаконні правові акти, що конкретизують правовий статус суб'єктів адміністративно-господарських відносин:

- Указ Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг» [318];
- Указ Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації» [319];

- Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної реєстраційної служби» [77];

підзаконні правові акти з питань державної реєстрації та зняття з державної реєстрації суб'єктів господарювання

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення реєстру підприємств паливно-енергетичного комплексу, що беруть участь у процедурі погашення заборгованості, та користування його даними» [277];

- Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації діяльності технологічних парків» [79];

- підзаконні правові акти з питань державного замовлення:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування державного замовлення на випуск видавничої продукції та її розповсюдження» [286];

- Постанова Кабінету Міністрів України «Питання закупівлі техніки за державним оборонним замовленням у національних виробників» [214];

підзаконні правові акти з питань державного завдання:

- Постанова Центральної виборчої комісії «Про затвердження Технічного завдання на створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» [292];

підзаконні правові акти з питань антимонопольного регулювання:

- Розпорядження Антимонопольного комітету України «Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію)» [276];

підзаконні правові акти з питань ліцензування:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими діяльність з використання джерел іонізуючого випромінювання звільняється від ліцензування» [266];

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» [270];

підзаконні правові акти з питань патентування:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних побутових послуг, на провадження діяльності з надання яких придбається торговий патент» [271];

- Наказ Державної податкової адміністрації України «Про затвердження форм та Порядку заповнення торгових патентів, форми Заявки на придбання торгового патенту» [293];

підзаконні правові акти з питань квотування:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження квотування експорту нафти сирової українського походження та нафтопродуктів у 2005 році» [262];

підзаконні правові акти з питань сертифікації та стандартизації:

- Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Правил сертифікації екземпляра державного повітряного судна України» [287];

- Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні» [272];

підзаконні правові акти з питань застосування нормативів і лімітів:

- Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження нормативів витрат електроенергії на 1 гектар зрошеної площі у 2012 році» [269];

- Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження лімітів спеціального використання водних біоресурсів загальнодержавного значення у 2012 році» [267];

підзаконні правові акти з питань регулювання цін та тарифів:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження мінімально допустимого рівня цін на молоко на 2012 рік» [268];

- Наказ Міністерства інфраструктури України «Про затвердження тарифів на перевезення залізничним транспортом вантажів транзитом через територію України» [291];

підзаконні правові акти з питань надання інвестиційних, податкових та інших пільг:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку обліку сум податків та зборів, не сплачених суб'єктом господарювання до бюджету у зв'язку з отриманням податкових пільг» [282];

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування для підприємств та організацій громадських організацій інвалідів» [281];

підзаконні правові акти з питань надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення фінансової підтримки суб'єктів господарювання агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів та компенсації лізингових платежів» [278];

- Наказ Міністерства соціальної політики України «Деякі питання надання фінансової допомоги на поворотній і безповоротній основі, цільової позики та дотації за рахунок сум адміністративно-господарських санкцій та пені, що надходять до державного бюджету за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів» [78];

підзаконні правові акти з питань застосування контрольних заходів:

- Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг «Про затвердження Порядку контролю за дотриманням ліцензіатами Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та

водовідведення» [280];

- Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами» [279];

підзаконні правові акти з питань застосування примусових заходів:

- Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Порядку скасування реєстрації випусків акцій та анулювання свідоцтв про реєстрацію випуску акцій» [284].

Наступний рівень системи джерел права об'єднує у собі ті з них, які містять неписані норми права. Це правові звичаї (звичаєве право) та судові рішення (судове право), на аналізі яких ми й зупинимось далі.

Як звичаєве право можна розглядати правові норми, які внаслідок багаторічного застосування публічною адміністрацією та їх визнання останньою, а також приватними особами, до яких вони застосовуються, набули статус неписаного права.

Правові звичаї є особливим різновидом загальногромадянських звичаїв, які діють у суспільстві. Їх зміст утворюють конкретні правила, які приписують певну лінію поведінки у тих або інших ситуаціях. Стійкість, повторюваність соціальних відносин та зв'язків викликають у індивідуальній, груповій та масовій свідомості певні стереотипи поведінки. Твердження, що звичаї завжди належать минулому, надмірно категоричне. Одноманітне повторення тих або інших ситуацій протягом тривалого часу може викликати появу певного зразка поведінки (соціальної норми) як би природним шляхом. Звичай часто виконує правопоповнювальну роль і застосовується у разі прогалин у законодавстві, неврегульованості нормами тих або інших суспільних відносин [123].

Правові звичаї не є однаковими за своєю сутністю та процедурами застосування. Вони тісно пов'язані з особливостями тієї або іншої галузі права, джерельну базу якої вони доповнюють. Так, можливість

застосування норм звичаєвого права для регулювання взаємовідносин публічної адміністрації з приватними особами є доволі проблематичною, оскільки це певним чином суперечить ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої, нагадаємо, публічна адміністрація має право діяти лише у спосіб та у межах, визначених Конституцією та законами України або, інакше кажучи, на підставі писаних норм, зокрема, адміністративного та адміністративно-господарського права. Однак, з огляду на поступовий відхід сучасного праворозуміння від теорії нормативізму на користь теорії природного права, на наш погляд, було б не виправдано ігнорувати звичаєве право, тим паче, що у розвинутих європейських країнах воно розглядається як джерело відповідних галузей права [44, с. 413; 445, с. 32–33]. Вважаємо, що головне питання тут полягає лише у відшуванні критеріїв допустимості використання норм неписаного права для регулювання суспільних відносин, які складаються у сфері господарювання між публічною адміністрацією та приватними особами. Поряд з цим, потрібно наголосити також і на тому, що звичаєве право як джерело адміністративно-господарського права за сучасних умов є скоріше моделлю на майбутнє, ніж реально існуючим фактом. Це пов'язано з наступним: по-перше, звичаєве право не може сформуватися у межах короткого відрізка часу. Для об'єктивізації його норм потрібна стала система адміністративно-господарських відносин, яка в Україні лише починає формуватися; по-друге, безумовно, що звичаєве право знаходиться у тісному зв'язку з рівнем правосвідомості населення, який в Україні, на жаль, залишає бажати кращого. Саме це, власне, і пояснює виникнення та закріплення неправомірних (неправових) звичаїв у практиці функціонування публічної адміністрації, пов'язаних, скажімо, з матеріальною подякою державному службовцю за вирішення певного питання; по-третє, звичаєве право, у разі зловживання можливостями його застосування, може стати додатковим чинником провокації корупційних проявів у середовищі публічної адміністрації, тому однією з передумов

застосування звичаєвого права є зниження рівня корумпованості представників української публічної адміністрації.

Передумовами використання норм звичаєвого права для регулювання адміністративно-господарських відносин можна назвати наступне:

- багаторічна, безперервна та одноманітна практика функціонування публічної адміністрації на підставі звичаю. Проте не можна говорити про правовий звичай, якщо йдеться про одноразове або кількаразове правило поведінки представника публічної адміністрації;

- впевненість представників публічної адміністрації та приватних осіб, яких стосується звичай, у його зв'язаності правом. Тому саме усі учасники адміністративно-господарських відносин, а не лише ті з них, хто наділений публічними повноваженнями, мають бути переконані у правовій природі звичаю;

- наявність законодавчих меж для регулювання адміністративно-господарських відносин на підставі правового звичаю. Чинне законодавство має передбачати можливість заповнення наявних прогалин нормами звичаєвого права, однак останні не можуть змінювати діючі правові акти. Інакше кажучи, у межах адміністративно-господарського права не може бути звичаїв, які суперечать його нормам. Не можуть виникнути норми звичаєвого права і у тій сфері, яка відповідно до ст. 92 Конституції України має регулюватися виключно на рівні закону, навіть якщо такого закону немає.

Отже, як випливає з викладеного, звичаєве право може виступати джерелом адміністративно-господарського права, однак лише у чітко визначених випадках та у межах принципу верховенства права.

Останнім видом джерел адміністративно-господарського права є судове право, норми якого виникають унаслідок одноманітного вирішення органами судової влади великої кількості конкретних правових спорів. Необхідно особливо підкреслити той факт, що тут йдеться не про судовий

прецедент, в основу якого покладено вирішення лише однієї справи, а про абстрактні правила, які склалися за час тривалої та стабільної судової практики.

Переходячи до аналізу судового права як джерела адміністративно-господарського права, спробуємо в першу чергу з'ясувати, чи не порушує визнання судового права джерелом названої галузі права конституційного принципу розподілу влади, відповідно до якого судова влада має займатися застосуванням права, а не його творенням. З цього приводу науковці досить часто наголошують на тому, що судове право названий принцип порушує. Так, наприклад, М. М. Марченко стверджує, що: визнання судової практики джерелом права суперечить конституційно закріпленому принципу розподілу влади, згідно з яким правотворча діяльність належить до компетенції законодавчої влади; визнання судової практики джерелом права не узгоджується з характерними особливостями романо-германської правової сім'ї, до якої належить і Україна, і яка не знає такої форми джерела права, як судовий прецедент; визнання судової практики, з одного боку, суперечило б Конституції та звичайному законодавству, а з іншого, – вступало у конфлікт з правотворчою діяльністю парламенту [171, с. 853, 856].

Однак, на наш погляд, проблеми тут немає, оскільки за умови існування адміністративного права, заснованого на принципах правової держави, судове право навпаки набуває особливого значення. Адже судове право може нівелювати певні упущення законодавця, а відтак і гарантувати приватним особам кращий правовий захист. Особливо яскраво це проявляється у практиці діяльності вітчизняних адміністративних судів, які на фоні досить не ідеального адміністративного законодавства своїми рішеннями, фактично, доповнюють та вдосконалюють останнє. І ще один важливий момент. Визнання судового права джерелом права багато у чому залежить також і від подолання тих стереотипів, які склалися у вітчизняній правовій думці з цього приводу. Але це зробити потрібно, оскільки у

розвинених європейських країнах, які відносяться до романо-германської правової сім'ї, проблемність цього питання вже давно знята з порядку денного [223]. Показовим у цьому плані є твердження, що на континенті відбувається поступове послаблення помилковості уявлень про те, що прийняття рішень – лише технічна й автоматична операція. Навпаки, в законі дедалі більше вбачають тільки вираження загальних принципів, що дають великий простір для тлумачення, і внаслідок цього постійна судова діяльність стає самостійним джерелом права [417].

Аналіз вітчизняної та європейської судової системи, чинного законодавства, а також практики здійснення правосуддя дозволяє зробити висновок, що формувати судове право, яке, у свою чергу, є джерелом адміністративно-господарського права, можуть такі судові інстанції:

а) Конституційний Суд України. Відповідно до ст. 150 Конституції України, а також Закону України «Про Конституційний Суд України» [308] останній має право: вирішувати питання про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; офіційне тлумачення Конституції України та законів України. З огляду на названі повноваження можна зробити висновок, що Конституційний Суд України, ухвалюючи рішення про визнання законів, інших правових актів або їх окремих положень неконституційними, вносить до чинної правової бази певні зміни, які є обов'язковими для суб'єктів відповідних правовідносин. У зв'язку з цим можна підтримати думку, що рішення Конституційного Суду України є складовою частиною чинного законодавства і за ознаками ієрархії (субординації) передують законам, тобто займають місце після Конституції України. Ухвалюючи рішення, Конституційний Суд не встановлює норм права, що не властиво його призначенню і повноваженням, а лише «звільняє» систему законодавства від актів, що суперечать Основному закону держави. Саме у

цьому контексті рішення Суду підпадають під визначення поняття нормативно-правового акта, оскільки ними, фактично, скасовуються вказані правові акти [97].

Не можна забувати також і про результати тлумачення Конституційним Судом України положень Конституції України та законів, які, фактично, розвивають та розширюють чинні нормативні акти. У цьому плані буде досить згадати рішення Конституційного Суду України у справах про право вільного вибору захисника [363]; про призначення судом більш м'якого покарання [356] тощо. Такі рішення, як справедливо зазначає Д. Кирилюк [117], дійсно вносять «революційні» зміни до законодавства, тож, безумовно, є джерелами права взагалі та адміністративно-господарського права зокрема.

Отже, джерелами адміністративно-господарського права є наступні рішення Конституційного Суду України:

- Рішення Конституційного Суду України від 2 липня 2002 року № 13-рп/2002 у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Концерн Стирол» щодо офіційного тлумачення положення абзацу першого пункту 1 частини першої статті 12 Господарського процесуального кодексу України (справа про оспорювання актів у господарському суді) [359];

- Рішення Конституційного Суду України від 23 червня 2009 року № 15-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 3.5, 3.6 пункту 3 статті 3 «Прикінцеві положення» Закону України «Про Митний тариф України», абзацу восьмої частини другої статті 9 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (справа про тимчасову надбавку до діючих ставок ввізного мита) [360];

- Рішення Конституційного Суду України від 15 квітня 2004 року № 10-рп/2004 у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності)

положень статей 6, 9 Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» (справа про визначення мінімальної ціни на цукор) [358];

- Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) [357];

- Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) [361];

б) Вищий адміністративний суд України. Розмова про судове право, яке формується вищими спеціалізованими судами взагалі та Вищим адміністративним судом України зокрема пов'язується з правом останніх видавати постанови та роз'яснення, у підґрунтя яких закладається практика розгляду певних категорій справ судами нижчих інстанцій. Окремі вчені називають ці документи «квазіпрецедентним» правом, оскільки вони є обов'язковими для нижчестоящих судів та опосередковано обов'язковими – для усіх суб'єктів правовідносин, які застосовують норми права, стосовно яких узагальнена судова практика у формі керівних роз'яснень [427]. Таким чином, подібні роз'яснення створюють, фактично, нові правила, які не містяться у законодавстві, але враховуються під час здійснення, у нашому випадку, адміністративного судочинства у справах за позовами суб'єктів господарювання до суб'єктів владних повноважень. Так, наприклад, Вищим адміністративним судом України деталізований та уточнений зміст таких категорій як «підвідомчість адміністративного спору», «адміністративний договір», «публічна служба» тощо. На користь

зарахування названих рішень до переліку джерел права говорить також і зміст ст. 237 КАС України [120], відповідно до якої судові рішення в адміністративних справах можуть бути переглянуті Верховним Судом України за винятковими обставинами, якщо вони, зокрема, оскаржені з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права. Проте, зрозуміло, не можна досягти однакового застосування законодавства без врахування судової практики, зосередженої у межах роз'яснень Вищого адміністративного суду України, які, виходить, є обов'язковими для використання у процесі здійснення судочинства.

Таким чином, до категорії джерел адміністративно-господарського права можуть бути зараховані наступні роз'яснення (аналіз практики здійснення судочинства) Вищого адміністративного суду України:

- Про деякі питання практики вирішення спорів у справах за участю органів державної податкової служби (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України) [253];

- Про деякі питання практики вирішення справ, пов'язаних із застосуванням митного законодавства (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України) [254] тощо;

в) місцеві адміністративні суди. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Під нормативно-правовими актами у даному випадку розуміються укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних

адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень. Таким чином, можна зробити висновок, що адміністративні суди здійснюють функцію нормоконтролю, а отже, постановленням відповідного рішення можуть вносити зміни у систему правових актів України, виключати з неї акти незаконного характеру. Судове рішення, постановлене щодо незаконного правового акта, позбавляє його чинності. На таке рішення, як на обґрунтування своєї позиції, можуть у подальшому посилатися не тільки сторони у справі, у межах якої був визнаний незаконним правовий акт, але й інші суб'єкти, чийх прав або законних інтересів стосується визнаний незаконним правовий акт. З огляду на це, можна підтримати думку, що й рішення місцевих адміністративних судів у справах даної категорії можуть формувати судове право [117; 208], яке може бути і джерелом адміністративно-господарського права. У даному випадку йдеться насамперед про ті рішення місцевих адміністративних судів, у межах яких були визнані повністю або частково незаконними нормативні акти суб'єктів публічного управління економікою;

г) Європейський Суд з прав людини. Найменш проблематичним є, на наш погляд, визнання джерелом права рішень Європейського Суду з прав людини, адже названий статус закріплено за останніми на рівні вітчизняного законодавства. Статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [230] чітко та однозначно встановлено, що українські суди застосовують при розгляді справ практику Суду як джерело права. Разом з цим, названим законом покладено обов'язки і на органи виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів України здійснювати перевірку своїх рішень і дій на предмет відповідності рішенням Суду та у разі виявлення розбіжностей вживати адекватних заходів щодо їх усунення (внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування; внесення змін до адміністративної практики; забезпечення юридичної експертизи законопроектів тощо).

З моменту поширення юрисдикції Європейського Суду з прав людини на Україну останнім було прийнято певну кількість рішень, які стосуються питань взаємовідносин суб'єктів господарювання із національною публічною адміністрацією, задіяною у публічному управлінні економікою. Саме ці рішення і є джерелами адміністративно-господарського права. Як приклад, можна назвати справу «Терем лтд, Чечеткін та Оліус проти України» (Заява № 70297/01): Рішення від 18 жовтня 2005 року [355].

Підсумовуючи викладене, слід вказати, що система джерел адміністративно-господарського права є розгалуженою і представлена правовими актами різної юридичної сили та різних видових груп. На жаль, нехтування вимогою щодо супідрядності джерел адміністративно-господарського права спричиняє неврахування або неналежного врахування окремих з них під час регулювання взаємовідносин, що складаються між суб'єктами господарювання та публічною адміністрацією у процесі здійснення останньою публічного управління економікою. На наш погляд, існує реальна потреба у ґрунтовному перегляді теорії джерел українського права і, як наслідок, вибудовуванні нової схеми їх розташування та взаємодії.

1.4. Систематизація адміністративно-господарського права

У попередньому підрозділі дисертації нами була сконструйована система джерел адміністративно-господарського права, яка, як показав проведений аналіз, представлена значною кількістю правових актів, кожен з яких має бути врахований насамперед суб'єктом публічної адміністрації під час організації та здійснення публічного управління економікою. Названі правові акти є також важливими та значимими і для суб'єктів господарювання, оскільки шляхом аналізу останніх вони можуть отримати чітке уявлення про межі та глибину управлінського впливу на себе з боку

відповідних суб'єктів публічної адміністрації. Інакше кажучи, знання чинної нормативної бази дозволяє, з одного боку, забезпечувати законність та ефективність діяльності публічної адміністрації, а, з іншого, – сприяє максимально повній реалізації правового статусу суб'єктів господарювання. Проте реалізація названих завдань суттєвим чином ускладнюється на фоні розпорошених у різних правових актах норм адміністративно-господарського права. Усі вони мають різну юридичну силу, неоднакову дію у часі, просторі та за колом осіб. Більш того, уся ця різноманітність норм часто-густо суперечить одна одній. Отже, зі збільшенням кількості норм ускладнюється їх ефективне використання. Для подолання названих проблем необхідною виглядає систематизація адміністративно-господарського права, сенс якої полягає у наступному:

1) це значна допомога правотворчим органам, оскільки дозволяє у відносно стислий період часу охопити увесь величезний масив юридичної нормативної інформації з питань публічного впливу на економіку. Особливого значення це набуває на фоні об'ємного та місцями складного для розуміння європейського адміністративно-господарського законодавства, яке, як вже було наголошено, є орієнтиром для правотворчої діяльності українських інституцій. Без наявності зведених збірників правових актів та попереднього ознайомлення з ними навряд чи суб'єктам правотворчості вдасться уникнути прогалин та колізій у адміністративно-господарському праві;

2) систематизація права дозволяє здійснити реальні кроки для усунення виявлених суперечностей та прогалин у сфері адміністративно-господарського регулювання суспільних відносин;

3) систематизація адміністративно-господарського права здатна позитивно вплинути на підготовку майбутніх юристів, яка, на наш погляд, нині у даному напрямку здійснюється не на належному рівні. Ознайомлення з організацією навчального процесу у вищих навчальних закладах юридичного профілю показує, що зараз вивчення студентами

порядку публічного регулювання економіки здійснюється насамперед у межах дисципліни «Адміністративне право України», викладання якої здійснюється традиційно за схемою «Загальна частина» – «Особлива частина». Названі питання розглядаються у межах опанування студентами Особливої частини адміністративного права, яка, відповідно, поділяється на такі основні розділи як: адміністративне право і державне управління у сферах економічної діяльності держави, господарювання та міжгалузевих сферах; адміністративне право і державне управління у сферах соціальної і гуманітарно-культурної діяльності держави; адміністративне право і державне управління у сферах адміністративно-політичної діяльності держави [10].

Публічне регулювання економіки, як ми вже довели, ґрунтується на величезній кількості нормативних актів, навіть для перерахування яких на сторінках підручника з адміністративного права не вистачить місця. Таким чином, у нас виникають цілком обґрунтовані сумніви, чи зможуть студенти-правники хоча б ознайомитися з назвами таких правових актів, не кажучи вже про їх детальне вивчення та засвоєння порядку застосування останніх. Саме з огляду на це і виглядає необхідним проведення систематизації адміністративно-господарського права;

4) логічно послідовне та системне викладення правових норм суттєво полегшує правозастосовну діяльність, робить її справді ефективною, оскільки суттєво спрощує з'ясування сенсу застосовуваних адміністративно-господарських норм, та, як наслідок, правову кваліфікацію ситуації. Це є особливо важливим саме у сфері адміністративно-господарського регулювання суспільних відносин, в якій, з огляду на особливості становлення адміністративно-господарського права та сучасний стан господарського права, виникають постійні проблеми щодо розмежування приватних та публічних механізмів регулювання суспільних відносин, учасниками яких є суб'єкти господарювання. Головна проблема тут полягає у наповненні

Господарського кодексу України одночасно приватними та публічними нормами, які мали б знайти самостійний виклад у відповідних нормативних актах. Подібний підхід до кодифікації господарського законодавства, як наслідок, викликає постійну полеміку щодо правової природи спорів, які виникають між суб'єктами господарювання та публічною адміністрацією, що, у свою чергу, породжує помилкове визначення підсудності відповідних правових спорів і неефективний судовий захист порушених прав та законних інтересів учасників господарських та адміністративно-господарських відносин. Переконані, що систематизація адміністративно-господарського законодавства сприятиме вирішенню названих проблем;

5) через систематизацію адміністративно-господарського права може бути досягнуте вирішення і такого важливого завдання як підвищення загальної правової культури учасників адміністративно-господарських відносин. Адже завдяки систематизації законодавства полегшується доступ різних осіб до правових першоджерел, в яких формулюються звернені до них юридично обов'язкові приписи. Нині, як відомо, виникнення значної кількості спорів між публічною адміністрацією та суб'єктами господарювання пов'язано із неналежним рівнем правової культури останніх, пов'язаної у тому числі і з складнощами у доступі до правових актів, які регулюють їх правовий статус. Розпорошені норми адміністративно-господарського права надзвичайно складно привести до однієї системи юристу, не кажучи вже про особу, яка не має відповідної підготовки. Таким чином, систематизація адміністративно-господарського права, образно кажучи, сприятиме озброєнню пересічних суб'єктів господарювання необхідними їм юридичними знаннями;

б) систематизація адміністративно-господарського права полегшить створення класифікаторів правової інформації, на підставі яких формуються електронні бази даних чинних правових актів, які є запорукою успішної та оперативної роботи юриста. Принагідно зазначимо, що досі не

створена електронна база даних правових актів щодо регулювання адміністративно-господарських відносин, а це викликає додаткові труднощі у відшуванні необхідного правового акта.

Отже, з огляду на викладене, під систематизацією адміністративно-господарського права необхідно розуміти зведення його норм до узгодженої єдності, що забезпечує ознайомлення з ними, сприяє правильному тлумаченню та застосуванню останніх.

Систематизація права взагалі та адміністративно-господарського зокрема може бути здійснена у різних формах, серед яких основними є: інкорпорація, консолідація та кодифікація.

Інкорпорація являє собою спосіб (форму) систематизації законодавства, який полягає у зовнішньому впорядкуванні (розташуванні в тому чи іншому порядку) вже наявних нормативних актів без зміни змісту норм права, які містяться в них. Результатом інкорпорації є офіційні та неофіційні збірники, де нормативні акти розташовуються в хронологічному або алфавітному порядку, за предметною ознакою, з урахуванням юридичної чинності об'єднаних актів тощо [381, с. 258–259].

Консолідація спрямована на об'єднанні кількох нормативно-правових актів, що діють в одній і тій самій сфері суспільних відносин, в єдиний нормативно-правовий акт, як правило, без зміни змісту. Інакше: консолідація виражається в підготовці і прийнятті укрупнених актів на основі об'єднання норм розрізаних актів, виданих з одного питання. Вона використовується там, де відсутня можливість кодифікації; є уніфікацією нормативних актів; усуває їх численність; позбавляє їх надмірної роздробленості; сприяє об'єднанню загальних положень поточної правотворчості в родинні групи; є проміжною ланкою між поточною правотворчістю і кодифікацією [381, с. 260].

Що ж стосується кодифікації, то вона має на меті систематизацію права, яка втілюється у впорядкуванні нормативного матеріалу шляхом

усунення його суперечностей, заповнення прогалін, заміни застарілих норм новими. Кодифікація є найбільш складним та відповідальним видом систематизації права, оскільки це правотворча діяльність. Кодифікований правовий акт, який створюється за її результатами, це логічно цільний, чітко сконструйований, внутрішньо узгоджений документ [381, с. 256].

Але пошук відповіді на питання про можливість використання тієї або іншої форми систематизації адміністративно-господарського права на практиці не може бути здійснено без попереднього аналізу та з'ясування стану систематизації господарського права, а також загального адміністративного права, з якими воно надзвичайно тісно пов'язане. Адже певна частина норм, яка нині зараховується до змісту господарського права, як вже було встановлено, є елементом системи адміністративно-господарського права, відтак систематизація даної галузі права не може бути здійснена без перегляду підходів до систематизації господарського права. Норми загального адміністративного права закладають основу для реалізації норм адміністративно-господарського права, тому треба зрозуміти, які це норми, та не включати їх до змісту адміністративно-господарського права у процесі його систематизації.

Систематизація господарського права

Нещодавно було завершено черговий етап систематизації господарського права, який закінчився розробкою та прийняттям Господарського кодексу України. Аналіз його положень показує, що він являє собою симбіоз публічно-правових та приватноправових категорій та інститутів. Так, у Господарському кодексі України можна зустріти поняття, які вживаються у правових актах, наукових роботах та навчальній літературі, які стосуються адміністративного права та діяльності публічної адміністрації в Україні. Наприклад, ліцензування, квотування, нагляд та контроль за суб'єктами господарювання тощо. З іншого боку, у кодексі широко представлені цивільно-правові категорії (власність, договір тощо), розміщені у межах Цивільного кодексу України [418]. Подібний підхід до

формування Господарського кодексу України, як вже було наголошено вище, пов'язаний виключно з тим, сучасна наука господарського права успадкувала основні наукові ідеї та концепції від радянського господарського права, яке не знало і не визнавало поділу права на приватне та публічне. Саме цим і пояснюється той факт, що господарське право нині об'єднує у своїх межах правові норми принципово різної юридичної природи.

Отже, як впливає з викладеного, норми сучасного господарського права регулюють як приватноправові, так і публічно-правові відносини, які складаються за участю суб'єктів господарювання. Проте це не узгоджується з теорією поділу права, тож на господарське право чекає новий етап систематизації, який має завершитися ґрунтовною переробкою насамперед Господарського кодексу України, спрямованою на виведення за його межі норм публічного (адміністративного) права.

Систематизація загального адміністративного права

Питання систематизації вітчизняного адміністративного права відноситься до тих проблем, які обговорюються у літературі майже протягом усього часу існування адміністративно-правової науки. Особливої актуальності та гостроти воно набуває у періоди суттєвих трансформаційних перетворень законодавства, коли виникає необхідність його звільнення від застарілих правових норм, приведення у відповідність до нових реалій життєдіяльності суспільства та держави. Останній з таких періодів розпочався на початку 90-х рр. минулого сторіччя, що й ознаменувало собою новий сплеск наукових дискусій щодо проблеми систематизації адміністративного права. Проведені наукові розвідки засвідчили, що: нині й досі діє певна частина нормативно-правових актів, які прийняті ще за радянських часів; потребує приведення у відповідність до Конституції України той масив нормативно-правових актів, який прийнято у перші роки незалежності України; останнім часом розвиваються принципово нові державно-управлінські явища, які

потребують нормативного закріплення (інститути адміністративно-правових режимів, державної служби, адміністративної юстиції, адміністративних, управлінських послуг); адміністративно-правові норми містяться у численних нормативних актах загальнодержавного, відомчого та місцевого характеру, що ускладнює їх застосування [10, с. 148]. У результаті дискусій вчені дійшли думки про неможливість проведення повної кодифікації адміністративного права. Публічно-правова регламентація суспільних відносин, у тому числі й тих, які виникають у сферах виконавчої влади та місцевого самоврядування, розрізнена і з огляду на величезну кількість різноманітних суспільних відносин, немає можливості об'єднати відповідні масиви публічно-правових норм в одному кодифікованому акті законодавства [225, с. 499–500]. Ми приєднуємося до такого висновку, однак, він не виключає можливості проведення систематизації адміністративного права за окремими напрямками правового регулювання. Перші концепції з цього приводу передбачали можливість проведення поетапної кодифікації за окремими інститутами адміністративного права (за прикладом інституту адміністративної відповідальності) з наступною підготовкою та прийняттям Зводу адміністративного законодавства України. Крім цього, наголошувалося на необхідності роздільної кодифікації матеріальних та процесуальних норм адміністративного права, останні з яких, на думку науковців, мали б знайти об'єднання у межах адміністративно-процедурного кодексу, адміністративно процесуального кодексу та нового Кодексу України про адміністративні проступки [10, с. 150–151].

Певна частина з пропонованого нині здійснена. Завершено процес виділення із системи адміністративного права норм, які регламентують порядок судового розгляду публічно-правових спорів, з наступною їх кодифікацію у формі Кодексу адміністративного судочинства України. Наступний етап цієї роботи пов'язаний з розробкою адміністративно-процедурного кодексу та нової редакції законодавства про адміністративну

відповідальність, яке дедалі активніше трансформується в окрему галузь права [172, с. 281–287]. Скеровує цей процес не тільки прагнення української правової спільноти мати сучасні правові акти, але й намагання не відставати від темпів розвитку європейського законодавства, яке у названих сферах є вже досить давно кодифікованим [7, с. 14]. Треба відзначити, що у країнах ЄС розпочався новий етап систематизації адміністративного права; зокрема зараз Рада Європи веде роботу щодо кодифікації європейських принципів належного управління з метою створення єдиного модельного кодексу «good administration», в якому буде систематизовано основні матеріальні та процедурні принципи взаємовідносин органів публічної влади з громадянами [225, с. 79–80].

Ще однією особливістю національного процесу систематизації адміністративного права є виділення у його межах окремих правових спільностей з подальшим наданням останнім статусу самостійних галузей українського права та їх відокремленою від адміністративного права систематизацією. Особливо яскраво це можна простежити на прикладі інформаційного законодавства. Так, на думку науковців, нині виникає потреба в розробці концепції розвитку інформаційного законодавства як окремої галузі, що об'єднує у собі самостійні правові інститути. Подальший розвиток інформаційного законодавства повинен відбуватися шляхом вирішення двох завдань: а) прийняття базового Закону України «Про інформацію» у новій редакції та спеціальних законів у галузі інформаційного права; б) систематизації інформаційного законодавства шляхом кодифікації, тобто прийняття інформаційного кодексу України, який об'єднав би основні інститути зазначеної галузі [225, с. 271].

Отже, з викладеного необхідно зробити висновок, що систематизація адміністративного права здійснюється нині у декількох основних напрямках: по-перше, у сфері систематизації окремих інститутів загального адміністративного права (інституту принципів діяльності публічної адміністрації, інституту адміністративної процедури) та, по-

друге, шляхом систематизації правових утворень, які в сучасних умовах розглядаються як самостійні галузі українського права (адміністративно-процесуальне право, адміністративно-деліктне право, інформаційне право тощо). Систематизовані (кодифіковані) інститути загального адміністративного права, таким чином, стануть основою для регулювання діяльності публічної адміністрації в окремих сферах, тож їх норми не повинні дублюватися у спеціалізованих за сферами діяльності публічної адміністрації законах (кодексах).

Спроби систематизації адміністративно-господарського права

Згадавши про намічені тенденції до кодифікації окремих «нових» галузей українського права, відзначимо, що подібні спроби вже робилися і щодо адміністративно-господарського права. Прикладом може бути Адміністративний кодекс УРСР 1927 р. Завдання кодексу було сформульовано таким чином: забезпечення революційної законності в адміністративній сфері та систематизація правил, які регулюють відповідно до основних принципів радянського ладу діяльність адміністративних органів та інших органів влади у цій галузі (ст. 1). Його положення визначали діяльність НКВС УРСР і Молдавської АРСР; адміністративних відділів окружних виконавчих комітетів; адміністративно-міліцейських відділів районних виконавчих комітетів; органів міліції і кримінального розшуку; міських, селищних рад, їх президій і сільських виконавців (ст. 10) [11].

Адміністративний кодекс УРСР складався з п'ятнадцяти розділів, тринадцятий та чотирнадцятий з яких мали пряме відношення до адміністративно-господарського права, оскільки регулювали, відповідно, порядок нагляду адміністративних органів у галузі промисловості та в галузі торгівлі.

Таким чином, історичний досвід становлення та розвитку адміністративно-господарського права показує, що його систематизація, з одного боку, є необхідною справою, а з іншого, – можливою. Головне

питання полягає лише у відшуканні та формулюванні правил та принципів систематизації, які мають бути враховані у її процесі.

Основне завдання, яке необхідно вирішити на початковій стадії систематизації адміністративно-господарського права, полягає у відшуканні критерію відбору норм, що мають бути включені до змісту названої галузі права. На наш погляд, тут необхідно орієнтуватися на зміст норм. Так, усі публічно-правові норми, які регламентують діяльність публічної адміністрації у сфері публічного регулювання економіки, а також відносини, які складаються між останньою та суб'єктами господарювання, повинні бути об'єднаними у межах адміністративно-господарських нормативних актів. Система таких актів має орієнтуватися на систему адміністративно-господарського права, про яку йшлося вище.

Разом з цим, необхідно брати до уваги той факт, що норми адміністративно-господарського права нині зосереджено на різних рівнях правового регулювання, починаючи від міжнародних правових актів та закінчуючи неписаними нормами. Такий стан правового регулювання адміністративно-господарських відносин, відповідно, зобов'язує вести мову і про різні рівні систематизації даної галузі права. Так, можна виділити щонайменше три таких рівні. По-перше, систематизація законодавчих актів (міжнародні правові акти, європейські правові акти, законодавство України). По-друге, систематизація підзаконних вітчизняних правових актів. По-третє, систематизація судового права з питань адміністративно-господарського регулювання суспільних відносин. Зрозуміло, що у певних випадках норми, які входять до того або іншого рівня правового регулювання, у ході систематизації може бути переміщено на інший рівень. У будь-якому разі, досягти об'єднання усіх норм адміністративно-господарського права на одному рівні не вдасться, а тому різні рівні правового регулювання будуть існувати завжди, відповідно, окремо буде проводитися і систематизація правового матеріалу.

Систематизація законодавчих правових актів з питань адміністративно-господарського регулювання суспільних відносин, на наш погляд, може бути здійснена шляхом кодифікації. Це пов'язано щонайменше з двома моментами. По-перше, як випливає з викладеного, нині у названій сфері існує чимала кількість законодавчих актів, які регламентують порядок взаємовідносин публічної адміністрації із суб'єктами господарювання, тому цілком логічним виглядає їх об'єднання у межах кодифікованого акта. По-друге, частково таке об'єднання вже реалізовано на рівні Господарського кодексу України, в якому зосереджено чимало публічно-правових норм, які однак має бути виведено за його межі. Ці норми у поєднанні із законодавчими актами, які є джерелами адміністративно-господарського права, можуть утворити адміністративно-господарський кодекс.

У ході розробки такого акта необхідно дотримуватися певних правил, які забезпечать повноту, а головне, логічну послідовність об'єднання правових норм. У цілому при кодифікації адміністративно-господарського законодавства варто керуватися наступними положеннями:

а) предметом кодифікаційних робіт повинні стати головні, найважливіші адміністративно-господарські норми;

б) до змісту адміністративно-господарського кодексу не можуть бути введені норми, які належать до іншої галузі законодавства;

в) єдність нормативно-правового акта багато у чому визначається єдністю тих принципів, які покладено у підґрунтя тієї або іншої групи актів. Тому дуже важливо не допускати їх суперечливості.

Дуже важливим моментом під час кодифікації адміністративно-господарського права є дотримання принципів її здійснення – основних ідей, настанов, які визначають її зміст. Це відповідність цілей та характеру кодифікації рівню соціально-економічного розвитку суспільства; наукова обґрунтованість; визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина у правовому регулюванні управлінської діяльності; гармонізація

національних норм із загально визнаними міжнародно-правовими нормами; повнота, всебічність, комплексність, безперервність і поетапність кодифікації [10, с. 151–152].

Принцип відповідності цілей і характеру кодифікації рівню соціально-економічного розвитку суспільства означає, що адміністративно-господарські норми, які підлягають кодифікації, повинні відповідати сучасним умовам життя, рівню розвитку суспільних відносин. Певна частина норм адміністративно-господарського права була розроблена та введена у дію до набуття чинності Конституції України, до активізації державних євроінтеграційних програм, тому норми мають бути переглянуті на предмет їх відповідності сучасному стану суспільних відносин, які складаються у сфері господарювання, а також очікуванням учасників цих відносин.

Принцип наукової обґрунтованості кодифікаційних робіт означає, що кодифікація адміністративно-господарського права має ґрунтуватися на наукових засадах. Причому насамперед доцільно використовувати напрацювання сучасної правової науки і надзвичайно обережно – наукові здобутки радянської епохи. Нехтування цим застереженням, на наш погляд, і пояснює причину об'єднання у Господарському кодексі України норм різної правової природи, що, як наслідок, деструктивно позначається на відповідній правозастосовній практиці.

Принцип пріоритету прав і свобод приватних осіб у правовому регулюванні управлінської діяльності означає, що у процесі кодифікації адміністративно-господарського права необхідно реалізувати положення частини другої ст. 3 Конституції України, згідно з якими головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Інакше кажучи, на перший план нормативного акта має виводитися ідея непорушності прав та законних інтересів суб'єктів господарювання під час здійснення публічного управління економікою

відповідними суб'єктами публічної адміністрації.

Принцип гармонізації національних адміністративно-господарських норм із міжнародними та європейськими нормами передбачає необхідність узгодження норм, що мають бути встановлені під час кодифікації адміністративно-господарського права, з міжнародно-правовими та європейсько-правовими стандартами, гуманізацію правил поведінки у галузі публічного управління, розширення кількості дозвільних приписів тощо.

Принцип повноти, всебічності, комплексності кодифікації. Повнота кодифікації адміністративно-господарського законодавства означає, що кодифікацією мають бути охоплені адміністративно-господарські норми, що регулюють усі без винятку суспільні відносини, котрі потребують такого регулювання, у тому числі ті, що виникли останнім часом.

Всебічність означає оновлення не лише переліку і порядку розміщення адміністративно-господарських норм, а й їхнього змісту.

Комплексність передбачає необхідність узгодження між собою положень адміністративно-господарського кодексу, а також положень останнього з джерелами інших галузей права – конституційного, адміністративного, господарського, фінансового та ін.

Ідея про розробку кодифікованого нормативного акта, який би увібрав у себе правові норм з питань публічного управління економікою, вже досить давно почала обговорюватися на сторінках наукової літератури. Її народження було пов'язане з пропозиціями щодо необхідності проведення поетапної кодифікації адміністративного права. Зокрема, була висловлена думка про можливість кодифікації норм адміністративного права, що регулюють питання державного регулювання та управління в різних сферах державного життя з виділенням наступних інститутів: «Державне управління в економічній сфері» (законодавство про промисловість, капітальне будівництво, сільське господарство, у сфері фінансів і кредиту, про транспорт, зв'язок і т. ін.); «Державне управління

соціально-культурним будівництвом» (законодавство про працю, соціальний захист, про освіту, культуру, науку, охорону здоров'я); «Державне управління у сфері адміністративно-політичної діяльності» (законодавство про збройні сили, органи внутрішніх справ, службу безпеки, органи юстиції, закордонних справ) [10, с. 154].

Подібний підхід до кодифікації адміністративного права, на наш погляд, є застарілим. Можна сказати, що він є продовженням радянських ідей про напрямки розвитку адміністративного законодавства, для яких було характерним невизнання можливості виділення з Особливої частини адміністративного права окремих галузей права. З такої позиції названий вище підхід до кодифікації, дійсно, виглядав обґрунтованим. Однак за сучасних умов, які характеризуються постійною диференціацією права, він не витримує жодної критики. Кожна нова галузь українського права, у принципі, може претендувати на кодифікацію її норм. Звичайно, це не може бути правилом для усіх галузей права, проте щодо тих, котрі містять у собі великий обсяг правових норм, такий підхід до кодифікації є цілком реальним.

Прийняття адміністративно-господарського кодексу передбачає необхідність детального опрацювання питання про його можливу структуру. У цій роботі мають взяти участь насамперед представники науки адміністративного та господарського права, фахівці у галузі адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, судді адміністративних та господарських судів України, а також юристи-практики. Переконані, що лише за умови такого представництва вдасться всебічно, комплексно та системно підійти до формування його положень та визначення напрямків правового регулювання. На наш погляд, названий кодекс має увібрати у себе усі основні інститути (механізми), за допомогою яких здійснюється публічне регулювання економіки (ліцензування, квотування, стандартизація, державне замовлення тощо).

Безперечно, робота, пов'язана з розробкою адміністративно-

господарського кодексу, є доволі тривалим процесом, початок та завершення якого будуть залежати насамперед від сприйняття науковцями та законодавцем ідеї про необхідність надання адміністративно-господарському праву статусу галузі права. У будь-якому разі, нині об'єктивно існує велика кількість нормативних актів, які регулюють взаємовідносини публічної адміністрації із суб'єктами господарювання, існує об'єктивно і проблема впорядкування останніх, проміжним етапом вирішення якої може стати консолідація адміністративно-господарського законодавства. Вона може бути реалізована у напрямках, які відповідають інститутам адміністративно-господарського права. Типовим прикладом у цьому плані є інститут ліцензування. Так, на сьогодні порядок видачі ліцензій на заняття окремими видами господарської діяльності регулюється наступними законодавчими актами: Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»; Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [245]; Законом України «Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні» [316]. Названі законодавчі акти можна було б об'єднати в один, що сприяло б укрупненню адміністративно-господарського законодавства.

Досить важливе місце у процесі систематизації адміністративно-господарського права відводиться також і інкорпорації, хоча зараз її потенціал використовується лише частково. Видання офіційних та неофіційних збірників правових актів з питань адміністративно-господарського регулювання суспільних відносин є частіше винятком, ніж правилом. Найперше, що сповільнює цей процес, це не розробленість наукових засад такої галузі права, невключення адміністративно-господарського права до переліку навчальних дисциплін, які вивчаються у вищих навчальних закладах юридичного профілю, а також до переліку наукових спеціальностей, за якими проводиться захист дисертацій. Хоча оскільки процес правозастосування у цьому напрямку йде, він має бути

забезпечений необхідною нормативною базою, яку й можна згрупувати у відповідних збірниках правових актів.

Інкорпорацію адміністративно-господарського права можна проводити кількома способами. По-перше, це можуть бути збірники правових актів за окремими інститутами адміністративно-господарського права. По-друге, це можуть бути збірники правових актів з адміністративно-господарського права, згруповані залежно від суб'єкта їх видання, наприклад, ті, що видано Міністерством економічного розвитку і торгівлі України або Антимонопольним комітетом України. Тут необхідно зазначити, що окремі суб'єкти публічної адміністрації здійснюють заходи із систематизації власної правової бази, закріплюючи порядок її проведення у відповідних правових актах. Як приклад, можна назвати наказ Фонду державного майна України «Про затвердження Інструкції про порядок підготовки, видання, подання на державну реєстрацію та систематизацію нормативно-правових актів Фонду державного майна України» від 13 лютого 2004 р. [264] або Інструкцію про порядок підготовки, видання, реєстрації, надсилання та систематизації нормативних документів Національного банку України, затверджену постановою Правління Національного банку України від 20.12.1995 р. № 313 [112]. Переконані, що подібну практику варто зробити обов'язковою, з подальшим розміщенням збірників відомчих нормативних актів на офіційних сайтах відповідних суб'єктів публічної адміністрації.

У попередньому підрозділі дисертаційного дослідження нами було доведено, що норми адміністративно-господарського права можуть мати також і неписану форму вираження, будучи зосередженими у судових рішеннях або роз'ясненнях вищих судових інстанцій. Цілком очевидно, що і ця група норм адміністративно-господарського права повинна бути систематизована, єдино можливою формою якої є інкорпорація. Вважаємо, що напрямків інкорпорації, як і у попередньому випадку, може бути два:

або за інститутами адміністративно-господарського права або за суб'єктами прийняття судових рішень чи видання роз'яснень.

Роблячи загальний висновок, зазначимо, що систематизація адміністративно-господарського права є важливим та перспективним завданням, об'єктом якого є численні норми, що регулюють взаємодію суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів господарювання. Систематизація адміністративно-господарського права є важливою й необхідною насамперед для суб'єктів господарювання, оскільки завдяки їй суттєво піднімається рівень їх правової обізнаності як щодо власного правового статусу, так і щодо статусу представників публічної адміністрації. З огляду на це, у державі, яка проголосила себе відповідальною за дії та рішення своїх представників, має бути започаткована офіційна програма систематизації галузей українського права і насамперед тих, норми яких регулюють публічно-правові відносини.

Висновки до розділу 1

Регулювання суспільних відносин в Україні нині здійснюється у трьох основних напрямках: державному, муніципальному та громадському (приватному). З огляду на викладене, більш точним і адекватним чинному законодавству України виглядає термін «публічне регулювання економіки».

Публічне регулювання економіки здійснюється з використанням спеціально розроблених механізмів та через створені інституції задля досягнення впорядкованого, налагодженого і ефективного функціонування економіки. Публічне регулювання економіки може здійснюватися лише у правовій формі, тобто шляхом прийняття правових актів та діяльності щодо їх застосування, що мають бути засновані на принципах

недоторканності та гарантування основних прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, а також принципах верховенства права і законності.

Правове регулювання у механізмі публічного регулювання економіки зводиться до регулювання та коректування діяльності суб'єктів господарської діяльності, що має на меті реалізацію економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного й соціального розвитку держави.

Система права являє собою цілісну сукупність взаємопов'язаних між собою норм права, які об'єднуються у підсистему приватного та підсистему публічного права з наступним розподілом на галузі, підгалузі та інститути. Система права самоорганізована, оскільки процес правоутворення є постійним, безперервним і соціально обумовленим. Об'єктивний характер системи права забезпечується також і тим, що норми права, згідно з теорією природного права, є результатом соціально-культурного розвитку людства і можуть знаходити своє вираження у писаних, а також у неписаних джерелах.

Система права та система законодавства – це спільності, що у демократичних, правових державах мають перебувати між собою у тісному зв'язку, проте про їх повне ототожнення, про взаємодію по типу «форма та зміст» мова йти не може.

Адміністративно-господарське право є складовим елементом системи українського права, перебуваючи у межах однієї з її підсистем – підсистеми публічного права.

Слід розмежовувати категорії «система адміністративно-господарського права» та «система адміністративно-господарського законодавства». Обидві можуть співіснувати у значній кількості варіацій, починаючи від повної незбіжності та закінчуючи витісненням системи права системою законодавства. Як перший, так і другий варіанти властиві для країн з недемократичним режимом організації та здійснення державної

влади. Для таких режимів є характерним, по-перше, паралельне існування права та закону та, по-друге, заперечення існування права поза межами закону.

Під адміністративно-господарською нормою необхідно розуміти знеособлений загальний припис, який встановлено (санкціоновано) публічною владою або суспільством, з метою регулювання взаємовідносин публічної адміністрації із суб'єктами господарювання, реалізація яких при невиконанні забезпечується публічним примусом. Адміністративно-господарська норма, з огляду на тісний зв'язок адміністративно-господарського права з публічним правом взагалі та адміністративним правом зокрема, має ті ж властивості, що й норми публічного (адміністративного) права. У цьому аспекті адміністративно-господарська норма є окремим видом норм адміністративного права.

Систему джерел адміністративно-господарського права, з огляду на сутність та зміст принципу верховенства права, складає доволі значна кількість елементів, серед яких: міжнародні (європейські) правові акти, національні юридичні акти (писані джерела) та неписані джерела адміністративно-господарського права, представлені звичаями, судовими рішеннями.

Систематизацією адміністративно-господарського права є процес зведення його норм до узгодженої єдності, що забезпечує ознайомлення з ними, сприяє правильному тлумаченню та застосуванню останніх.

Систематизація законодавчих правових актів з питань адміністративно-господарського регулювання суспільних відносин може бути здійснена шляхом кодифікації. Тут слід мати на увазі щонайменше два моменти. По-перше, нині у названій сфері існує чимала кількість законодавчих актів, які регламентують порядок взаємовідносин публічної адміністрації з суб'єктами господарювання, тож цілком логічним виглядає їх об'єднання у межах кодифікованого акта. По-друге, частково таке об'єднання вже реалізоване Господарським кодексом України, який

містить чималу кількість публічно-правових норм, які однак слід вивести за його межі. Ці норми у поєднанні зі законодавчими актами, які є джерелами адміністративно-господарського права, можуть скласти адміністративно-господарський кодекс. Названий кодекс має увібрати у себе усі основні інститути (механізми), за допомогою яких здійснюється публічне регулювання економіки (ліцензування, квотування, стандартизація, державне замовлення тощо).

Інкорпорацію адміністративно-господарського права можна проводити кількома способами. По-перше, це можуть бути збірники правових актів за окремими інститутами адміністративно-господарського права. По-друге, збірники правових актів з адміністративно-господарського права, скомпоновані залежно від суб'єкта їх видання. Наприклад, підготовлені Міністерством економічного розвитку і торгівлі України чи Антимонопольним комітетом України.

Систематизація має стосуватися також і норм адміністративно-господарського права, які знаходять свій прояв (закріплення) у судових рішеннях або роз'ясненнях вищих судових інстанцій. У даному випадку систематизація має здійснюватися у вигляді інкорпорації. Напрямок інкорпорації може бути два: або за інститутами адміністративно-господарського права або за суб'єктами прийняття судових рішень чи видання роз'яснень.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО В ІСТОРИЧНОМУ ТА ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВОМУ ВИМІРАХ

2.1. Управління економікою за законодавством дореволюційної Росії

Необхідним кроком на шляху пізнання особливостей становлення адміністративно-господарського права у нашій державі, а також визначення напрямків його подальшого розвитку є вивчення історичної правової спадщини. Такий підхід є виправданим з багатьох позицій, що, до речі, підтверджується також і думкою В. Гессена, який ще на початку ХХ ст. наголошував, що лише в історичній перспективі визначається справжнє значення та справжнє мірило явищ та фактів суспільного життя [58].

Очевидно, що аналізу законодавства дореволюційної Росії щодо регулювання управління економікою має передувати стислий огляд особливостей правового регулювання управлінських відносин у царській Росії взагалі, оскільки без цього не вдасться дійти логічно виважених та обґрунтованих висновків.

Вивчення наукової літератури з питань правового регулювання управлінських відносин у дореволюційній Росії показує, що спочатку управління базувалося не на правових нормах, а на положеннях камеральних наук (камералістики). Зазначені положення мало чим нагадували правові норми, оскільки їх зміст складали поради правителям щодо управління державою. Метою управління в цю епоху було отримання якомога більше грошей для правителя, монарха. На цих позиціях стояли до початку ХVІІІ ст. камеральні науки.

У перекладі з німецької «kameralistik» означає «наука державного

управління», а саме слово походить від пізньолатинського «camera» – двірцева казна. У наукових джерелах камералістика розглядається як напрям у розвитку німецької економічної думки XVII-XVIII ст., що передувала буржуазній політичній економії і являла собою сукупність адміністративних та господарських знань з ведення камерального (двірцевого, князівського, у широкому розумінні – державного) господарства. Камеральні науки склалися з трьох основних блоків: політичного блоку, економічної та фінансової політики. Метою камералістики мало бути вироблення рекомендацій управлінського характеру щодо різних галузей управління [10, с. 18–19].

Ускладнення суспільних відносин взагалі та управлінських відносин зокрема викликало, як наслідок, ускладнення також і камералістики, що призвело до необхідності розширення меж її регулювання. З часом, як наголошується у літературі [20, с. 10], вона включила до свого предмета питання поліції (управління в широкому сенсі), аграрну науку, мануфактурну та гірничу справу тощо. Іншими словами, «нова» камералістика охопила всі пов'язані з державною політикою дисципліни, передусім економічну науку.

У цьому плані можна погодитися з тими науковцями, які справедливо наголошують, що хоча камералістика і не являла собою право як таке, проте багато з положень, сформульованих її представниками, з часом, коли відбулося становлення поліцейського права, були перенесені до змісту останнього у вигляді готових правил поведінки, тобто норм права [20, с. 10].

Разом з цим, варто наголосити окремо, що камералістика не є чистим продуктом вітчизняної наукової думки. Переважна більшість відповідних положень, теорій та правил, за якими організовувалося життя у царській Росії у XVII на початку XIX ст. прийшли до нас насамперед з Німеччини, оскільки власне регулювання управлінських відносин перебувало у зародковому стані. Доволі показовими у цьому плані виглядають слова

Е. Берендса, який писав свого часу про те, що не існує жодного наказу, ні загального, ні спеціального, для установ, який би чітко визначив їх компетенцію; надруковано лише два укази царя Олексія Михайловича, що регулював час, протягом якого бояри та дяки у кожній установі мають працювати. Ця відсутність всяких організаційних законів для центральних установ змусили Петра Великого шукати взірців для своїх регламентів у чужих країнах [40, с. 25].

Звісно ж, наукова література з камеральних наук на перших етапах являла собою переклад відповідних праць європейських авторів. Надзвичайно слухними у даному разі видаються слова В. М. Лешкова, який писав, що у XVIII ст. російські науковці тільки вслуховувалися та вдумувалися у те, що за кордоном було говорено, написано та зроблено у частині поліції, а в XIX ст. тільки викладали російською мовою поняття, розроблені Юсті, Зонненфельсом, Бергом та Модем [160, с. 27]. Подібна ситуація була властива також і для поліцейського права та поліцейської науки, які у XIX ст. прийшли в Росію на зміну камералістиці та камеральним наукам. Як зазначає І. С. Гриценко, перші суто вітчизняні, тобто неперекладні, праці з поліцейського права з'явилися на теренах Росії лише у 20-х рр. XIX ст. Мова йде про роботу П. Гуляєва «Права і обов'язки міської та земської поліції та всіх жителів Російської імперії з їх дотримання», яка, однак, не була суто науковою, оскільки автор у ній не зробив ніякого аналізу, ніякої критики викладеним положенням, а обмежився лише механічним відтворенням законів, які визначали структурну побудову поліцейських органів та завдання, що покладалися на них, а також законів, які окреслювали права громадян [69, с. 16].

Ознайомлення з названими роботами, а також рядом інших праць, виданих у Росії у XIX ст., показує, що державне управління у окреслені часи здійснювалося виключно з позиції одностороннього владного впливу на учасників суспільних відносин. У зв'язку з цим, у літературі обґрунтовано стверджується, що хоча управлінська діяльність і

регулювалася нормами поліцейського права, проте самі відносини мали характер владовідносин, оскільки у переважній більшості випадків вони надавали представникам державної влади права, а на приватних осіб покладали виключно обов'язки, тобто останні (норми) не мали значення правил, які зв'язували б чиновника щодо підданих [69, с. 15]. Доволі яскраво такий підхід до організації та здійснення державного управління описав у своїй роботі В. Левитський, стверджуючи, що економічні, фізичні та духовні інтереси суспільства – все стало предметом детальної регламентації, пильного нагляду, безпосереднього управління з боку державної влади [159, с. 7].

Одним з таких об'єктів державного впливу, як впливає з викладеного, були і економічні відносини, що є цілком зрозумілим, оскільки їх належна організація означала для держави необхідний рівень наповнення бюджету.

Регулювання економічної сфери, яка включала у себе банки, кредитні установи, промисловість, сільське господарство, транспорт тощо здійснювалося за допомогою норм поліцейського права, об'єднаних у межах інституту поліції благоустрою (закони «благоустрою»), поряд з яким визнавалося існування і інституту безпеки (закони «благочинія»). Різниця між цими інститутами, на думку учених-поліцейстів, полягала у тому, що благоустрій був складовим елементом політичної економії, у той час як благочинія стосувалося охорони порядку та безпеки суспільства і його членів [21, с. 77]. Застосуванням норм поліцейського права займалися відповідно органи поліції, які, як впливає з викладеного, опікувалися не лише подоланням протиправних проявів поведінки приватних осіб та усуненням їх причин та умов, а також і управлінням сферою господарювання.

Наявність державного впливу на сферу господарювання пояснювалася різними обставинами. Так, наприклад, В. Гессен зазначав, що протилежність інтересів робітничого класу та класу роботодавців

призводить до антагонізму, боротьби між ними, тому держава повинна була втручатися у даний процес для запобігання деструктивним процесам [59, с. 197]. Інші вчені наголошували на тому, що шляхом впливу на сферу господарювання держава намагалася підняти рівень свого добробуту, що, як наслідок, тягло за собою підвищення і добробуту населення [108, с. 360, 361]. Безумовно, що подібні міркування були виправданими, однак питання полягало у тому, якими засобами держава намагалася досягти поставлених в економічній сфері цілей і чи відповідали такі засоби очікуванням суспільства. З цього приводу відзначимо, що державний вплив на сферу господарювання у Російській імперії на перших етапах його становлення здійснювався виключно у примусово-репресивних формах. Держава сама вирішувала, який напрямок господарської діяльності та в яких формах має розвиватися у державі. Що ж до інтересів приватних осіб, які були задіяні у цьому процесі, то вони до уваги не бралися та під час прийняття відповідних державних рішень не враховувалися.

Доволі чітко з приводу такого підходу до організації господарського життя в Росії висловився сучасник тих подій В. Левитський, який писав, що у галузі економічних відносин превалювала меркантильна державна політика, оскільки у своїх турботах про підвищення народного добробуту держава, виходячи з помилкових поглядів на джерела народного багатства, застосовувала цілу низку заходів, які у дійсності являли собою грубе обмеження свободи праці, обігу та переміщення цінностей та паралізували діяльність тих суспільних сил, що створювали багатство, на розвиток яких вони були розраховані [159, с. 7]. Схожу думку дещо пізніше озвучив і А. І. Єлістратов, сутність якої зводилася до того, що поліцейська держава через застосування однобічних примусових заходів сприяла не підвищенню добробуту громадян країни та держави у цілому, а навпаки знищувала будь-яку ініціативу, так необхідну у господарській сфері. Це було пов'язано, зокрема, і з тим, що відносини між правлячою владою та

суб'єктами господарювання будувалися на основі вільного розсуду адміністрації. «Система розсуду зв'язує самодіяльність обивателя, вбиває його почин, знеособлює його самого. Чи варто організувати товариство, школу, промислове підприємство, коли їх існування буде залежати від доброї волі того або іншого агента правлячої влади. Система розсуду підриває у населення відчуття права та справедливості, адже зі справедливістю несумісне навіть саме доброзичливе самочинство. Система розсуду породжує в обивателя недовіру до влади, ворожість, а влада ж сильна моральною підтримкою з боку населення. У підсумку – взаємна протидія, антагонізм та непоправні втрати з боку населення. Самоволя з боку управлінців по відношенню до обивателя підриває саму державу як відому систему взаємної супідрядності людей. Як і будь-яка інша система, держава потребує стабільності моментів, на яких ґрунтується взаємна супідрядність правлячих та тих, ким управляють. Створити міцний базис для такої супідрядності розсуд та сваволя не в змозі» [92, с. 6]. З огляду на це, російські науковці час від часу закликали владу переглянути своє ставлення до адміністративного розсуду [154], що так і не було зроблено.

Проблема дискреційних повноважень органів поліції у сфері управління господарською діяльністю посилювалася також і через відсутність необхідних правових норм, які б чітко визначали межі та компетенцію названих суб'єктів, що однак повною мірою відповідало рівню розвитку правового регулювання наприкінці XIX – на початку XX ст.

Разом з цим відзначимо, що подібний підхід до регулювання господарських відносин у Російській імперії принципово відрізнявся від тих напрацювань, які мали місце щодо цього питання у країнах Західної Європи, законодавство яких було пронизане ідеями індивідуальної свободи. Відповідно до цієї теорії завдання держави полягало виключно і лише в охороні та захисті існуючого правового порядку. Безпосереднє вторгнення держави у галузь матеріальних або індивідуальних інтересів

суспільства розглядалося як її ухилення від свого головного призначення, як порушення вільної закономірності соціального прогресу. Виходячи з цього, головним елементом у системі поліцейського права таких країн як Німеччини та Франції у XIX ст. стає поліція безпеки, тоді як поліція добробуту розглядається як щось виняткове, що суперечить основним індивідуалістичним принципам [59, с. 8, 9]. Інакше кажучи, поліція добробуту починає поступово виводитися за межі європейського поліцейського права, надаючи тим самим суб'єктам господарювання вільні можливості для саморозвитку. Принагідно зазначимо, що саме на цьому підґрунті в Європі розпочався процес формування нової галузі права, так званого адміністративно-господарського права, яке й було покликане визначити межі та форми державного втручання у сфері господарювання [450. с. 18].

Подібні тенденції у розвитку європейського законодавства не залишилися поза увагою в Росії, яка, як показує історичний досвід, доволі часто орієнтувалася на досягнення та здобутки європейських країн у сфері організації та здійснення державної влади. Все це призвело до поступового відходу російської влади від примусово-каральних способів впливу на сферу господарювання та заміни їх соціальною політикою, зміст якої полягав у тому, що держава надавала більше економічної самостійності суб'єктам господарювання, сприяла розвитку окремих галузей виробництва та усувала перешкоди для зайняття окремими видами господарської діяльності [108, с. 369]. Відповідні зміни відбулися і на теоретичному рівні і були вони пов'язані із заміною терміна «поліція благоустрою» поняттям «господарське управління».

Хоча необхідно відзначити, що трансформація поліцейської діяльності у діяльність управлінську здійснювалася доволі повільно, адже по-перше, політична організація влади хоча й мала тенденції до змін, які були викликані до життя відміною кріпосного права, створенням селянських та земських органів самоврядування, звуженням компетенції

органів поліції [69, с. 22], проте у своїй переважній більшості вона залишалася мало орієнтованою на дійсно демократичні перетворення та, по-друге, швидкість економічних перетворень суттєвим чином випереджали чинне законодавство, яке ще довго залишалося поліцейським за своєю сутністю, хоча, зрозуміло, певні зміни до нього все ж вносилися.

Аналіз дореволюційного законодавства дозволив дослідникам сформулювати та виділити основні заходи, які вживалися владою для організації та здійснення управлінням господарською діяльністю. На думку В. В. Івановського, такі заходи можна було поділити на дві групи: 1) заходи, що впливали на усі сфери економічного (господарського) життя країни, та 2) заходи, що впливали на покращення стану справ в окремих галузях економічного (господарського) життя країни.

До першої групи заходів учений відносив ті з них, що були спрямовані на: 1) охорону власності шляхом створення умов, які забезпечують її збереження; 2) покращення податкової системи, зокрема у питаннях усунення свавілля у зборі податків, виключення випадків невідповідності зборів платіжній здатності платника; 3) покращення економічних відносин, які виникали за участю адміністрації та суду: «Недостатність чесності та здатності у суддях та адміністраторах, повільність, клопітливість та збитковість діловодства, – лягають тяжким тягарем на осіб, які мають необхідність звертисся до суду, з огляду на це покращення судочинства та адміністрації є заходами, які сприяють економічному добробуту»; 4) покращення паспортної системи у розумінні надання населенню можливості вільного переміщення країною та звільнення його від паспортних зборів; 5) покращення шляхів сполучення, що має на меті покращення обміну економічними благами; 6) покращення системи мір та ваг; 7) покращення грошової системи; 8) розбудову кредитної системи, «за рахунок якої держава ставить собі за мету, крім іншого, полегшення набуття капіталу для безкапітальних працівників, спрямоване на приведення у рівновагу різних категорій осіб, які беруть

участь у виробництві, та звільнення праці від гнітючого впливу капіталу. Крім того, кредитна система якнайкраще сприяє обігу економічних благ, оскільки кредитні знаки відіграють доволі часто роль грошей, а останні, як відомо, виступають засобом обігу; 9) розбудову системи страхування, яка забезпечує збереження економічних благ [108, с. 370–371].

Поряд з цим у законодавстві Російської імперії шляхом прийняття нових нормативних актів або внесення змін до раніше прийнятих розбудовувалися механізми державної підтримки розвитку окремих галузей господарської діяльності, які мали на меті усунення юридичних та (або) економічних перешкод для зайняття відповідними видами діяльності. Як такі інструменти влада використовувала:

- дозволи. Так, наприклад, відповідно до Статуту про золотопромисловість 1881 р. особи, які мали намір здійснювати пошук золота, повинні були отримати дозвільні свідоцтва, які видавалися гірничими управліннями або гірничими департаментами. Підприємці були зобов'язані протягом двох років з моменту видачі дозвільних свідоцтв організувати копальні та приступити до добування золота, у протилежному разі дозвільні свідоцтва анулювалися. Подібні правила існували також і у галузі видобутку нафти [204, с. 204]. Окремий вид дозволів являли собою концесії, на підставі яких підприємцям дозволялося займатися небезпечним промислом, тобто тим, який міг завдати економічну шкоду (надмірне використання пального), був пожежонебезпечним, ніс у собі медично-поліцейські небезпеки (забруднення повітря, поводження з отрутою, використання парових котлів тощо). Що ж до безпечних промислів, то вони організовували та здійснювалися за явочним принципом [204, с. 218–219];

- свідоцтва. Для здійснення торгівлі необхідним було отримання 1) свідоцтва та 2) особливого білету. Свідоцтва були двох видів: купецькі та промислові. Купецькі свідоцтва поділялися на свідоцтва першої гільдії – для гуртової торгівлі та другої гільдії – для роздрібної. Промислові

свідоцтва мали п'ять розрядів: 1) для дрібної торгівлі; 2) для розвізної торгівлі; 3) для розносної торгівлі; 4) для міщанських промислів; 5) свідоцтва торговельних прикажчиків. Перелічені свідоцтва надавали загальне право на здійснення торговельної діяльності. У той же час білети виступали умовою для відкриття певної промислової або торговельної установи, тобто були своєрідним додатком до торговельного свідоцтва [204, с. 229];

- привілеї на винаходи. Російська влада добре розуміла необхідність сприяння розвитку промислового виробництва в країні, оскільки саме останнє могло прискорити темпи економічного зростання. Досвід інших європейських країн яскраво підтверджував, що саме даний напрямок господарської діяльності приносив державі найбільші економічні дивіденди. З огляду на це, у Росії було запроваджено інститут привілеїв на відкриття та винаходи, який мав на меті охорону права виключного користування винаходом або раціоналізаторською пропозицією, зробленими у галузі промисловості. Привілеєм визнавався акт, який видавався урядом особі або особам та свідчив про те, що описаний у ньому винахід, відкриття або раціоналізаторська пропозиція були пред'явлені уряду, ним закріплювалося виключне право користуватися винаходом, відкриттям чи пропозицією. Привілеї діяли до 15 років та їх видача обкладалася митом. Заяви про видачу привілею розглядалися Комітетом у технічних справах Міністерства торгівлі та промисловості [38, с. 338–339];

- пільги. Ще одним засобом, спрямованим на підтримку розвитку виробництва, на думку науковців, були пільги, які носили особистісний або матеріальний характер. Слід відзначити, що їх кількість по мірі зростання промисловості у Росії мала тенденцію до зменшення, що, на наш погляд, було у цілому обґрунтованим. До переліку пільг належало таке: переведення мануфактурників до вищих станів; вилучення господарських спорів із загальної судової підсудності; надання пільг щодо сплати податків та інших зборів; встановлення вигідних тарифів тощо [108, с.

485];

- кредитування. Наприкінці XIX ст. на початку XX ст. у Росії поширення набули кредитні установи. Так, наприклад, 7 червня 1904 р. було видане Положення про організацію дрібного кредиту, в якому зазначалося, що дрібний кредит мав на меті полегшення сільським господарям, землеробам, ремісникам та промисловцям, артілям, товариствам та спілкам, а також волосним, сільським та станичним товариствам виробництва господарських товарів та придбання необхідного інвентарю. Загальне керівництво дрібним кредитом покладалося на Міністерство фінансів, Державний банк та Управління у справах дрібного кредиту [38, с. 292];

- нагляд. Надаючи суб'єктам господарської діяльності організаційну та матеріальну допомогу, держава разом з цим залишала за собою право і на здійснення нагляду за такою діяльністю. Зрозуміло, що кількісні та видові характеристики нагляду були доволі різними, що було обумовлено об'ємністю сфери господарювання. Як приклад, можна назвати діяльність фабричної інспекції, яка була утворена на підставі закону від 1882 р., відповідно до якого на неї покладалися обов'язки щодо нагляду за виконанням постанов про працю та навчання малолітніх працівників. Дещо пізніше (1894 р., 1899 р.) її повноваження були розширені і вона отримала право здійснювати нагляд за фабрично-заводською промисловістю, причому незалежно від того, кому належали об'єкти нагляду [204, с. 210]. Для виконання покладених на інспекцію функцій її працівники наділялися правом безперешкодного огляду приміщень та будівель, а на власників промислових об'єктів покладалася обов'язок щодо повного сприяння ревізорам.

Поряд з цим на фабричні інспекції було покладено: нагляд за виконанням фабрикантами та працівниками правил, які визначали їх взаємовідносини; забезпечення виконання фабриками та заводами постанов губернських фабричних присутствій та нагляд за їх виконанням;

розгляд та затвердження такс, табелів, розкладів та правил внутрішнього розпорядку, які склалися фабричним керівництвом; застосування заходів, спрямованих на попередження конфліктів між фабрикантами та працівниками; порушення переслідування та звинувачення у суді осіб, які порушували законодавство.

У місцевостях, які характеризувалися високим рівнем розвитку промисловості, нагляд за дотриманням на фабриках та заводах встановлених правил покладався на місцеве губернське керівництво, зокрема губернське з фабричних справ присутствіє, до складу якого входили: губернатор (голова), віце-губернатор, прокурор окружного суду та його заступники, начальник губернського жандармського управління, голова або член губернської земської управи та міський голова або член управи. У засіданнях присутствія з правом дорадчого голосу мали право брати участь губернський лікар-інспектор, губернський інженер та інші особи [38, с. 349–350].

Перелічені вище заходи, які, як вже було зазначено, спрямовувалися на усунення юридичних та економічних труднощів на шляху розвитку господарської діяльності у Росії, невдовзі принесли відповідні позитивні результати. З кінця XIX ст. у країні розпочався економічний розвиток, який проявився у зростанні підприємництва та капіталів, удосконаленні виробництва, його технологічному переоснащенні, збільшенні кількості найманих працівників у всіх сферах господарювання. Одночасно з іншими капіталістичними країнами у Росії відбувалася технічна революція, яка співпала з індустріалізацією. З відсталої аграрної країни Росія на початку XX ст. перетворилася в аграрно-індустріальну державу, увійшовши за обсягами промислової продукції до п'ятірки найбільших держав [438].

Перелічені вище заходи державного впливу на сферу господарювання, як впливає з викладеного, базувалися на нормах поліцейського права, тобто за своєю правовою природою були публічно-правовими [29, с. 40]. Починаючи з 1905 року, тобто часу початку активної

трансформації поліцейського права в адміністративне право [69, с. 29], питання правового регулювання державної підтримки сфери господарювання перейшли до адміністративного права, зокрема до його особливої частини [92, с. 67]. З викладеного можна зробити висновок, що російська правова система була зорієнтована на подальшу диференціацію, якій, однак, не судилося бути завершеною з огляду на революційні події 1917 р.

2.2. Правове регулювання управління економікою у СРСР

Зміна політичної системи, форми державного правління у Росії після 1917 року викликали й суттєві зміни у правовій системі держави. Відповідно, перед правовою наукою були поставлені нові завдання, пов'язані поміж іншого і з пошуком відповіді на питання про правову природу норм, які мали регулювати управління економічною сферою у СРСР [449]. Проте, перш ніж ми перейдемо до безпосереднього аналізу даної проблематики, необхідно декілька слів сказати щодо загальних засад радянської державної правової політики. Ми переконані, що це допоможе більш чітко окреслити сутність нашої проблеми, дасть поштовх необхідній логічній послідовності у сформульованих нами висновках.

Правова політика на початкових етапах становлення радянської влади часто була непослідовною та суперечливою, оскільки державні діячі, представники правлячої еліти мали доволі обмежене уявлення про її основні напрямки та зміст. Доволі показовими у цьому плані є слова В. Шретера, який, розмірковуючи про особливості радянського господарського права, писав, що воно не має прецедентів, починається з чистого аркуша, і декрети почасти принципово, а почасти у силу новизни справи обмежуються лише надто загальними постановами [433].

Окрім цього, не можна не згадати також і того факту, що чимала кількість представників нової влади отримала свого часу освіту в

європейських університетах, що, безумовно, накладало відбиток як на зміст, так і на спрямованість їх праворозуміння. Окремо слід сказати також і про вітчизняних учених-правознавців, значна частина з яких у своїх доробках, що побачили світ вже у радянські часи, фактично продовжувала розвивати наукові концепції, сформульовані ними ще у дореволюційний період. Найбільш показовими у цьому плані є роботи А. І. Єлістратова, В. Л. Кобалевського та О. Ф. Євтихієва, яких, до речі, постійно звинувачували радянські номенклатурники у тому, що вони не звільнилися повною мірою від своїх дореволюційних поглядів та уявлень про адміністративне право, котрі не мають нічого спільного з радянським правом, радянською правосвідомістю, з завданнями пролетарської держави [167].

Слід також зазначити, що тоді ж формувалася й інша течія у правовій науці, яка уособлювалася у результатах творчої діяльності вчених нової, радянської формації. Її представників характеризував той факт, що вони повністю та безапеляційно відкидали наукові напрацювання попередньої історичної епохи, будуючи, відповідно, суто радянську правову теорію.

Отже є очевидним, що на початку 20-х рр. ХХ ст. у СРСР не було однастайності у питаннях праворозуміння взагалі та сутності, змісту і призначення адміністративного права зокрема, що не дозволяє нам зробити однозначні висновки про особливості правового регулювання управління сферою економіки. Тому зосередимося на основних з існуючих на ті часі підходах до зазначеної проблематики. І першим кроком тут має стати загальний аналіз радянського законодавства, яке на ті часи фактично випереджало розвиток правової теорії.

Формування та зміцнення радянської влади, що здійснювалося у межах періоду так званого «військового комунізму», обумовлювало прийняття революційних за своїм змістом правових актів, значна кількість яких стосувалася сфери економіки. Це було пов'язано насамперед з

ліквідацією права приватної власності на засоби виробництва та землю, націоналізацію промисловості. З огляду на це радянське керівництво майже одразу після приходу до влади приступило до формування розгалуженого апарату господарського управління, представленого насамперед Вищою Радою Народного Господарства, яка здійснювала загальне керівництво націоналізованими і не націоналізованими підприємствами.

Декретом Раднаркому від 8 серпня 1918 р. було затверджено положення про дану Раду, відповідно до якого до її складу входили представники від господарських наркоматів та увесь склад Загальноросійської ради робітничого контролю [221]. Вища Рада Народного Господарства відповідала за організацію народного господарства та державних фінансів. У наступні роки (1918-1919) від Ради відійшли функції, які стосувалися управління сільським господарством, торгівлею, у зв'язку з чим вона стала основним органом управління промисловістю.

Вищій Раді Народного Господарства було надано право конфіскації, реквізиції, секвестру, примусового синдицінування різних галузей промисловості. Декретом Раднаркому від 28 червня 1918 р. «Про націоналізацію найбільш великих підприємств гірської, металургійної ... » та інших видів промисловості відповідним відділам Ради було доручено управління націоналізованими підприємствами. Для діяльності Вищої Ради Народного Господарства як органу управління усією промисловістю у період громадянської війни, характерним було те, що основні органи – головні управління не тільки здійснювали загальне керівництво та регулювання, але й здійснювали безпосереднє управління підприємствами державної промисловості [91, с. 31–32].

Майже такими були справи і у галузі сільського господарства, права на управління яким отримав Народний комісаріат продовольства. Відповідно до декрету ВЦВК «Про надання Народному комісаріату

продовольства надзвичайних повноважень щодо боротьби із сільською буржуазією, що укриває хлібні запаси та спекулює ними» від 29 травня 1918 р. зазначений комісаріат отримав право застосовувати до селян заходи адміністративного примусу, у тому числі і зброю, за рахунок яких названий комісаріат забезпечував виконання селянами державних заготівельних планів [91, с. 31–32].

Перехід до мирного будівництва вимагав посилення планових засад у розвитку радянської економіки, координованості у діяльності націоналізованих підприємств, що обумовило створення Державної загальнопланової комісії, якій було доручена розробка єдиного державного господарського плану та спостереження за його виконанням [91, с. 33].

Наведені приклади яскраво свідчать про те, що радянська держава повністю сконцентрувала у своїх руках управління сферою господарювання, яким, як вже було показано вище, займалися спеціально утворені суб'єкти. Правовий статус таких суб'єктів, а також механізми їх діяльності регулювалися виключно нормами адміністративного права, оскільки, як відомо, радянська влада не підтримувала теорію поділу права на приватне та публічне, адже у СРСР колективний інтерес привалював над індивідуальним [166]. Доволі показовими у цьому плані виглядають слова М. П. Карадже-Іскрова, який у 1927 р. в одній із своїх праць зазначав, що до початку 20-х рр. в СРСР від приватноправових відносин не залишилося ані сліду, а адміністративне право почало ставати синонімом радянського права взагалі [113, с. 22]. Зазначену позицію підтримував також і В. Л. Кобалевський, який писав, що приватноправовим відносинам радянське право відводить доволі обмежене місце у правовій системі, причому і ця доволі обмежена галузь, на думку вченого, була пронизана публічно-правовими елементами. Окрім діяльності політичної, продовжував В. Л. Кобалевський, публічна влада у радянській державі виступала як господарюючий суб'єкт, у віданні якого знаходилися основні галузі виробництва та розподілу господарських благ. З огляду на це,

адміністративне право радянських республік було наповнено численними правовими нормами, які були пристосовані не лише до виконання функцій публічного управління у чистому вигляді, але і для здійснення завдань щодо організації державної промисловості та торгівлі [119, с. 15].

Таким чином, можна зробити проміжний висновок, що правове регулювання управління сферою господарювання у СРСР здійснювалося виключно за рахунок та на підставі норм адміністративного права. Зазначена думка підтверджується також і аналізом наукових праць, в яких ставилося на обговорення питання про предмет адміністративного права. Так, наприклад, К. Архипов відстоював позицію, що завданням радянського адміністративного права є регулювання організації та діяльності усіх органів управління, починаючи від народних комісаріатів та закінчуючи місцевими радами [24]. Майже подібним чином до зазначеного питання підходив і В. Ігнат'єв, який до предмета адміністративного права зараховував відносини, що виникали у процесі: управлінської діяльності центральних та місцевих органів влади; проходження державної служби; охорони революційного порядку; будівництва населених пунктів та їх благоустрою; застосування заходів адміністративного впливу, у тому числі і в процесі застосування адміністративних стягнень; забезпечення революційної законності у державному управлінні [109].

Не багато у чому відрізнялися погляди і дореволюційних вчених-адміністративістів на предмет радянського адміністративного права у порівнянні з названими вище. Так, В. Л. Кобалевський писав, що адміністративне право регулює державну діяльність у галузі внутрішнього управління та юридичні відносини, що випливають з цієї діяльності між владою та громадянами. До сфери внутрішнього управління вчений відносив також і сферу промисловості, торгівлі, сільське господарство та житлове будівництво [119, с. 3].

Проте з часом, особливо після переходу держави до нової

економічної політики, у правовій науці почали з'являтися міркування про необхідність винесення за межі адміністративного права так званого господарського права. Подібні тенденції, на наш погляд, могли бути пояснені необхідністю відходу держави від тотально-примусових способів впливу на сферу господарювання, надання певної економічної автономії суб'єктам господарювання. Одним з перших з цього приводу висловився О. Турубінер, який писав, що норми, які регулюють господарські функції радянської держави, не можуть бути об'єднаними із суто адміністративними та культурними у межах єдиного адміністративного права. Вони, на його погляд, повинні були скласти зміст господарського права, яке б охопило не лише ті приватноправові відносини, які регулювалися Цивільним кодексом, але й відносини земельні, трудові, а також діяльність трестів, синдикатів, акціонерних товариств, кооперацій та комунальних органів [403].

Більш докладно з цього приводу висловився Л. Таль, який присвятив одну із своїх праць питанню сутності господарського права, норми якого, на його погляд, виконували потрійне завдання: встановлювали правові форми діяльності держави як організатора і керівника господарського життя та регулювали взаємовідносини між урядовими та господарюючими органами; визначали внутрішню організацію окремих господарюючих одиниць та їх функції відповідно до загального плану господарства; закріплювали правові форми господарського обігу. Особливістю даної галузі права, на думку вченого, було те, що у її межах були об'єднані норми приватного та норми публічного права, перші з яких фактично повністю покривалися останніми, оскільки у даній сфері переважне та визначальне значення мали не приватні, а суспільні інтереси. Для господарського права як вважав автор була характерною також і тенденція суміщення та примирення таких різнорідних форм правової організації, як державне регулювання, соціальна автономія підприємства та індивідуальне самовизначення окремих осіб. На підставі цього він робив висновок про те,

що у СРСР намічалось розшарування правової матерії, пов'язане із становленням окремої галузі правового буття – господарського права, яке можна було протиставити праву індивідуального господарювання. Таке протиставлення пояснювалося тим, що право колективного господарювання (господарське право) було пронизане особливим духом, побудоване на началах, які були чужими та частково протилежними праву індивідуалістичного ладу [395].

Ідею диференціації радянського права взагалі та адміністративного права зокрема підтримували також і інші автори. Так, наприклад, О. Одарченко писав, що, з одного боку, надзвичайна різноманітність адміністративно-правового матеріалу робить неможливим його загальне охоплення, а з іншого – саме життя показує, що питання особливої частини адміністративного права вивчаються не стільки теоретиками, скільки практиками, які розроблюють окремі галузі. При цьому практики-спеціалісти, продовжував науковець, не обмежуються збиранням та коментуванням адміністративно-правового матеріалу, додаючи до нього, як наслідок, все, що становить інтерес, з інших дисциплін – цивільного, кримінального, фінансового права, процесу тощо. Саме таким чином і були створені такі комплекси як земельне, будівельне, водне право тощо. З огляду на це, вчений робив висновок, що розпадання особливої частини адміністративного права на ряд окремих дисциплін і повне зникнення цієї частини як цілого є питанням недалекого майбутнього [198].

Викладені вище думки щодо причин та напрямків диференціації радянського права поступово «набирали обертів», що знаходило прояв також і у доволі частому згадуванні на сторінках наукової літератури про господарсько-адміністративне право. Зазначена ідея доволі активно відстоювалася П. Стучкою, який писав, що з огляду на постійне збільшення кількості правових норм, що регулюють виробництво, а також з огляду на розширення товарообігу у межах соціалістичного сектору економіки цілком необхідним виглядає виведення зазначених питань за

межі правового регулювання Цивільного кодексу з одночасним перенесенням їх під сферу впливу господарсько-адміністративного права [392, с. 89].

Наслідком цієї ідеї стало розроблення рядом радянських вчених-правознавців навчальних програм та підручників з господарсько-адміністративного права. Одним з першим у цьому напрямку почав працювати Л. Гінцбург, який у 1929 році видав навчальну програму, що мала закласти основу для однойменної навчальної дисципліни. Вчений визначив господарсько-адміністративне право як систему правового регулювання суспільних відносин, що виникали у межах соціалістичного сектору радянського господарства, побудованого на засадах підпорядкування та планування. До змісту даної дисципліни Л. Гінцбург пропонував включити наступні теми: предмет та завдання господарсько-адміністративного права; трести та державні підприємства; державна індустріальна власність; Вища рада народного господарства; синдикати; двосторонні суспільні відносини, що виникають у межах синдикатів; державні акціонерні товариства; загальне вчення про державні підприємства у Радянському Союзі; організація та принципи планового господарювання; нормування вартості товарів; генеральні договори між індустрією та кооперативами [60].

Видання зазначеної програми сприяло активізації наукових дискусій навколо предмета та меж господарсько-адміністративного права, що, власне, на думку Л. Гінцбурга і було основним завданням у даній сфері. Сам науковець з цього приводу зазначав, що хоча вченим і вдалося дійти розуміння щодо сутності даної галузі права, проте роботи щодо вдосконалення його змісту не повинні припинятися. Свої слова Л. Гінцбург підтверджував власними діями, видавши через два роки (1931 р.) оновлену навчальну програму з господарсько-адміністративного права, у назву якої додатково був винесений термін «Спеціальний курс господарського права». Дана програма мала наступний вигляд: 1) предмет

та межі господарсько-адміністративного права; 2) державні підприємства у період непу; 3) державні підприємства у період соціалістичної реконструкції; 4) виробничі підприємства; 5) державні акціонерні підприємства; 6) соціалістичне планове господарство СРСР; 7) договір у плановому господарстві; 8) нормування вартості товарів; 9) монополія на зовнішню торгівлю; 10) генеральні договори між індустрією та кооперативами; 11) контрактація; 12) правова організація нового будівництва; 13) правова організація кредитування [447].

У зазначеному напрямку працювали також і інші вчені, зокрема К. К. Яїчков, який розробив та запровадив у навчальний процес юридичного факультету Азербайджанського державного університету дисципліну господарсько-адміністративне право. Розуміючи під господарсько-адміністративним правом галузь права, яка регулювала відносини, що виникали у межах соціалістичного сектору народного господарства на підставі плану та підпорядкування, автор насамперед наголошував на необхідності чіткого розмежування, власне, господарсько-адміністративного права та торгівельного права, які, на його погляд, забезпечували реалізацію принципово різних інтересів. Перша з названих галузей права стосувалася виключно виконання загального господарського плану, тоді як інша, – спрямовувалася на регламентування процесу отримання доходу приватними особами. З огляду на викладене, вчений у межах названої дисципліни пропонував розглядати наступні питання: основні принципи організації соціалістичного сектору економіки; окремі види державних підприємств, зокрема трести, синдикати та державні акціонерні підприємства; кооперативи, зокрема господарські кооперативи; кредитування [447].

Не применшуючи значення результатів наукової діяльності згаданих вище авторів, разом з цим відзначимо, що, на наш погляд, найбільший внесок у розвиток радянського господарсько-адміністративного права було зроблено українським вченим С. Ландкофом, який у 1931 р. видав

українською мовою однойменний підручник [155]. Необхідність розробки підручника пояснювалася тим, що у СРСР після запровадження нової економічної політики розпочався процес формування значної кількості нормативних актів, спрямованих на регулювання діяльності державних та кооперативних підприємств, які належали до усупільненого сектора економіки. Правове регулювання функціонування названих суб'єктів було принципово відмінним від правового регулювання функціонування приватних господарств, що, відповідно, викликало необхідність розмежування публічних та приватних норм, які мали відношення до даної сфери.

Взявши за основу систематику господарсько-адміністративного права, запропоновану Л. Гінцбургом у 1929 р., вчений виділив у своєму підручнику шість основних розділів.

Перший розділ присвячений вирішенню питання про розмежування господарсько-адміністративного права та цивільного права, торгівельного права та адміністративного права. Вирішуючи зазначене завдання, автор формулює визначення господарсько-адміністративного права, розуміючи під останнім галузь права, яка регулює суспільні відносини, що виникають на підставі плану та підпорядкування у межах усупільненого сектору економіки. План та підпорядкування, на його думку, є антиподами вільного обігу товарів, який існує у сфері приватного господарювання. У даній сфері не вільне бажання контрагентів, а план, в якому концентрується державна позиція, є визначальним для формулювання змісту великої кількості договорів, які укладаються у межах усупільненого сектора економіки між державними підприємствами, кооперативами та їх об'єднаннями. У таких планових договорах проявляється звичайний адміністративний характер, що дозволяє вести мову про існування особливого виду договірних відносин, забезпечення реалізації яких здійснюється, зрозуміло, не у судовому, а в адміністративному порядку.

Організації планового господарства присвячений другий розділ, у межах якого автор аналізує: процес формування планів, який відбувається за участю численних державних органів; особливості складання планів у сфері сільського господарства, індустрії, транспорту, фінансів; організацію планових органів.

У межах третього та четвертого розділів автор сконцентрував свою увагу навколо вивчення правового статусу суб'єктів державного господарювання, зокрема концернів, трестів, синдикатів, а також особливостей їх функціонування та взаємодії між собою. Було піддано аналізу також і правове становище державних підприємств.

П'ятий розділ у певному розумінні став продовженням другого розділу, у межах якого вчений поставив собі за мету поглибити аналіз окремих елементів планового господарства, зокрема шляхом аналізу генеральних договорів, які уклалися між суб'єктами державного господарювання та кооперативами, а також питань контракції сільськогосподарської продукції.

Останній розділ присвячено стислому вивченню питань правового регулювання зовнішньої торгівлі.

Даючи оцінку даній праці, необхідно насамперед погодитися з думкою тих авторів, які наголошували на значущості цього підручника для радянської наукової та правової думки, оскільки його автору вдалося у систематизованому вигляді представити читачеві розгалужене радянське законодавство, спрямоване на державне регулювання сфери господарювання [446]. Зі свого боку додамо також, що ця робота стала своєрідним підсумком у розмовах про необхідність та доцільність виділення господарсько-адміністративного права у системі радянського права. Фактично, автором була обґрунтована пропозиція щодо необхідності та доцільності диференціації радянського адміністративного права на окремі галузі права, що у цілому відповідало тенденціям розвитку тодішнього європейського адміністративного права.

Слід зазначити, що далеко не усі радянські вчені поділяли погляди П. Стучки, Л. Гінцбурга, К. Яїчкова, С. Ландкофа щодо значимості господарсько-адміністративного права для радянської держави та його місця у системі радянського права. Найбільш жорстко з цього приводу висловився С. Братусь, який писав, що відносини всередині соціалістичного сектору виникають у порядку плановості-підпорядкування і в основному не є відносинами правосуб'єктними. «Категорія суб'єкта права, як автономного носія різноманітних прав та обов'язків, скоріше за все відмирає у сфері усупільненого господарства. Відносини всередині сектора не є класовими, оскільки ми маємо справу з однорідним середовищем, в якому засоби виробництва усупільнені, а увесь процес виробництва та переміщення товару-продукту пронизаний планом. Розширення усупільненого сектора тягне за собою розширення сфери застосування господарсько-адміністративного права. Сфера ж застосування Цивільного кодексу звужується. Але у дійсності це розширення сфери господарсько-адміністративного права означає усе більше перевтілення його у не-право, у науку про організаційну структуру соціалістичного господарювання» [43].

Даючи коментар до викладеної думки, зазначимо, що вона у повній мірі відповідала тим тенденціям, які почали формуватися у радянській правовій науці наприкінці 20-х рр. ХХ ст. У даному випадку мова йде про озвучену на Першому Загальносоюзному з'їзді марксистів-державників теорію про те, що у перехідний період від капіталізму до соціалізму політика, планування та технічне регулювання витісняють в економіці СРСР правове регулювання [91, с. 122]. Наслідком втілення зазначеної теорії у життя, як відомо, стало виключення адміністративного права з переліку дисциплін, які вивчалися на юридичних факультетах, та повне згорання відповідних наукових досліджень [5, с. 53]. Зрозуміло, що після зникнення адміністративного права автоматично відбулося знищення і господарсько-адміністративного права у всіх його можливих проявах (як

галузі права, науки та навчальної дисципліни).

Наступний етап наукових досліджень правових норм, покликаних регулювати державне управління сферою економіки (господарювання), розпочався у кінці 30-х – на початку 40-х рр. ХХ ст., тобто після «реабілітації» адміністративного права. Однак, одразу слід наголосити, що питання про існування спеціальної галузі права, яка б об'єднувала відповідні норми права, науковцями вже не ставилося. Ці правові норми, які, зрозуміло, нікуди не зникли і були представлені великою кількістю, було об'єднано у межах відповідного розділу Особливої частини радянського адміністративного права – інституту управління народним господарством, який поєднав у собі норми, що регулювали державне управління промисловістю, сільським та лісовим господарством, заготівельною галуззю, транспортом та зв'язком, торгівлею, будівництвом, житлово-комунальним господарством [390; 391]. Цю позицію поділяла більшість радянських вчених-адміністративістів, вона знайшла своє закріплення на сторінках наукової та навчальної літератури з адміністративного права [206; 385; 384].

Проте час від часу окремі представники радянської правової науки згадували про концепцію господарсько-адміністративного права (починаючи з 50-х рр. ХХ ст. у правовій теорії з'являється поняття «адміністративно-господарське право»). Причиною для цього стало відновлення наукової дискусії щодо радянського господарського права, учасники якої наполягали на необхідності надання названій галузі права самостійного місця у системі радянського права. Висновок про необхідність такого кроку ґрунтувався на наступних критеріях:

- 1) наявності значної кількості правових норм, які регулювали відносини між соціалістичними організаціями, засновані на госпрозрахунку. Відповідно, коло відносин, які регулювалися господарським правом, суттєво відрізнялося від кола відносин, які регулювалися цивільним правом;

2) важливості, самостійному значенні групи правовідносин, які виникали між соціалістичними організаціями;

3) потребах практики, пов'язаних з необхідністю регулювати діяльність великого державного апарату та значної кількості посадових осіб [96].

Цю думку підтримували також і інші автори. Так, наприклад, В. С. Тадевосян відстоював трьохчленну систему радянського права, окремими елементами якої називав державне право, господарське право та цивільне право [394]. Відповідно, з цього робився висновок, що для господарського права в обов'язковому порядку має бути знайдено місце у системі радянського права, що, у свою чергу, майже автоматично виключало існування адміністративно-господарського права. Хоча пояснення на цей рахунок надавалися дуже поверхові. Так, наприклад, В. П. Єфімочкін зазначав, що створення господарсько-адміністративного права буде не в інтересах практики, оскільки це може послабити застосування принципів госпрозрахунку у відносинах між соціалістичними організаціями [96]. Проти виділення адміністративно-господарського права в окрему галузь радянського права, з його послідуєчим поділом на промислове право, торгівельне право, транспортне право, банківське право тощо, виступав також і Д. М. Генкін, обґрунтовуючи свою позицію тим, що це могло б призвести до змішування адміністративних та цивільних норм у практиці їх застосування, неправильного поширення адміністративно-правового регулювання на господарські відносини, які підлягали регулюванню цивільним правом [57].

Даючи власні коментарі щодо наведених позицій, зазначимо, що вони абсолютно не відповідали дійсності, оскільки виділення на теоретичному рівні категорії адміністративно-господарського права жодним чином не вплинуло б на практику регулювання відповідних суспільних відносин, бо у даному разі не йшлося про створення нових правових актів. Питання полягало лише у тому, щоб існуючі правові акти,

які регулювали державне управління економікою (господарюванням), об'єднати у межах окремої правової категорії – адміністративно-господарського права.

Проте, такий крок сам по собі був неможливим за радянських часів, оскільки це суперечило б радянській панівній ідеології, у підґрунтя якої були покладені тези про неможливість поділу радянського права на приватне та публічне, а також про пріоритет державних (публічних) інтересів над індивідуальними (приватними). Саме з огляду на це керівниками радянської правової науки у 1938 р. були сформульовані вихідні позиції щодо стану та перспектив розвитку радянського права та його системи, які на багато років уперед визначили напрямки та зміст відповідних наукових досліджень. Заперечення з високої державної трибуни існування окремих галузей права, які, однак, на початкових етапах становлення радянської влади визнавалися та схвалювалися владою, автоматично виключило і їх подальше наукове опрацювання.

Але сьогодні ми маємо надзвичайно відповідально поставитися до описаних вище тенденцій розвитку радянської правової науки, піддавши їх конструктивній критиці, що, відповідно, дозволить вітчизняним науковцям під іншим кутом та з інших вихідних позицій подивитися на сьогоднішній стан системи українського права, яка, на наш погляд, вимагає подальшої диференціації, зокрема і виділення адміністративно-господарського права як самостійної галузі вітчизняного права. Слід зазначити, що нині багато науковців не поділяють подібних думок, стверджуючи, що таких галузей права як адміністративно-господарське право, поліцейське право, муніципальне право тощо не існує. Мовляв, вони не є сформованими та виділеними у межах вітчизняної правової доктрини. Доволі частими є посилення і на зміст паспортів наукових спеціальностей з права, у межах яких, зрозуміло, зазначені правові утворення також не виділено. Але чи можна вважати подібні заперечення обґрунтованими? На наш погляд, ні, оскільки усі вони будуються виключно на радянських правових традиціях,

де превалував не здоровий глузд та потреби правового регулювання, а політична доцільність. У сучасних умовах розвитку суспільства та держави, які характеризуються надзвичайним ускладненням суспільних відносин, появою принципово нових видів останніх, неминучим є виникнення нових галузей права, і це варто визнати й обґрунтувати, бо без цього неможливо досягти мети всебічного утвердження та забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, що, нагадаємо, є головним обов'язком Української держави.

2.3. Адміністративно-господарське право країн Європейського Союзу: загальна характеристика

Вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання відповідних суспільних відносин є вкрай необхідним кроком як для вітчизняного законодавця, так і для вітчизняних науковців. Позаяк Україна має доволі незначний досвід у сфері розбудови правової держави, використання зарубіжного досвіду дозволить їй уникнути чималих проблем у даній сфері, що, у свою чергу, сприятиме більш швидкій, а головне, – більш ефективній перебудові відповідних державних інституцій, покликаних забезпечувати впровадження у життя демократичних цінностей. Слушними у зв'язку з цим виглядають слова І. Ф. Колонтаєвської та Г. М. Цепкоє про те, що кожного разу, коли ми звертаємося до зарубіжного досвіду, ми не тільки прагнемо задовольнити свою цікавість, але й намагаємося запозичити у своїх колег кращий досвід, співставити результати діяльності, поліпшити свої власні справи у тій або іншій галузі або, навпаки, переконатися у правильності своїх зусиль [126].

До того ж, не слід забувати і про євроінтеграційні плани нашої держави, яка узяла на себе зобов'язання узгодити власну правову систему з правовою системою Європейського Союзу. У 2004 р. у нашій державі було прийнято Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації

законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [261], в якому було зазначено, що на першому етапі виконання Програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу пріоритетними сферами, в яких здійснюється така адаптація, є наступні: митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; енергетика, включаючи ядерну; транспорт. Значна частина з названих сфер регулюється правовими нормами, які ми відносимо до адміністративно-господарських, що, відповідно, і пояснює необхідність з'ясування змісту та особливостей адміністративно-господарського права країн Європейського Союзу (далі – ЄС).

Розпочинаючи вивчення даної проблематики, зазначимо, що існування адміністративно-господарського права у країнах ЄС пояснюється необхідністю упорядкування відносин економічних суб'єктів. Жодна держава нині не може відмовитися від управління економікою. Такий підхід відображає відповідальність держави за розвиток економіки та одночасно вказує на її пріоритетне значення серед основних завдань, які вирішуються державою та правом. Ліберальні за своєю сутністю держави також виробляють загальні правові умови, надаючи, таким чином, можливості для економічної діяльності та виражаючи своє ставлення до неї. Держава, на думку європейських науковців, зобов'язана щонайменше забезпечити функціонування системи (надання гарантій щодо економіки). Для цього необхідна наявність дієвої адміністрації, яка займалася б економічними проблемами. З огляду на це, адміністративно-господарське право є невід'ємною складовою відповідного правопорядку [434].

Необхідним кроком у напрямку пізнання сутності названої галузі права є відповідь на питання про те, чи адміністративно-господарське

право є самостійною галуззю права, чи частиною адміністративного права. Німецькі вчені наголошують, що відповідь на нього не залежить ні від конкретних положень адміністративно-господарського права, ні від ступеня їх розвиненості. Вирішальним фактором є теоретична та практична потреба у систематизації та розробці базової структури та особливостей цієї сфери права. Динаміка розвитку не відрізняється тут однорідністю. В англо-американській системі права адміністративно-господарське право не виділяється у самостійну галузь. Тут основні напрямки економічного регулювання включені у загальне адміністративне право. Інший підхід домінує у континентальному праві, заснованому на римському праві. У таких країнах Європи, як Австрія, Німеччина, Франція, у більшості країн Центральної та Східної Європи, а також частково у державах Азії йде інтенсивний процес формування адміністративно-господарського права у самостійну галузь, проте дотепер ученим ще не вдалося обґрунтувати чітких критеріїв, які б дозволили розглядати назване правове утворення у вигляді самостійної галузі права [434, с. 2–4]. Однак тенденції саме до такого підходу є доволі наочними, що, власне, і дозволяє погодитися з Р. С. Мельником, який стверджує, що адміністративно-господарське право, зокрема, Німеччини, формується як самостійна підгалузь адміністративного права, зосереджена у межах його особливої частини [175]. Принагідно відзначимо, що даний факт є характерним також і для Франції, де вже у 70-х – 80-х рр. ХХ ст. науковці ставили на обговорення питання про необхідність виділення із надр адміністративного права нової галузі права – публічного економічного права, покликаного регулювати економічні відносини, в яких бере участь держава, а також діяльність державного економічного апарату [88].

Додатковим доказом щодо наведеного твердження, на наш погляд, є наявність чималої кількості навчальної літератури з адміністративно-господарського права [442; 443; 451], присвяченої, відповідно, аналізу окремої категорії норм адміністративного права – адміністративно-

господарських норм, покликаних, по-перше, регулювати порядок створення та функціонування суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за інфраструктурне та інформаційне забезпечення, планування, нагляд, управління та сприяння розвитку економіки та, по-друге, регламентувати правовідносини, що виникають між суб'єктами економічної діяльності та публічною адміністрацією.

Аналіз відповідної наукової та навчальної літератури дозволяє зробити висновок, що адміністративно-господарське право країн ЄС у змістовому плані є доволі складним утворенням, що пояснюється багатьма чинниками. Так, у першу чергу потрібно пам'ятати, що названа підгалузь права утворилася на стику економіки та управління, що вже само по собі свідчить про її комплексний характер. Нині перед економікою та управлінням стоять численні завдання, які у тому або іншому обсязі стосуються майже усіх сфер життєдіяльності держави. З огляду на це, у змісті адміністративно-господарського права європейські вчені виділяють певні інститути, у межах яких зосереджено правові норми, покликані регулювати численні адміністративно-господарські відносини. До таких інститутів відносять ті, що регламентують: правове становище та завдання центральних банків країн ЄС та Європейського центробанку; організацію управління економікою, зокрема систему суб'єктів публічного управління економікою, систему суб'єктів самоврядного управління (наприклад, торгові палати); порядок здійснення економічного нагляду; порядок надання субвенцій; порядок здійснення промислів; порядок функціонування підприємств громадського харчування; порядок обігу товарів; порядок захисту навколишнього природного середовища від шкідливого впливу; функціонування енергетичних підприємств; порядок функціонування публічних підприємств, зокрема комунальних підприємств; порядок передання державних замовлень на виконання приватним структурам тощо [100, с. 159–167].

Розглянемо сутність та зміст окремих з названих вище інститутів адміністративно-господарського права країн ЄС. Проте, перш ніж ми перейдемо до вирішення цього завдання, зазначимо, що усі інститути, які використовуються країнами ЄС для регулювання сфери економіки (господарства), можуть бути зведені до окремих груп. Підстав для такого групування може бути чимало, проте, на наш погляд, найбільш доцільно виходити із способів державного впливу на суб'єктів господарювання, які можуть бути: а) прямими (адміністративними); б) організаційними; в) фінансовими; г) опосередкованими, тобто у формі публічного господарювання.

Прямі (адміністративні) способи державного впливу на суб'єктів господарювання

Найпершим серед прямих (адміністративних) способів впливу держави на суб'єктів господарювання, порядок застосування якого регламентується нормами адміністративно-господарського права, є антимонопольне регулювання. Проблема підтримки конкурентного середовища – одна з найбільш актуальних в умовах ринкової економіки, оскільки конкуренція є важливим механізмом, який забезпечує її ефективне функціонування. У зв'язку з цим, можна погодитися з думкою тих вчених, які вважають, що саме антимонопольне законодавство є одним з найважливіших засобів державного регулювання економіки у країнах, які дотримуються ринкової системи господарювання [35].

Боротьба з антиконкурентними угодами була викликана конкретними історичними та економічними умовами розвитку країн ЄС. Адже промислова революція середини минулого сторіччя суттєво розвинула господарську діяльність, з'явилося багато великих фірм, посилилася конкуренція, яка доволі часто призводила до різкого зниженню цін та тарифів, до збитків та банкрутства. З огляду на це, конкуренти почали домовлятися про стабілізацію цін та тарифів, поділ ринків, створення об'єднань та злиття фірм. У результаті цього в країнах ЄС

намітилися тенденції до підняття цін та тарифів, погіршення рівня життя багатьох прошарків населення. А з огляду на те, що ЄС являв та продовжує являти собою насамперед економічне утворення [382], то це, власне, і обумовило винесення на перший план боротьби з антиконкурентними угодами, що знайшло своє закріплення у ст. 85 Римського договору [86].

Частина 1 ст. 85 Римського договору забороняє усі угоди між підприємствами, рішення асоціацій підприємств та просто узгоджені дії, які можуть завдати шкоди торгівлі між державами-членами та мають на меті або наслідком попередження, обмеження або спотворювання конкуренції у межах ЄС, а саме:

- прямо або побічно встановлюють ціни купівлі-продажу та будь-які інші умови торгівлі;

- обмежують або контролюють виробництво, торгівлю, технічний розвиток або інвестиції;

- здійснюють поділ ринків або джерел постачання;

- передбачають застереження до однакових угод з окремими торгівельним партнерами, ставлячи їх таким чином у невігідні конкурентні умови;

- вимагають під час укладення контрактів прийняття іншими сторонами додаткових обов'язків, які за своєю природою або відповідно до звичаїв торгівлі не мають зв'язку з предметом таких контрактів.

Отже, положення ст. 85 порушується у тих випадках, коли угоди, рішення та узгоджені дії підприємств відповідають трьом вимогам: 1) має місце зговір у будь-якій формі між підприємствами; 2) зговір може завдати збитків торгівлі країн-учасниць; 3) він має на меті або є наслідком обмеження конкуренції у межах ЄС [194].

Аналіз практики антимонопольного регулювання у країнах ЄС дозволив науковцям зробити висновок про те, що зазначений інститут має чіткі тенденції до уніфікації. Основні законодавчі категорії та інститути у сфері антимонопольного регулювання, як стверджує Н. Саніахметова, були

ретельно перевірені у практиці передових економік ХХ ст., що, відповідно, робить такий досвід надзвичайно важливим та корисним для України [374].

Доволі важливим інструментом прямого (адміністративного) впливу на суб'єктів господарювання є господарський нагляд (контроль).

Аналіз європейського законодавства, зокрема, законодавства Німеччини показує, що у ньому доволі часто категорії «нагляд» та «контроль» вживаються як синоніми, що, відповідно, не дозволяє провести чіткого розмежування між ними. Не зважаючи на той факт, що господарському нагляду (контролю) в європейському законодавстві приділяється доволі багато уваги, його межі визначені не надто чітко. У зв'язку з цим мова йде не про однорідний гомогенний правовий інститут, а про комплексний інструментарій, що складається з численних приписів, які містяться у різних нормативних актах. Вони закріплюють вимоги нагляду із застосуванням принципу компенсації економічної шкоди за рахунок винного у відповідності до контрольних критеріїв та залежно від ступеня необхідності нагляду [89].

Господарський нагляд спрямований на дотримання положень адміністративно-господарського права та виконання рішень адміністративно-господарських органів. У центрі уваги господарського нагляду – фігура підприємця та підприємство. Контролю піддаються виробництво, продукція, транспорт та устаткування. Разом з цим, як наголошується у літературі, в останні часи у країнах ЄС охоронна функція господарського нагляду зазнала певних змін, пов'язаних з фундаментальним розвитком політичного порядку, який характеризується такими ключовими поняттями як приватизація, посилення особистої відповідальності підприємця та дистанціювання держави від певних галузей діяльності. Діяльність державної адміністрації, пов'язана з виконанням обов'язків, змінилася діяльністю з надання гарантій, яка повинна включати гарантійний нагляд, передбачений адміністративно-

господарським правом [434, с. 243].

Основними формами господарського нагляду виступають: нагляд на початку господарської діяльності; нагляд у процесі здійснення господарської діяльності; нагляд при завершенні господарської діяльності; застосування санкцій у випадку невиконання обов'язків; сприяння розвитку суб'єктів господарювання, що дозволяє збалансувати інтереси держави та інтереси суб'єктів господарювання, по відношенню до яких застосуються адміністративні заходи.

Зазначені вище тенденції щодо розвитку господарського нагляду у країнах ЄС, на наш погляд, є надзвичайно важливим і для України, яка у багатьох сферах продовжує будувати свою наглядову діяльність, виходячи з принципів тотального контролю за суб'єктами господарювання, що, як вже неодноразово було зазначено, зв'язує підприємницьку ініціативу і виключно негативно позначається на результатах господарської діяльності. Господарський нагляд, безумовно, має залишитися у переліку інструментів державного регулювання економіки, проте суттєвих змін має зазнати ідеологія його застосування. Принципового значення у цьому аспекті набуває якомога більш швидке впровадження у діяльність національної публічної адміністрації стандартів належного управління [73, с. 17-25], на підставі яких і має здійснюватися зміна параметрів та форм діяльності суб'єктів, задіяних у регулюванні сфери економіки (господарювання).

Організаційні способи державного впливу на суб'єктів господарювання

Державне регулювання економіки (господарювання) здійснюється у країнах ЄС далеко не завжди із застосуванням прямих (адміністративних) інструментів. Пріоритет у даній сфері відданий організаційним заходам, завдяки яким держава створює, так би мовити, загальні контури, у межах яких, власне, і має здійснюватися господарська діяльність. Зазначене завдання досягається насамперед шляхом впровадження у життя інституту реєстрації суб'єктів господарювання.

Країни ЄС мають різне законодавство щодо порядку легалізації суб'єктів господарювання. Головна відмінність полягає у тому, що в окремих країнах, наприклад, у Німеччині допускається добровільна реєстрація підприємців. Але, у більшості європейських країн зазначена процедура є обов'язковою. Так, за законодавством Франції підприємницька діяльність може бути розпочата лише після отримання свідоцтва, що підтверджує внесення інформації про суб'єкта підприємництва до торгового реєстру. Реєстрація комерційних організацій як один з етапів легалізації відбувається за наявності установчих документів, якими є договір та статут. Договір повинен бути підписаний засновниками та мати вказівку на рішення засновників щодо початку діяльності організації та об'єднання своїх зусиль для досягнення господарської мети, а також щодо участі у розподілі прибутку та збитків. Французьке законодавство передбачає обов'язкове опублікування інформації про створення юридичної особи у засобах масової інформації – спеціальному виданні, яке поширюється по усіх торгово-промислових палатах, де, власне, і відбувається реєстрація господарюючих суб'єктів. Одночасно із публікацією інформації про створення компанії її учасники підписують «декларацію про відповідальність», яка містить інформацію про всі здійснені операції та про відсутність порушень законодавства у цій сфері. Протягом місяця після публікації інформації визначені документи направляються в реєстраційні служби, які діють при торгово-промислових палатах. Ті, у свою чергу, вносять відповідні відомості у державний торговий реєстр, які ведуть торгові або загальні суди. Державна реєстрація здійснюється на основі заяви. Не пізніше місяця з дати реєстрації суб'єкт господарювання зобов'язаний повідомити податкове управління про даний факт [370].

Фінансові способи державного впливу на суб'єктів господарювання

Фінансові способи державного впливу на суб'єктів господарювання, на наш погляд, найбільш вдало вписуються у концепцію сучасного

державного управління економікою (господарюванням), оскільки вони цілком і повністю «вкладаються» в економічні закони, не порушуючи при цьому нормального ходу економічного життя країни. Саме цим, власне, і відрізняється планова економіка від економіки ринкової, остання з яких відчуває на собі лише опосередкований вплив з боку держави. Разом з цим треба пам'ятати про те, що фінансова допомога з боку держави може доволі суттєво змінити ситуацію на ринку, сприяти розвитку певних видів господарювання, тим самим призупинивши розвиток інших. У даному разі мова йде про виникнення ситуації керованої конкуренції, що, як наслідок, може порушити передбачені конституційним правом умови конкуренції [434, с. 68]. Не завжди фінансова допомога може бути і бажаною для її адресата, бо доволі часто отримання останньої пов'язане з виконанням певних обов'язків. Не можна не згадати також і про можливі зловживання у даній сфері, у разі наявності яких окремі суб'єкти господарювання можуть у незаконному порядку отримати допомогу від держави. Викладені факти обумовлюють наявність доволі розгалуженого законодавства, яке регламентує умови та процедури видачі фінансової допомоги суб'єктам господарювання, що є необхідною гарантією дотримання та не порушення прав усіх учасників відповідних правовідносин. Особливість таких актів полягає у тому, що вони носять наддержавний характер, тобто приймаються керівними органами ЄС, а не національними адміністраціями. Такий крок, безумовно, є обґрунтованим, оскільки дозволяє досягти єдності економічної політики щодо усіх країн, з яких утворено ЄС [226. с. 8], який, нагадаємо, є насамперед економічним об'єднанням незалежних держав.

Нині у країнах ЄС напрацьовано доволі велику систему стимулюючих засобів впливу на суб'єктів господарювання, під якими розуміються фінансові стимули у формі грошових коштів, платежів або звільнення від зобов'язань, які без зволікань позитивно позначаються на майновому стані суб'єкта господарювання та зобов'язують його

дотримуватися певного порядку дій, наприклад, створювати нові робочі місця. Стимулюючі засоби підтримки економіки, як правило, включають у себе надання державних виплат (так звані стимулюючі субсидії) та звільнення від виконання зобов'язань (так звані пільгові субсидії або звільнення від обтяжень). Така класифікація покладена у підґрунтя абз. 4 § 12 Стабілізаційного закону, судочинства ЄС та Угоди ГАТТ/ВТО про дотації [202].

Безповоротні субсидії зобов'язують одержувача до певної господарської діяльності або її припинення та не підлягають поверненню. Вони зустрічаються у різних формах практично у всіх програмах сприяння розвитку економіки. Вказані субсидії виділяються на інвестиції, здавання судна на брукт, на проценти та консалтингові витрати, на підтримку навчання, на витрати щодо заробітної платні при прийнятті на роботу осіб, які були протягом значного часу зареєстрованими на біржі праці як безробітні тощо. Субсидії можуть видаватися також і приватним особам у вигляді матеріальної допомоги для подолання утруднень на початку самостійної діяльності. Поряд з цим, субсидії можуть видаватися державою також і на розвиток суспільно значимих видів діяльності суб'єктів господарювання. Типовим прикладом тут може бути підтримка органами влади Великобританії операторів громадського автобусного транспорту, яка здійснюється у трьох основних формах: відшкодування пільгового проїзду певних категорій пасажирів, субсидіювання пільгових маршрутів та відшкодування частини податку на паливо, що у сукупності покриває приблизно 40 % загальних витрат автобусних компаній [46].

Безповоротні державні виплати можуть бути оформлені також і іншим чином, наприклад, у вигляді:

- премій або призів, які виплачуються підтримуваним підприємствам за результатами завершених господарських процесів. Вони використовуються для залучення робочої сили у проблемні регіони або сектори економіки, для припинення діяльності нерентабельних

підприємств та транспортних засобів, а також для сприяння розвитку сфери культури;

- безпроцентних або пільгових позик, які можуть спрямовуватися, наприклад, на фінансування лізингу;

- поручництва, яке зобов'язує установу, яка виділила субсидію, у випадку неплатоспроможності одержувача нести відповідальність за його зобов'язаннями. Цей інститут спрямовується на підвищення кредитоспроможності одержувача субсидії, сприяє зменшенню політичних та економічних ризиків;

- субсидій у натуральній формі, які зобов'язують установу, яка їх виділила, передати у розпорядження одержувача майно, яке забезпечить йому перевагу у ринкових умовах. Соди може бути віднесена продаж за зниженими цінами промислових площ, здача у наймання або оренду господарств, промислових об'єктів, технопарків тощо;

- компенсації збитків, що зобов'язує установу, яка надає субсидію, нести збитки підприємства, якщо вони загрожують існуванню даного підприємства тощо [434, с. 279].

Що стосується підтримання економіки шляхом надання пільг, насамперед податкових, то у цій сфері у країнах ЄС відсутня єдність позицій. Справа у тому, що податкові пільги являють собою відмову держави від податкових надходжень та призводять до зменшення надходжень до бюджету. З огляду на це, окремі науковці доволі негативно ставляться до названого механізму, оскільки, на їх думку, рішення адміністрації не повинні підміняти собою рішення парламенту, які орієнтуються на принцип загальності оподаткування [434, с. 282].

Роблячи проміжний висновок з викладеного, наголосимо, що у ЄС нині напрацьовано чималу кількість механізмів фінансової підтримки суб'єктів господарювання, які є апробованими практикою ринкового господарювання. Доволі досконалыми є також і процедури надання такої допомоги, оскільки від цього залежить стабільність та прогнозованість

економічної політики держави у даній сфері. Зазначений досвід, як з огляду на євроінтеграційні плани України, так і на її бажання стати повноправним учасником Світової організації торгівлі, є обов'язковим для вивчення та впровадження у національне адміністративно-господарське законодавство, що, однак, може бути зроблено лише після визнання необхідності самостійного існування згаданої галузі права у системі права України.

Публічне господарювання як спосіб державного впливу на приватних суб'єктів господарювання

Особливістю розглянутих вище способів державного впливу на суб'єктів господарювання є те, що усі вони пов'язані із прийняттям відповідним суб'єктом публічної адміністрації правових актів, тобто односторонніх владних рішень, спрямованих на реалізацію публічних завдань (функцій). Проте, далеко не завжди є доцільним вплив на суб'єктів господарювання через застосування адміністративних інструментів. Для виконання покладених на публічну адміністрацією обов'язків остання може застосовувати також і засоби приватного права, які у силу оптимізації правових інститутів можливо у певних межах замінювати та комбінувати. У сфері, що розглядається, одним із доволі розповсюджених способів впливу на економіку є державне замовлення, реалізуючи яке публічна адміністрація дія як суб'єкт публічного господарювання.

В інтересах прозорого, заснованого на конкуренції, рентабельного розміщення замовлень законодавство про державні замовлення країн-членів ЄС було у значній мірі формалізовано та деталізовано відповідно до права ЄС. Одночасно була здійснена стандартизація термінів шляхом видання загального каталогу державних замовлень [434, с. 320]. Принагідно зазначимо, що відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» порядок розміщення державних замовлень в Україні є одним з основних напрямків, у межах яких має

здійснюватися перший етап адаптації національного законодавства до законодавства ЄС. Тому слід наголосити на тому, що проведена у ЄС деталізація та формалізація законодавства про державні замовлення є обов'язковою і для України. Інакше кажучи, наразі актуальним постає завдання щодо приведення у відповідність до стандартів ЄС українського законодавства про державні замовлення та державні закупівлі.

Повертаючись до європейського досвіду у сфері державних замовлень зазначимо, що право ЄС, § 101 Закону про протидію обмеженням конкуренції та Постанова про розміщення державних замовлень за критерієм вартості замовлення диференціює відкриті та закриті процедури та переговори щодо розміщення замовлень. Відкрита процедура – це типова форма розміщення замовлень, у ході якої необмеженому колу підприємств пропонуються представити оферти. У закритій процедурі оферти пропонують передати, навпаки, обмеженому колу підприємств з кола претендентів, публічно запрошених до участі. Крім того, за допомогою відкритих процедур розміщення замовлень здійснюється закріплений у § 6 Закону про бюджетні принципи принцип економного та рентабельного ведення бюджету. Для того, щоб дотриматися прозорості процедури розміщення замовлень, оголошення публікуються і при проведенні закритої процедури або процедури переговорів. Відповідно до конституційної вимоги про гарантії правового захисту повинен виконуватися обов'язок надання інформації: замовник зобов'язаний повідомити оферентів, які не отримали замовлення, про причини відмови та імена оферентів, які отримали замовлення. Строк повідомлення – не пізніше 14 днів до розміщення замовлення. У конкурсі з розміщення замовлень може брати участь будь-яке підприємство, яке відповідає переліченим в умовах конкурсу критеріям відбору, у тому числі і певним кваліфікаційним критеріям. Відповідно до правил про конкуренцію, які складають основу права ЄС, встановлено, що державний замовник не може за своїм розсудом вибирати підприємство. Це

узгоджується з національним принципом рівності, обов'язковим для держави як замовника і тоді, коли вона при розміщенні замовлень діє у приватноправовій формі [434, с. 320-322].

Викладені вище правила щодо організації процедури державних замовлень є базовими для країн Євросони, що, зрозуміло, не заважає окремим з них розроблювати власні процедури розміщення державних замовлень. Так, наприклад, у Фінляндії закупівля товарів та послуг для державних та муніципальних потреб регулюється наступними нормативними актами: Законом Фінляндії «Про поставку для державних потреб» від 23 грудня 1992/1505; Постановою Міністерства торгівлі та промисловості «Про державні закупівлі» від 22 грудня 1193 /1416; Положенням Міністерства торгівлі та промисловості «Про поставки, які перевищують порогові величини, підрозділів (одиниць), які працюють у сфері водо- та енергопостачання, транспорту та телекомунікацій» від 29 травня 1998/381; Типовими умовами публічних закупівель, затверджених Міністерством торгівлі та промисловості від 22 грудня 1993 р.

Відповідно до перелічених нормативних актів найбільш поширеним способом вибору постачальника продукції (товарів, послуг) для державних або муніципальних потреб є конкурс, який, як того вимагають правила ЄС, може бути відкритим та закритим. Під час проведення відкритого конкурсу не встановлюються обмеження щодо кількості його учасників. Відкритий конкурс не застосовується: у разі незначної вартості закупки (розмір у нормативному порядку не встановлений, однак на практиці верхня межа складає 2000-3000 євро); якщо витрати на проведення конкурсу перевищують вартість товарів, що закупляються. У разі проведення відкритого конкурсу строк для подання комерційних пропозицій складає не менш 52 днів з моменту направлення оголошення про початок конкурсу до офіційного друкованого органу. Встановлюється, що для забезпечення дійсної конкуренції до участі у конкурсі запрошується не менше п'яти претендентів. При проведенні закритого конкурсу заздалегідь

запрошується обмежене коло постачальників. Постачальникам, запрошеним до участі у закритому конкурсі, повідомляється кількість запрошень до участі у конкурсі. Разом з цим, допускається участь і незапрошених, інших осіб, якщо при цьому не порушуються строки проведення конкурсу. Інформація про проведення конкурсу розміщується через Міністерство торгівлі та промисловості, яке направляє повідомлення про проведення конкурсу до Бюро офіційних публікацій ЄС та реєструє дату відправлення. Інформація про проведення конкурсу публікується в офіційному журналі Європейського Союзу, а також у національному офіційному виданні «Офіційні поставки». З переможцем конкурсу укладається договір у письмовій формі, що здійснюється методом підписання або методом повідомлення учасника конкурсу про визнання його заявки такою, що перемогла [393].

Вивчення зарубіжного досвіду у сфері організації та проведення державних замовлень (закупівель) дозволяє зробити кілька висновків. По-перше, країни ЄС орієнтуються на розробку та запровадження єдиних стандартів та правил участі держави у господарській діяльності. Це досягається зокрема через розбудову окремої галузі права – адміністративно-господарського права, яке у даному випадку є своєрідним правовим середовищем, спрямованим на об'єднання в єдине ціле названих стандартів та правил; по-друге, господарська діяльність держави орієнтується насамперед на підтримання здорового конкурентного середовища серед приватних суб'єктів господарювання та надання додаткових імпульсів для розвитку ринкової економіки; по-третє, європейське законодавство щодо державних замовлень хоча і орієнтується на подолання корупційних проявів у даній сфері, проте це не є його головним завданням. Його основна мета – розробка максимально простих, прозорих та економічно вигідних правил залучення приватного капіталу для реалізації державних замовлень.

Підводячи загальний підсумок, ще раз наголосимо на наявності у

законодавстві країн ЄС різноманітних інститутів (інструментів), спрямованих на публічне управління (пряме та опосередковане) економікою. Перелік таких інститутів не є сталим. Він розвивається одночасно та відповідно до потреб економіки, оскільки лише таким чином можна досягти успішного та ефективного виконання економічної функції держави. Разом з цим, не можна забувати і того, що будь-який вплив з боку держави на сферу економіки є допустимим лише у межах та способами, визначених законодавством. Дана теза чітко зафіксована у ст. І-3 Конституції ЄС, де, зокрема, зазначено, що ЄС бере на себе зобов'язання робити свій внесок у справу свободи, безпеки, солідарності та усебічної поваги до прав людини, викорінення бідності, забезпечення дотримання принципів Хартії об'єднаних націй [452]. Тому члени ЄС поодинці, так і ЄС у цілому зорієнтовані на розбудову досконалого та ефективно діючого законодавства – адміністративно-господарського законодавства, яке і має визначати принципи, умови та процедури державного управління економікою. Визнання існування адміністративно-господарського права у системі права країн ЄС сприяло не лише більш чіткому визначенню меж правового регулювання у названій сфері, але й виникненню відповідних наукових шкіл, течій, створенню спеціалізованих кафедр на юридичних факультетах європейських університетів. У результаті країни ЄС отримали перевірене науковою теорією та практикою адміністративно-господарське законодавство та фахівців, спроможних застосовувати його на високому професійному рівні.

З огляду на викладене, виникає майже риторичне запитання до тих представників вітчизняної правової науки, які всіляко заперечують формування адміністративно-господарського права в Україні. Хіба не потрібні нашій державі спеціалізовані правові акти у сфері державного управління економікою та фахівці, здатні їх розуміти та застосовувати у своїй практичній діяльності?! Відповідь на це питання очевидна – так. І

шлях до досягнення цієї мети слід розпочати з теоретичного рівня – розробки теорії адміністративно-господарського права України.

Висновки до розділу 2

Аналіз наукової літератури показує, що поліція добробуту у ХІХ ст. починає поступово виводитися за межі європейського поліцейського права, надаючи тим самим суб'єктам господарювання вільні можливості для саморозвитку. Саме на цій основі в Європі розпочався процес формування нової галузі права так званого адміністративно-господарського права, яке й було покликане визначити межі та форми державного втручання у сфері господарювання. Такі тенденції у розвитку європейського законодавства не залишилися поза увагою Росії, яка, як показує історичний досвід, доволі часто орієнтувалася на досягнення європейських країн у сфері організації та здійснення державної влади. Це призвело до поступового відходу російської влади від примусово-каральних способів впливу на сферу господарювання та заміни їх соціальною політикою, зміст якої полягав у тому, що держава надавала більше економічної самостійності суб'єктам господарювання, сприяла розвитку окремих галузей виробництва та усувала перешкоди для зайняття окремими видами господарської діяльності.

Трансформація поліцейської діяльності у діяльність управлінську відбувалася доволі повільно, оскільки політична організація влади хоча й демонструвала тенденції до змін, що були викликані до життя скасуванням кріпосного права, створенням селянських та земських органів самоврядування, звуженням компетенції органів поліції, однак у більшості аспектів вона залишалася слабко орієнтованою на дійсно демократичні перетворення. До того ж, економічні перетворення відбувалися з надзвичайною швидкістю і суттєво випереджали чинне законодавство, яке

ще довго залишалося поліцейським за своєю сутністю, хоча, певна річ, деяких змін воно таки зазнавало.

На початку 20-х рр. XX ст. у СРСР не спостерігалось одностайності у питаннях праворозуміння взагалі та сутності, змісту і призначення адміністративного права зокрема, що, відповідно, не дозволяє зробити однозначні висновки щодо особливостей правового регулювання управління сферою економіки.

Після переходу держави до нової економічної політики у правовій науці почали з'являтися ідеї про необхідність винесення за межі адміністративного права так званого господарського права. Подібні тенденції можна пояснити необхідністю відходу держави від тотально-примусових способів впливу на сферу господарювання, надання певної економічної автономії суб'єктам господарювання, оскільки без цього неможливо було досягти економічного зростання країни. Наслідком даної політики стало виникнення, насамперед на теоретичному рівні, господарсько-адміністративного права, завданням якого вбачалося регулювання суспільних відносин, які виникають на підставі плану та підпорядкування у межах усупільненого сектору економіки.

Існування адміністративно-господарського права у країнах ЄС пояснюється необхідністю упорядкування відносин економічних суб'єктів. Жодна держава нині не може відмовитися від управління економікою. Такий підхід відображає відповідальність держави за розвиток економіки та одночасно вказує на її пріоритетне значення серед основних завдань, які вирішуються державою та правом. Ліберальні за своєю сутністю держави також виробляють загальні правові умови, надаючи таким чином можливості для економічної діяльності та виражаючи своє ставлення до неї. Держава, на думку європейських науковців, зобов'язана щонайменше забезпечити функціонування системи (надання гарантій щодо економіки). Для цього необхідна наявність дієвої адміністрації, яка займалася б

економічними проблемами. З огляду на це адміністративно-господарське право є невід'ємною складовою відповідного правопорядку.

У змісті адміністративно-господарського права європейські вчені виділяють певні інститути, у межах яких зосереджено правові норми, покликані регулювати численні адміністративно-господарські відносини. До таких інститутів відносять ті, що регламентують: правове становище та завдання центральних банків країн ЄС та Європейського центробанку; організацію управління економікою, зокрема систему суб'єктів публічного управління економікою, систему суб'єктів самоврядного управління (наприклад, торгові палати); порядок здійснення економічного нагляду; порядок надання субвенцій; порядок здійснення промислів; порядок функціонування підприємств громадського харчування; порядок обігу товарів; порядок захисту навколишнього природного середовища від шкідливого впливу; функціонування енергетичних підприємств; порядок функціонування публічних підприємств, зокрема комунальних підприємств; порядок передання державних замовлень на виконання приватним структурам тощо.

РОЗДІЛ 3

АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКІ ПРАВОВІДНОСИНИ

3.1. Сутність та ознаки адміністративно-господарських правовідносин

Реально існуючий та закріплений на рівні нормативних актів процес публічного регулювання економіки відбувається у межах системи правовідносин, аналіз яких дозволяє, з одного боку, більш чітко зрозуміти особливості цієї діяльності, а значить забезпечити повноцінну охорону прав та законних інтересів їх учасників, а з іншого, – визначити напрямки удосконалення її правового регулювання. Власне, це і пояснює наявність чималої кількості наукових розробок, присвячених вивченню названого виду правовідносин. Однак це той випадок, коли кількість превалює над якістю: теорії та концепції щодо змісту та характерних рис адміністративно-господарських відносин суперечать одна одній або навіть загальній теорії правовідносин. Тому спробуємо насамперед дослідити основні підходи до визначення сутності та правової природи суспільних відносин, що складаються у процесі публічного регулювання економіки, з подальшим визначенням їх слабких місць та виробленням власної концепції щодо названої проблематики.

Аналіз сучасної наукової літератури показує, що стосовно правової природи суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у ході публічного регулювання економіки, найчастіше дискутують представники науки господарського права. Однак час від часу до таких дискусій приєднуються також і вчені-адміністративісти, які одразу стають головними опонентами перших. Які ж головні підсумки таких наукових дебатів?

Вітчизняні науковці, які представляють науку господарського права, досить одностайні у своїх висновках та характеристиках названих вище відносин, називаючи їх господарсько-правовими відносинами або господарськими правовідносинами. Ці відносини, на думку О. М. Вінник, отримали таку назву з огляду на притаманні їм спільні специфічні ознаки, а саме:

- сфера – економіка (господарювання) різного рівня (державного, територіального, локального);

- зміст – безпосереднє здійснення господарської діяльності (виготовлення продукції, виконання робіт, надання послуг) та/або організація/керівництво такою діяльністю;

- особливий суб'єктний склад (обов'язковим учасником цих відносин є суб'єкт господарювання – індивідуальний підприємець або господарська організація; крім того, участь у цих відносинах також беруть (можуть брати) споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності (ч. 1 ст. 2 ГК України);

- поєднання майнових та організаційних елементів; так, створення господарської організації вимагає: 1) сукупності організаційних дій засновників у формі укладення засновницького договору (якщо засновників двоє і більше), скликання та проведення установчих зборів (у передбачених законом випадках), здійснення державної реєстрації новостворюваної організації, отримання необхідних ліцензій та інших дозволів; 2) наділення новостворюваної організації необхідною для започаткування та здійснення відповідної (окресленої установчими документами з врахуванням вимог закону) господарської діяльності майновою базою з визначенням правового титулу майна (право власності,

право господарського відання чи право оперативного управління, а щодо відокремлених підрозділів – право господарського використання із зазначенням конкретних майнових повноважень суб'єкта цього права);

- значний ступінь правового регулювання на рівні актів законодавства в поєднанні з локальним регулюванням, що зумовлено суспільним значенням сфери господарювання, складністю господарських та пов'язаних з ними зв'язків.

На підставі узагальнення вказаних ознак О. М. Вінник під господарськими правовідносинами пропонує розуміти врегульовані нормами права суспільні відносини, котрі виникають у сфері господарювання щодо безпосереднього здійснення господарської діяльності та/або організації/керівництва такою діяльністю, характеризуються особливим суб'єктним складом, а також поєднанням організаційних та майнових елементів [50, с. 25–26]. Подібним чином визначають господарські відносини й інші автори. Так, наприклад, В. М. Гайворонський наголошує, що господарські відносини виникають у зв'язку зі здійсненням господарської діяльності (відносини за горизонталлю), та керівництвом нею (відносини за вертикаллю – господарсько-управлінські відносини) між організаціями, а також між їх підрозділами і організацією в цілому (внутрішньогосподарські відносини) [66]. У свою чергу Я. М. Пігач та Л. М. Труфанова господарськими відносинами називають ті правовідносини, які виникають між суб'єктами господарювання і органами управління, між тими, хто господарює (підприємствами і підприємцями) і споживачами продукції, робіт, послуг (державними і громадськими організаціями), що складаються в процесі організації і здійснення господарської діяльності [216, с. 7].

Наведені визначення та їх авторів об'єднує декілька моментів. По-перше, усі вони (визначення) пронизані ідеєю існування господарського права як самостійної галузі права, норми якої, регулюючи певні види суспільних відносин, надають їм, відповідно, господарсько-правову

природу. Інакше кажучи, тут простежується логічний ланцюжок: суспільні відносини – норма господарського права – господарські правовідносини. По-друге, у змісті господарських правовідносин виділяються окремі їх види: горизонтальні, вертикальні та внутрішньо-організаційні.

Кожен з названих підвидів господарських правовідносин володіє своєю специфікою, яка проявляється в їх суб'єктному складі та взаємозв'язках між їх учасниками. Так, у горизонтальних відносинах беруть участь, насамперед, суб'єкти господарювання, які володіють однаковим правовим статусом. Відносини між ними базуються на принципах автономії, добровільності, юридичної рівності, диспозитивності, координації, загального дозволу, правового захисту приватного інтересу. На противагу цьому у вертикальних відносинах учасниками є, з одного боку, публічна адміністрація, а з іншого, – суб'єкт господарювання, по відношенню до якого перша наділена владними управлінськими функціями. Основним принципом таких відносин є принцип влади та підпорядкування. Що ж до внутрішньо-організаційних відносин, то вони, як випливає з їх назви, виникають між структурними підрозділами або членами колективу суб'єкта господарювання та будуються одночасно на принципах, які є характерними для горизонтальних та вертикальних господарських правовідносин.

Отож, виходячи з названої вище концепції, публічне регулювання економіки реалізується насамперед у межах вертикальних господарських відносин.

Однак тут одразу постає проблема відмежування вертикальних господарських відносин від адміністративних правовідносин, оскільки у межах останніх, як випливає з адміністративно-правової доктрини, здійснюється державне управління в окремих сферах, у тому числі й у сфері економіки. Вирішуючи її, представники науки господарського права зазначають, що у сфері господарювання можуть виникати й інші відносини, що не мають усіх ознак господарських відносин, а тому не

регулюються Господарським кодексом та нормами інших нормативно-правових актів господарського законодавства. Зокрема, це адміністративні відносини 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 (регулюються такі відносини Кодексом України про адміністративні правопорушення, низкою законів: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про міліцію» та ін.) [50, с. 28]. Інакше кажучи, питання про належність або не належність відносин до кола господарсько-правових вирішується через призму встановлення наявності у представника публічної адміністрації господарської компетенції (сукупність передбачених законодавством прав і обов'язків (повноважень) щодо створення відповідних суб'єктів господарювання, припинення діяльності цих суб'єктів, планування та регулювання господарської діяльності, здійснення контролю у сфері господарювання в межах підвідомчої певному суб'єкту території [105, с. 3–4]) та організаційно-господарських повноважень (право на реалізацію державної або комунальної власності у відповідному секторі економіки через суб'єктів господарювання, які належать до названих секторів економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління) [72].

Не роблячи поки що висновків щодо обґрунтованості зроблених висновків щодо сутності, видів та особливостей господарських правовідносин, наголосимо лише на тому, що вони є у переважній більшості застарілими, такими, що не відповідають нинішнім реаліям та потребам правового регулювання відносин, які складаються у сфері господарювання. Подібний висновок ґрунтується зокрема на аналізі наукових праць із господарського права, які було видано у радянський період. Їх уважне вивчення засвідчило, що викладені на сторінках сучасної

наукової та навчальної літератури положення на 90 відсотків збігаються з тими, які побачили світ у 60-х – 80-х рр. ХХ ст. Інакше кажучи, мова йде про майже повну ідентичність вихідних наукових положень української та радянської теорії господарського права. Зрозуміло, що спадкоємність наукових теорій та висновків може бути необхідною та доцільною для поступового розвитку відповідних знань, проте це не стосується науки радянського господарського права, яка виникла так само штучно, як і планова радянська економіка. Показовими у цьому плані є слова одного з патріархів радянського господарського права В. В. Лаптева, який у 1969 р. писав, що господарське право регулює господарські відносини, які складаються у процесі соціалістичного господарювання [156, с. 23]. Інакше кажучи, саме особливості соціалістичного типу господарювання обумовили такий розвиток радянського господарського права, який відомий нам і до сьогоднішнього дня. Вивчаючи радянське господарське право, особливості радянських господарських правовідносин, дослідники писали, що вони:

- виникають у сфері реалізації економічної функції держави та є тісно пов'язаними з регулюванням економіки [413, с. 16];

- пов'язуються як з безпосереднім здійсненням господарської діяльності, так і управління нею з боку органів держави. «Обидві ці сторони соціалістичного господарювання нерозривно пов'язані між собою. Оскільки соціалістична держава є власником основної маси засобів виробництва, вона не тільки керує господарством, але і сама господарює, діючи в особі своїх господарюючих органів» [156, с. 24];

- суб'єктами господарських відносин можуть бути: а) господарські системи, тобто господарські міністерства (відомства) та їх головні виробничі управління, які включають у себе господарські об'єднання, підприємства та інші організації галузі (підгалузі) разом із центральним органом господарського управління; б) господарські органи, тобто органи господарського керівництва (центральні органи управління міністерств,

відомств, головних виробничих управлінь), господарські об'єднання, підприємства та інші господарські організації; в) структурні підрозділи підприємств та інших господарських організацій. Найбільш типовими суб'єктами господарських правовідносин є господарські органи, які володіють спеціальною господарською компетенцією [134, с. 3; 156, с. 46];

- поєднують у собі майнові та організаційно-планові елементи. «Організаційні та майнові відносини у соціалістичному господарюванні складають єдину сферу соціалістичного господарювання. Дані відносини нерозривно пов'язані між собою, є одночасно і організаційними та майновими» [156, с. 25];

- господарські правовідносини можуть бути вертикальними (пов'язані з керівництвом господарською діяльністю), горизонтальними (зв'язані із здійсненням господарської діяльності) та внутрішньо-організаційними (складаються у середині господарюючих органів) [413, с. 17].

Проведене порівняння теоретичних положень радянського та сучасного українського господарського права ставить на порядок денний логічне питання, чи можуть ці положення бути однаковими в умовах планової і в умовах ринкової економіки? Чи може розмежування сучасних господарських та адміністративних відносин здійснюватися через призму поняття, що позначає окремі види органів радянського державного управління? Вочевидь, ні. А отже логічний висновок, що вітчизняна наука господарського права у названому аспекті фактично стоїть на місці і намагається пристосувати до реалій сьогодення концепції іншої історичної епохи, що ж, звісно, є хибним шляхом. З цього приводу залишається лише нагадати, що правознавство є наукою живою, покликаною слугувати сучасності, а у підґрунті її лежить переконання, що цінність права обумовлюється відповідністю його життю [428, с. 11].

Розуміючи необхідність перегляду викладених вище підходів до розуміння сутності та змісту господарських відносин взагалі та тих, у

межах яких здійснюється публічне регулювання економіки зокрема, науковці намагаються внести у правову теорію певні новації. Так, окремі представники науки господарського права пропонують підходити до названої галузі права як до комплексного утворення, стверджуючи, що господарські правовідносини регулюються нормами різних галузей права. На їх думку, відносини між державними органами і підприємствами регулюються адміністративним правом, тобто є адміністративними правовідносинами. Відносини щодо організації та застосування найманої праці, оплати праці, часу праці та відпочинку, гарантій і компенсацій регулюються трудовим правом. У процесі господарювання суб'єкти підприємництва використовують природні ресурси, а відносини щодо використання природних ресурсів регулюються відповідними галузями права – земельним, водним, лісовим, екологічним. Суб'єкти підприємництва у своїй діяльності формують і використовують власні фінансові ресурси, є платниками податків, а отже, і учасниками фінансових правовідносин [65, с. 9].

До подібних висновків, зауважимо, приходять не лише представники господарського права, але й ті науковці, які досліджують адміністративно-правову проблематику. Так, О. П. Рябченко в одній із своїх статей пише: «... господарські правовідносини виникають, змінюються та припиняються на основі адміністративно-правових норм у випадках, передбачених законодавством... Що стосується особливостей врегулювання адміністративно-правовими нормами зміни та припинення господарських правовідносин, слід зазначити про встановлення таких особливостей не лише господарсько-правовою, а й адміністративно-правовою нормою...» [369].

Висловлюючи власне ставлення до двох останніх концепцій, насамперед зауважимо, що для нас є незрозумілим та алогічним висновок, що господарські правовідносини (тобто ті, які, якщо виходити з їх назви, регулюються нормами господарського права) можуть регулюватися нормами адміністративного права. Подібна точка зору абсолютно не

підтверджується теорією правовідносин, якою однозначно з'ясовано та встановлено, що норми тієї або іншої галузі права, виступаючи регуляторами суспільних відносин, як наслідок, надають їм відповідну правову природу. Інакше кажучи, норма цивільного права, регулюючи суспільні відносини, робить їх цивільно-правовими, норма адміністративного права – адміністративно-правовими, а норма кримінального права – кримінально-правовими тощо. Тоді де ж логіка, як же може норма адміністративного права регулювати господарські правовідносини?! У нас виникає до авторів такої концепції ще й інше запитання. У разі виникнення спору між учасниками «господарських відносин, які врегульовані нормами адміністративного права», до якого суду (господарського чи адміністративного) їх учасники мають подавати позов на захист своїх прав та (або) законних інтересів? Логічної та правильної відповіді на це питання не може бути, оскільки як саме питання, так і концепція, на основі якої воно сформульоване, є некоректними з наукової точки зору.

Намагання показати особливості певної групи правовідносин, які складаються у сфері господарювання, по відношенню до господарських відносин як таких здійснюється у сучасній літературі і через спробу запровадження концепції регуляторного права та регуляторних правовідносин, де під останніми розуміються такі відносини, які виникають в окремій галузі державного управління при здійсненні цілеспрямовано-організуючої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, змістом якої є реалізація функцій держави по забезпеченню суспільного господарського порядку. За суттю державного регулювання господарської діяльності регуляторно-господарськими відносинами є: відносини між державою і окремими її органами, органами місцевого самоврядування, що виникли у зв'язку з ініціюванням, підготовкою, аналізом, експертизою, прийняттям, відстеженням ефективності та переглядом регуляторних актів, а також контролем за

здійсненню державної регуляторної політики; відносини між окремими державними органами, органами місцевого самоврядування і громадянами, суб'єктами господарювання, їх об'єднаннями у зв'язку з ініціюванням, підготовкою, публічним обговоренням регуляторних актів; відносини між державними органами, органами місцевого самоврядування та окремим суб'єктом господарської діяльності з приводу застосування засобів державного регулювання або здійснення державного контролю [137].

Не вдаючись до суті викладеного, оскільки це виходить за межі нашого дослідження, наголосимо на тому, що, на наш погляд, і ця концепція не вкладається у теорію вітчизняного права, яка не знає такої галузі права як регуляторне право та, відповідно, регуляторних відносин, що складаються на підставі її норм. Цей термін є вищою мірою невдалим, оскільки під категорію регуляторного права можна підвести будь-яку галузь права, бо кожна з них регулює певну групу суспільних відносин і тому може бути названа регуляторною.

Разом з цим, ми можемо зрозуміти бажання названих вище авторів довести, що у сфері господарювання існує специфічна група правовідносин, пов'язана із публічним регулюванням економіки, яку, однак, представники науки господарського права продовжують називати вертикальними господарськими правовідносинами або організаційно-господарськими відносинами [52; 33]. Це бажання, як нам здається, спричинене не суто теоретичними причинами. Невирішеність питання про правову природу названих правовідносин тягне за собою чимало проблемних ситуацій у практиці правозастосування, отож є фактором, що спричиняє порушення прав та законних інтересів суб'єктів господарювання. Досить наочно це можна продемонструвати на прикладі інституту ліцензування господарської діяльності.

Зазначений інститут нині є предметом наукових досліджень як представників науки господарського права, так і вчених-адміністративістів. Перші зазначають, що відносини у сфері ліцензування

певних видів господарської діяльності являють собою організаційно-господарські відносини. Їх відмінною рисою є те, що це відносини між не рівноправними суб'єктами, один з яких (суб'єкт організаційно-господарських повноважень) наділений владними повноваженнями по відношенню до іншого суб'єкта (суб'єкта господарювання). Ці відносини, будучи врегульованими правовими нормами господарського права, набувають характер організаційно-господарських правовідносин [33; 377]. Як наслідок, сутність названого інституту, а також порядок проходження ліцензування суб'єктами господарської діяльності вивчається у межах дисципліни «Господарське право» [66, с. 28–29].

Принципово інакше до цього питання підходять представники науки адміністративного права, які зазначають, що ліцензування можна віднести до числа правових форм виконавчої діяльності, оскільки воно оформляється і здійснюється на основі правового акта (ліцензії), у результаті якого настають юридично значимі наслідки для здобувача ліцензії, органа ліцензування та, в кінцевому рахунку, держави. Ці наслідки виражаються у виникненні адміністративно-правових відносин між ліцензіатом і органом виконавчої влади, що видав ліцензію (контроль з боку органа, що здійснює ліцензування, можливість залучення ліцензіата до адміністративної відповідальності у разі порушення ліцензійних умов) [429, с. 19]. З огляду на це, питання ліцензування господарської діяльності складають невід'ємний елемент навчальної програми з адміністративного права України [28, с. 199; 49, с. 149; 127, с. 39, 505–509; 146, с. 35]. Подібна ситуація спостерігається також і щодо інших правових інститутів – реєстрації суб'єктів господарювання, квотування, патентування тощо.

Проте чи можливо, щоб одні й ті ж інститути досліджувалися та вивчалися з принципово різних вихідних позицій? Безумовно, така ситуація виглядає абсурдною, і вона має бути виправлена якнайшвидше. Вихід з неї полягає у необхідності визнання, насамперед з боку представників науки господарського права, існування у сфері

господарювання правовідносин, які принципово відрізняється від господарських правовідносин. Особливість даних правовідносин полягає у тому, що в їх межах відбувається публічне регулювання економіки, що здійснюється суб'єктами публічної адміністрації шляхом використання адміністративно-правового інструментарію. Таким чином, відносини, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку із застосуванням такого інструментарію, володіють ознаками адміністративних правовідносин. Водночас адміністративно-правові відносини здатні набувати специфічних рис, які обумовлюються сферою їх виникнення. Виходячи з цього, у межах нашої теми ми можемо вести мову про наявність адміністративно-господарських правовідносин, на з'ясуванні сутності та ознак яких пропонуємо зосередити увагу.

Будучи надбудовною категорією за своєю природою, право відображає суспільні потреби, характер соціальних зв'язків, які виникають у даному суспільстві. Зміст права, так само як і його можливості впливу на поведінку людей та суб'єктів господарювання, насамперед визначається економічним базисом, який перебуває за дужками правової матерії, тими соціально-економічними явищами, які детермінують специфіку правової оболонки на відповідному етапі суспільного розвитку. Специфіка господарської діяльності в умовах ринкової економіки та взаємодія її суб'єктів з органами публічної адміністрації обумовлюють необхідність єдиного адміністративно-правового регулювання. У силу цього, а також названих вище факторів, викристалізуються детермінанти формування особливої групи адміністративно-господарських відносин, які кореняться як у самому адміністративному праві, так і у правовому обігу. Розвиток господарювання є необхідним та пріоритетним для економіки. У зв'язку з цим, як справедливо наголошується у літературі, у нових економічних умовах у органів публічної адміністрації, а також і у самих суб'єктів господарювання виникають потреби, засновані на досвіді практичної роботи. Відповідно до цих умов вони вироблюють певні правила гри, які

необхідно застосовувати у правотворчій діяльності публічних органів, перетворюючи вказані напрацювання у правові форми. У той же час юридична доктрина змушена реагувати на ці детермінанти переглядом своїх понять, поглядів, підходів висновків, суджень, ідей, концепцій та теорій. Така реакція як раз і призводить до появи у надрах вітчизняного права феномену адміністративно-господарських відносин [15].

У першому розділі дослідження ми прийшли до висновку про тісний зв'язок адміністративно-господарського права з публічним та адміністративним правом, що, відповідно, дозволяє стверджувати, що адміністративно-господарським відносинам властиві ознаки, якими характеризуються публічно-правові та адміністративно-правові відносини. З огляду на це, подальша характеристика адміністративно-господарських відносин буде здійснюватися нами через призму таких ознак.

Аналіз публічно-правових та адміністративно-правових відносин майже завжди починається з наголосу на тому, що названі відносини за своїм характером є владними, що пояснюється обов'язковою участю в них суб'єкта, наділеного владними повноваженнями [412; 8, с. 136]. Для визнання відносин публічно-правовими, як наголошується у літературі, потрібно, щоб суб'єкт, якого наділено публічно-владними повноваженнями, здійснював у цих відносинах свої повноваження. В іншому випадку – такі відносини будуть приватними, – наприклад, коли державний орган чи орган місцевого самоврядування вступає у цивільні відносини лише задля реалізації своїх цивільних прав як юридичної особи.

Принагідно відзначимо, що ознака владності публічно-правових (адміністративно-правових) відносин нині знайшла закріплення на рівні нормативних актів. Так, зокрема, виходячи з дослівного тлумачення ч. 1 ст. 2 та п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України, можна зробити висновок, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, тобто тих, в яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої

влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює *владні управлінські функції* (виділено нами – Є. П.) на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Однак тут треба наголосити на тому, що зазначена ознака далеко не у повній мірі відображає особливості названих правовідносин. Це пов'язано, зокрема, з тим, що вона (ознака) була встановлена ще за радянських часів і, як справедливо зазначає Р. С. Мельник [182], автоматично перенесена до сучасної адміністративно-правової доктрини без врахування тих змін, які відбулися у сфері організації та здійснення публічного управління після 90-х рр. ХХ ст. У цьому плані досить нагадати хоча б про ст. 3 Конституції України, в якій наголошено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком. З огляду на це, публічне управління вже не може бути тільки одностороннім, як це було за радянських часів, коли інтереси особи до уваги не бралися, а тому не може більше здійснюватися виключно у примусовому (владному) порядку.

Зазначені зміни, на жаль, усвідомлюються ще далеко не всіма представниками науки адміністративного права, дехто й дотепер переконані, що головною ознакою адміністративно-правових відносин є їх владний характер [10, с. 179; 127, с. 36]. Відтак цілковитої підтримки заслуговує позиція В. Б. Авер'янова, який писав, що адміністративне право всупереч поширеним поглядам покликане переважно регулювати не тільки управлінські відносини між публічно-владними органами, з одного боку, і підвладними керованими об'єктами – з іншого (хоча управлінська спрямованість адміністративного права зберігає безперечно важливе значення). Адже не менш вагоме суспільне призначення адміністративного права – у регулюванні численних і різних взаємостосунків (відносин) між цими органами і приватними (фізичними і юридичними) особами стосовно забезпечення зазначеними органами необхідних умов для ефективної

реалізації, а у разі потреби – і захисту належних приватним особам прав і охоронюваних законом інтересів. Тобто «управлінська» складова предмета адміністративного права не є провідною, вона лише одна з основних складових, до того ж не першорядна [73, с. 245–246].

На підставі цього В. Б. Авер'янов зробив висновок, що у змісті адміністративно-правових відносин можуть бути виділені, власне, управлінські відносини (владовідносини, відносини влади та підпорядкування) та публічно-сервісні відносини, які, на його думку, проявлялися під час діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо:

- розгляду і вирішення різного роду індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних (фізичних та юридичних) осіб, включаючи і надання багатоманітних адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій;

- забезпечення виконання приватними особами покладених на них законодавством обов'язків (наприклад, справляння податків тощо);

- прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення різного роду «публічних» господарських справ (наприклад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб тощо);

- позасудового захисту порушених прав і свобод осіб (тобто адміністративного розгляду скарг);

- застосування до осіб заходів адміністративного примусу (перш за все адміністративних стягнень) [8, с. 102].

Подібний підхід до виокремлення адміністративних правовідносин знаходить підтримку і у нас, проте цілковито ми його не поділяємо. Оскільки, на наш погляд, певна частина правовідносин, які були охарактеризовані В. Б. Авер'яновим як публічно-сервісні, такими не є, позаяк у них чітко прослідковується залежність та підпорядкованість

приватних осіб суб'єктам публічної адміністрації, які, відповідно, в односторонньому порядку, тобто без згоди своїх контрагентів, можуть визначати спрямованість цих відносин, впливати на їх виникнення, зміну та припинення. Це проявляється, зокрема, під час забезпечення виконання приватними особами покладених на них законодавством обов'язків; прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення різного роду «публічних» господарських справ; застосування до осіб заходів адміністративного примусу. Усі з перерахованих відносин виникають на підставі так званого обтяжуючого адміністративного акта, через який публічна адміністрація у примусовому (владному) порядку виконує покладені на неї обов'язки.

З огляду на це, є підстави стверджувати, що публічно-сервісні відносини можуть виникати лише на підставі прийняття публічною адміністрацією сприяльного адміністративного акта, зміст якого зводиться до створення умов або забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Отже, характеризуючи адміністративно-господарські відносини, насамперед необхідно наголосити на тому, що вони можуть носити двоїсту правову природу, яка характеризується тим, що певна їх частина побудована за принципом влади та підпорядкування, у той час як інша заснована на засадах рівності правового статусу їх учасників. Зауважимо, що у даному разі ми не говоримо про абсолютну рівність правових статусів публічної адміністрації та суб'єктів господарювання. Йдеться лише про те, що у таких відносинах правовий статус представника публічної адміністрації перебуває в усіченому вигляді, у зв'язку з чим його носій не може застосовувати до суб'єкта господарювання владно-управлінські заходи. Таким чином, припустимим є виділення владних адміністративно-господарських відносин та сервісних адміністративно-господарських відносин.

Однак, як показує аналіз сучасної практики функціонування національної публічної адміністрації, у сфері публічного регулювання економіки між її представниками та суб'єктами господарювання можуть виникати і реально виникають також і інші види адміністративно-господарських відносин, які виходять за межі названих груп. Перш за все, мова йде про договірні адміністративно-господарські відносини, які, як випливає з їх назви, виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з укладанням та виконанням адміністративних договорів між публічною адміністрацією та суб'єктами господарювання. Специфіка цих відносин полягає у тому, що вони можуть складатися лише у результаті узгодження волі та намірів їх учасників. Як наслідок, вони (відносини) можуть розвиватися лише у горизонтальній площині. Відмінність договірних адміністративно-господарських від владних адміністративно-господарських відносин, а також сервісних адміністративно-господарських відносин полягає у тому, що їх предметом можуть бути як обтяжувальні, так і сприяючі наслідки (рішення, дії) для суб'єктів господарювання, проте їх виникнення не може настати без погодження з останніми.

Четвертою групою названих відносин є так звані координаційні адміністративно-господарські відносини. Визначальним в їх назві є слово «координація», під яким розуміють складову частину процесів управління, яка полягає в узгодженні, впорядкуванні дій різних частин керованої системи [354]. На наш погляд, такі відносини виникають у разі використання публічною адміністрацією приватноправових засобів (інструментів) для реалізації покладених на неї обов'язків у сфері публічного регулювання економіки. Типовим прикладом тут може бути участь представників публічної адміністрації у наглядових радах акціонерних компаній, частина акцій яких належить державі. Відносини, які формуються в наслідок такої участі між публічною адміністрацією та суб'єктами господарювання і є координаційними адміністративно-господарськими відносинами. У даних відносинах правовий статус

публічної адміністрації максимально звужений, у зв'язку з чим остання може діяти лише з використанням приватноправових інструментів, проте їх застосування не є вільним, як це має місце у цивільно-правових відносинах. Воно обмежене змістом завдань з публічного регулювання економіки.

Наступною ознакою публічно-правових відносин називається підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень. Підпорядкованість, на думку деяких авторів, проявляється у можливості суб'єкта владних повноважень, здійснюючи свої повноваження, вирішувати питання про права та обов'язки особи, яка бере участь у правовідносинах [201, с. 104]. Проте, з огляду на викладене вище, стає зрозумілим, що ця ознака частково стосується адміністративно-господарських відносин, оскільки проявляється лише у тій їх частині, які виникають на підставі обтяжувального адміністративного акта. Що ж стосується тих відносин, які ґрунтуються на сприяльному адміністративному акті, адміністративному договорі або викликані до життя застосуванням приватноправового інструментарію, то вони названої характеристики позбавлені.

Досить часто під час аналізу публічних (адміністративних) відносин наголошується також і на тому, що останні є імперативними за своєю сутністю. Імперативність означає можливість виникнення та реалізації прав, обов'язків осіб, виконання владних повноважень лише у спосіб та у випадках, передбачених законом. У теорії права імперативність розглядають також як спеціально-дозвільний метод, який виражається формулою «дозволено лише те, що прямо передбачено у законі» [201, с. 104–105]. Висловлюємо цілковиту свою незгоду з викладеною позицією. На наш погляд, її автори мали на увазі одне, а використали для його позначення інший, зовсім невдалий термін. Вважаємо, що стосовно адміністративно-правових відносин необхідно було б у даному випадку говорити про їх сувору обмеженість чинним законодавством. Тобто їх

виникнення, зміна та припинення можливі лише там, де це дозволено законом. Відтак можна стверджувати, що адміністративно-господарські відносини можуть виникати лише у разі дії публічної адміністрації у спосіб та у межах, встановлених Конституцією та законами України. Ця ознака адміністративно-господарських відносин є надзвичайно важливою для суб'єктів господарювання, оскільки завдяки їй вирішується низка важливих завдань: по-перше, забезпечується належний рівень правової безпеки, який досягається через можливість суб'єктів господарювання наперед передбачати зміст та спрямованість дій (рішень) публічної адміністрації; по-друге, досягається однакова послідовність дій та змісту рішень публічної адміністрації за ідентичних умов; по-третє, гарантується невтручання публічної адміністрації у права та законні інтереси суб'єктів господарювання.

Що ж стосується згаданої вище імперативності адміністративно-правових відносин, то вона є, фактично, продовженням ознаки владності цих відносин, тому може мати прояв лише у змісті окремих адміністративно-господарських відносин, що, відповідно, не дозволяє розглядати її як їх визначальну (базову) характеристику.

Найбільш важливою ознакою публічних (адміністративних) правовідносин, на яку, щоправда, вказують не всі автори, справедливо вважається домінування у них публічного інтересу. Інтерес, що є основою публічно-правових відносин, може бути визначений як прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не для однієї окремої особи, а для значної кількості людей. Інтереси держави, що є різновидом публічного інтересу, проявляються, зокрема, у потребі забезпечити національну безпеку, суверенітет, територіальну цілісність тощо [201, с. 105].

Названа ознака публічних (адміністративних) правовідносин у повній мірі є властивою також і для адміністративно-господарських відносин. Вона впливає із самої сутності держави, яка покликана

забезпечувати досягнення загального блага. У зв'язку з цим, публічні інтереси є необхідною та обов'язковою основою для виникнення будь-яких адміністративно-господарських відносин, незалежно від того, який вид адміністративного акта покладено у підґрунтя їх виникнення, зміни або припинення. Необхідно відзначити, що категорія «публічний інтерес» є доволі складною і нестабільною за своїм змістом, оскільки ті або інші інтереси на певних етапах історичного розвитку держави або у певних економічних чи соціальних умовах можуть визнаватися як важливими (публічними), так і неважливими (непублічними). У зв'язку з цим, вирішення питання про наявність або відсутність у змісті того або іншого адміністративно-господарського правовідношення публічного інтересу вимагає індивідуального підходу, у межах якого обов'язково мають бути враховані місцеві та часові особливості виникнення цих відносин.

Варто відзначити, що проблематика публічного інтересу зараз перебуває лише на початковому етапі вивчення, у зв'язку з чим необхідно констатувати відсутність науково обґрунтованих та апробованих практикою, насамперед адміністративного судочинства, критеріїв віднесення того або іншого інтересу до категорії публічного інтересу. Показовим у цьому плані може бути наказ Генеральної прокуратури України від 19.09.2005 р. № 3гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів» [322] в якому словосполучення «публічні інтереси» вживається лише у контексті визнання необхідності захисту публічних інтересів, без будь-якого пояснення їх сутності, хоча цей наказ видано з метою подальшого вдосконалювання організації прокурорського нагляду, посилення нагляду за проведенням дізнання, досудового слідства та оперативно-розшукової діяльності, захисту прав і свобод громадян та інтересів держави [225, с. 396].

Викладені вище ознаки публічних (адміністративних) правовідносин

є, так би мовити, основними, вони визнаються переважною більшістю дослідників. Але варто підтримати Р. С. Мельника, який згадує ще про одну ознаку названих відносин, а саме про їх зв'язок з реалізацією публічних завдань, тобто тих завдань, які відносять до виняткової компетенції публічних суб'єктів – держави в особі її органів або органів місцевого самоврядування. Особливість публічних завдань, на його думку, полягає у тому, що приватні особи не можуть вільно, тобто на підставі загальних принципів права або загальних положень законодавства, взяти на себе їх виконання. Для цього необхідна спеціальна вказівка у законі або спеціальний дозвіл, виданий державним органом або органом місцевого самоврядування (делегування повноважень) [182]. Переконані, що дана ознака є властивою також і для адміністративно-господарських відносин. Потреба у виділенні цієї ознаки полягає у тому, що вона може стати одним з критеріїв, на підставі якого можуть бути розмежовані приватноправові та публічно-правові відносини, які виникають у сфері господарювання.

На завершення розмови про характерні риси адміністративно-господарських відносин вважаємо за необхідне наголосити і ще на такій їх ознаці, як їх виключно зовнішньо-організаційне спрямування. Тобто вони, на відміну від, так би мовити, звичайних адміністративних правовідносин, не можуть виникнути у внутрішньо-організаційній діяльності публічної адміністрації. Адміністративно-господарські відносини виникають лише за участю у них суб'єкта господарювання, який не входить до сфери оперативного управління чи відання того або іншого суб'єкта публічної адміністрації. У протилежному ж випадку треба вести мову про звичайні адміністративні правовідносини.

Отже, під адміністративно-господарськими правовідносинами необхідно розуміти врегульовані нормами адміністративно-господарського права суспільні відносини, які складаються між публічною адміністрацією та не підпорядкованими (не зв'язаними організаційно) їм суб'єктами господарювання, у межах яких виконуються завдання, спрямовані на

реалізацію публічного інтересу, пов'язаного з забезпеченням економічного розвитку держави.

3.2. Суб'єкти адміністративно-господарських правовідносин

Важливе значення для пізнання сутності адміністративно-господарських правовідносин має також і дослідження питання про їх суб'єктів. Адже вирішення такого завдання дасть можливість більш чітко окреслити сферу існування даних правовідносин, а також розробити пропозиції щодо оптимізації їх суб'єктного складу.

Як вже доведено у попередньому підрозділі дисертації, виникнення, зміна та припинення адміністративно-господарських відносин неможливі без участі у них суб'єкта, який виконує завдання, спрямовані на реалізацію публічного інтересу, пов'язаного із забезпеченням економічного розвитку держави. Таким суб'єктом ми називали публічну адміністрацію, контрагентом якої, відповідно, є суб'єкти господарювання. Отже, нашим першочерговим завданням є визначення змісту та складових елементів цих двох категорій.

Поняття «публічна адміністрація» у вітчизняній правовій літературі прийшло на заміну категорії «суб'єкти державного управління». Необхідність такої заміни пов'язана не з даниною часу, а з тими процесами, які відбувалися на початку 90-х рр. ХХ ст. у суспільному та державному житті України. Тут мова йде насамперед про зміну обсягу та глибини державного управління, що, відповідно, потягло за собою зміни і у складі тих суб'єктів, які мали його здійснювати. Звуження сфери державного управління, поява управління самоврядного (муніципального), розширення можливостей приватних осіб щодо участі у державному житті, все це врешті почало не узгоджуватися з тим змістом, який вкладався у поняття «суб'єкти державного управління», під якими розуміються організації, які є частиною державного апарату, мають певну компетенцію,

структуру, територіальний масштаб діяльності, створюються у порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіють певними методами роботи, наділені повноваженнями виступати від імені та за дорученням держави і покликані у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю [6, с. 67–68]. Головним недоліком цього терміна, як бачимо, є його вузький зміст, в якому не знайшлося місця ані для суб'єктів, які представляють органи місцевого самоврядування, ані для так званих суб'єктів делегованих повноважень, хоча усі вони, як і державні органи, виконують частину функцій, пов'язаних з реалізацією публічного управління (публічних завдань). У зв'язку з цим цілком обґрунтовано ставиться під сумнів сама можливість пристосувати вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави [367], що й обумовило необхідність пошуку більш ємного за своїм змістом поняття, яким і є термін «публічна адміністрація».

Поняття «публічна адміністрація» має своїм джерелом право Європейського Союзу, у межах якого зазначений термін вживається у вузькому та у широкому значенні. У вузькому під публічною адміністрацією розуміються регіональні, місцеві та інші органи публічної влади, центральні уряди та публічна служба. Під органами публічної влади при цьому розуміється інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі. У широкому сенсі в європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані останньою функції [141].

Подібний підхід до тлумачення названої категорії багато у чому обумовив і позиції вітчизняних авторів, котрі досліджують цей феномен. Так, наприклад, В. Авер'янов під публічною адміністрацією пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [2]. На думку В. Я. Малиновського, публічна адміністрація являє собою сукупність державних та недержавних суб'єктів політичної влади, ключовими структурними елементами якої є: а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [168, с. 168–169]. У свою чергу розробники проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні вважають, що публічну адміністрацію утворюють органи та інші інституції, підпорядковані політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [350]. Окремі автори натомість намагаються дати більш широке визначення публічної адміністрації, розуміючи під останньою систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, а також інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення інтересів як держави, так і інтересів суспільства у цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [141].

Аналіз наведених визначень дозволяє зробити висновок, 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 підходять до тлумачення останньої. Особливо показовим у цьому плані є останнє з наведених визначень, в якому до публічної адміністрації, тобто категорії, яка відображає організаційну побудову певних суб'єктів, зараховуються заходи, які вживаються останніми під час свого функціонування. Розмаїття

тлумачень, на наш погляд, можна пояснити, очевидно, браком визначення ключових понять, які, власне, і складають термін «публічна адміністрація». І тут варто вказати щонайменше на два аспекти проблеми: розпливчатість категорії «органи виконавчої влади» та нез'ясованість питання про те, які саме інші суб'єкти, крім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, може бути віднесено до публічної адміністрації. Зупинимося на цих моментах детальніше.

Нині здебільшого, коли мова йде про органи виконавчої влади в ракурсі їх участі в адміністративно-правових відносинах, у літературі зазначається, що вони об'єднані в ієрархічно побудовану систему на чолі з Кабінетом Міністрів України [151, с. 56; 6, с. 76]. Такий висновок впливає зі ст. 113 Конституції України, в якій це положення і зафіксовано. За такого підходу йде повне ототожнення діяльності, яку здійснює Кабінет Міністрів України, з діяльністю, якою займаються підпорядковані йому органи виконавчої влади. Виходячи з цього, робиться наступний висновок: публічна адміністрація утворена у тому числі з органів виконавчої влади, які очолюються Кабінетом Міністрів України. Однак, на нашу думку, цей висновок є скоріше хибним, ніж правильним. Спробуємо пояснити. Дійсно, відповідно до принципу розподілу влади Кабінет Міністрів України належить до системи органів виконавчої влади, проте його призначення у цій системі принципово відрізняється від завдань, які покладаються на решту органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України є насамперед політичним органом, який розробляє державну політику у сферах, які входять до предмета його компетенції. З огляду на це, Кабінет Міністрів України складається не з державних службовців, а з осіб, які займають політичні посади та, відповідно, виробляють і колегіально приймають політичні рішення. Отже, тут дійсно можна погодитися з думкою розробників Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, які однією з головних проблем у даній сфері вбачають незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в

орган політичного керівництва. Таким чином, у системі виконавчої влади мають бути виділені дві групи органів: політичні органи (Кабінет Міністрів України) та органи управління (центральні та місцеві органи виконавчої влади), останні з яких і є складовим елементом публічної адміністрації. Що ж стосується Кабінету Міністрів України, то він лише в окремих випадках може набувати статусу суб'єкта публічної адміністрації. Це може мати місце у разі прийняттям ним не політичних, а управлінських рішень, наприклад, розпорядження про заснування навчального закладу або розпорядження про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Друга проблема, про яку було згадано, пов'язана з тим, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці все ще залишається нез'ясованим питання про коло суб'єктів, які поряд з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування мають право виконувати публічні функції. Та й сам термін «публічні функції» є відносно визначеним, що обумовлює існування цілого ряду схожих понять – адміністративно-управлінські функції, публічно-управлінські функції, адміністративні функції тощо. Найбільш вдалим видається нам саме поняття «публічні функції», яке є продовженням ланцюга логічно пов'язаних між собою термінів: публічне право – публічний інтерес – публічне управління – публічна адміністрація – публічні функції. Повертаючись до згаданих вище суб'єктів, відзначимо, що до кола останніх, наприклад, Т. М. Кравцова та А. В. Солонар пропонують відносити підприємства, установи та організації, а також інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями [141]. Схожі думки висловлюють також і інші автори [10, с. 253]. Погодитися з такою позицією важко хоча б з огляду на те, що за нинішніх умов величезна кількість підприємств, установ та організацій заснована на приватній формі власності, тобто вони є суб'єктами приватного права, діяльність яких здебільшого спрямована не на реалізацію публічних функцій, а на

отримання прибутку. Згадування ж про адміністративно-управлінські функції абсолютно нічого не міняє, оскільки адміністрування (управління) присутнє у будь-якій організації чи підприємстві. Інакше кажучи, і суб'єкти приватного права також можуть здійснювати адміністративно-управлінські функції (керівник підприємства розбудовує структуру підприємства, організовує роботу трудового колективу, здійснює призначення на посади тощо).

З огляду на викладене, об'єктивно необхідною виглядає конкретизація тих суб'єктів, які поряд з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування можуть бути задіяними у реалізації публічних функцій. З цією метою, наприклад, у європейській науці адміністративного права розроблені такі категорії як публічно-правові установи та публічно-правові фонди [445, с. 55–57]. Вважаємо, що цей підхід може бути застосовано і в Україні, тим паче, що суб'єкти, які входять до публічно-правової організації чи публічно-правового фонду, існують і в нашій державі. У першому випадку мова йде, наприклад, про державні та комунальні лікувальні установи, навчальні заклади, державні підприємства «Укрпошта», «Укрзалізниця», комунальні підприємства, які забезпечують водопостачання, водовідведення тощо. Що ж до публічно-правових фондів, то тут можна назвати Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд соціального захисту інвалідів, Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву тощо. Перерахованих вище суб'єктів об'єднує той факт, що усі вони утворені державою або органами місцевого самоврядування для реалізації публічних функцій. Публічно-правові організації та публічно-правові фонди у процесі свого функціонування можуть використовувати як адміністративно-правовий (адміністративний акт, адміністративний договір тощо), так і приватноправовий інструментарій (угоди), що, однак, не змінює їх публічно-правової природи [95].

Досить часто у визначеннях публічної адміністрації згадується і про

суб'єкта делегованих повноважень. Введення цього поняття у правовий обіг було здійснено через положення КАС України, у п. 7 ч. 1 ст. 3 якого зазначено, що суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання *делегованих повноважень* (виділено нами – Є. П.). Однак, згадана категорія є майже не розробленою вітчизняними авторами, що, зрозуміло, породжує проблеми щодо користування нею. Так, наприклад, у літературі лише зазначається, що «...делегування повноважень недержавним інституціям має здійснюватися прозоро, через механізми відкритих тендерів тощо. Передача публічних завдань повинна відбуватися разом з відповідним публічним фінансуванням на цю діяльність» [225, с. 257]. Однак відкритими при цьому залишаються питання про те, а які саме повноваження може бути делеговано? Як мають функціонувати згадані відкриті тендери? Хто буде нести відповідальність за неналежне виконання або невиконання делегованих повноважень? На усі ці запитання ще має дати відповідь вітчизняна правова наука. Що ж до предмета нашої розмови, то тут треба наголосити, що у разі, коли приватній особі органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування передається на виконання певна публічна функція, то така особа стає, відповідно, суб'єктом публічної адміністрації.

Отже, роблячи проміжний висновок з викладеного, зазначимо, що публічна адміністрація утворюється за рахунок: центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, публічно-правових установ та фондів, а також приватних осіб у разі делегування їм окремих публічних функцій.

Переходячи від сформульованого визначення до питання про суб'єктів адміністративно-господарських відносин наголосимо, що, звісно, не всі суб'єкти публічної адміністрації беруть участь у названих

відносинах, у зв'язку з чим перед нами стоїть завдання виділити з їх системи тих, які становлять для нас науковий інтерес. До його вирішення доцільно підійти через призму виділених нами інститутів адміністративно-господарського права. Інакше кажучи, ті з суб'єктів публічної адміністрації, які наділені правом застосування щонайменше одного адміністративно-господарського інструмента впливу на суб'єктів господарювання (ліцензування, квотування, реєстрація тощо), можуть бути віднесені до суб'єктів адміністративно-господарських відносин. Проте необхідно розуміти, що у таких суб'єктів коло їх адміністративно-господарських повноважень може бути принципово різним. Адже одні з них створюються виключно або переважно для здійснення публічного регулювання економіки, а інші здійснюють таку діяльність паралельно із виконання своїх основних функцій. Прикладом суб'єкта першої групи (їх можна назвати ще основними суб'єктами) є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, тоді як до другої групи доцільно віднести Міністерство внутрішніх справ України. Останнє, поряд з виконанням завдань, пов'язаних із попередженням злочинів та правопорушень, охороною громадського порядку та громадської безпеки тощо, здійснює ліцензування декількох видів господарської діяльності, у межах якого (ліцензування) і виступає суб'єктом адміністративно-господарських відносин.

Суб'єкти адміністративно-господарських відносин являють собою розгалужену мережу, діючи на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Загальнодержавний рівень суб'єктів публічної адміністрації представлений центральними органами виконавчої влади. Відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [321] система центральних органів виконавчої влади зазнала принципових змін, пов'язаних з ґрунтовним реформуванням як самих органів, так і їх назв. Нині на даному рівні функціонують: міністерства; державні служби; державні агентства; державні інспекції;

державні комісії; адміністрації; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Отже, з огляду на викладене вище, до кола основних суб'єктів адміністративно-господарських відносин варто віднести такі:

- Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;
- Міністерство фінансів України;
- Державна митна служба України;
- Державна податкова служба України;
- Державна реєстраційна служба України;
- Державна служба експортного контролю України;
- Державна служба фінансового моніторингу України;
- Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України;
- Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном;
- Державна фінансова інспекція України;
- Антимонопольний комітет України.

Групу неосновних суб'єктів адміністративно-господарських відносин утворюють:

- Міністерство аграрної політики та продовольства України;
- Міністерство внутрішніх справ України;
- Міністерство екології та природних ресурсів України;
- Міністерство енергетики та вугільної промисловості України;
- Міністерство інфраструктури України;
- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
- Міністерство юстиції України;
- Державна пробірна служба України;
- Державна санітарно-епідеміологічна служба України;
- Державна служба України з лікарських засобів;

- Державна служба України з питань захисту персональних даних;
- Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України;
- Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України;
- Державна архітектурно-будівельна інспекція України;
- Державна екологічна інспекція України;
- Державна інспекція техногенної безпеки України;
- Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів;
- Державна інспекція України з питань праці;
- Адміністрація Державної прикордонної служби України;
- Пенсійний фонд України;
- Фонд державного майна України;

Однак, не дивлячись на таку досить розгалужену систему центральних органів виконавчої влади, які є суб'єктами адміністративно-господарських відносин, її формування ще не закінчено. Зрозуміло, що це може бути пов'язано із складністю та різноплановістю економічної сфери, її постійним динамізмом. Проте не можна не бачити, що в українській державі досі немає єдиної та ґрунтовно проробленої стратегії публічного регулювання економіки. Особливо яскраво остання теза проявляється на фоні спроб розбудови органів державного регулювання природних монополій. Даний процес було розпочато ще на початку 90-х рр. минулого сторіччя [317], однак свою конкретизацію він отримав з моменту набуття чинності Закону України «Про природні монополії» [336], відповідно до якого передбачається, що регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах природних монополій здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій.

Розділ III Закону України «Про природні монополії» визначає правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. Згідно з ч. 1 ст. 11 Закону національні комісії є державними колегіальними

органами, які утворюються та ліквідуються Президентом України. Комісії підпорядковуються Президенту України, підзвітні Верховній Раді України. Основними завданнями комісій є: регулювання діяльності суб'єктів природних монополій; сприяння створенню умов, які забезпечують за рахунок виникнення та розвитку конкуренції виведення товарного ринку із стану природної монополії, що дозволить ефективніше задовольняти попит, а також сприяння розвитку конкуренції на суміжних ринках; формування цінової політики у відповідній сфері регулювання; сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.

Таким чином, як випливає з викладеного, національні комісії регулювання природних монополій можуть бути активними та досить впливовими суб'єктами адміністративно-господарських відносин, тому їх правовий статус має знайти максимально повне нормативне закріплення. Проте цей аспект функціонування національних комісій має досить суттєві проблеми. Зупинимося на цьому детальніше.

Насамперед привертає увагу той факт, що у Законі України «Про природні монополії» національні комісії визначено як державні колегіальні органи. Але без розуміння того, до якої гілки влади вони входять, неможливо визначити місце цих комісій у системі органів державної влади, а від цього, звісно, буде залежати і їх компетенція, і особливості взаємодії з органами інших гілок влади, і питання відповідальності тощо. Шляхом аналізу змісту законів України «Про природні монополії», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг» [232], «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» [246], «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових

послуг» [344]. «Про телекомунікації» [342], «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», «Про електроенергетику» [257] ми дійшли висновку, що в Україні розпочато розбудову фактично ще однієї гілки влади, представленої національними комісіями регулювання природних монополій. Цей ґрунтується на такому:

1. У згаданих вище законодавчих актах проведено чітке розмежування органів виконавчої влади та національних комісій, які, як вже було наголошено, визнано колегіальними органами державної влади. Цей висновок впливає також і з положення Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [321], в якому про національні комісії не згадується. Це можна було б пояснити тим, що національні комісії функціонують не на загальнодержавному рівні, проте такий висновок не узгоджується з основами їх правового статусу, сформульованими, зокрема, у Законі України «Про природні монополії» та Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг». У названих законодавчих актах, з одного боку, наголошено на тому, що національні комісії можуть складатися з центрального апарату та територіальних органів, а з іншого, – статус керівників національних комісій прирівняний до статусу керівників центральних органів виконавчої влади. Про загальнодержавний характер діяльності національних комісій чітко свідчить і коло їх повноважень. Так, наприклад, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, має право видавати нормативно-правові акти, обов'язкові до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, учасниками ринку телекомунікаційних послуг, їх об'єднаннями [342].

2. Національні комісії не підпорядковуються та не є підзвітними Кабінету Міністрів України, тобто вони виведені з системи органів

виконавчої влади. Натомість їм передана на виконання частина функцій, які до створення останніх реалізовувалися органами виконавчої влади. Це, насамперед, функції щодо розробки та затвердження спеціальних умов і правила здійснення підприємницької діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках; видання суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, ліцензій на здійснення відповідних видів підприємницької діяльності; притягнення суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання до відповідальності тощо.

3. Національні комісії відділені від органів виконавчої влади також і в організаційному порядку. Вони мають статус юридичної особи, а також відокремлене майно, що є державною власністю.

4. Національні комісії є підконтрольними Президенту України, який самостійно, тобто без погодження цього питання з іншими органами державної влади, приймає рішення про їх створення або ліквідацію, затверджує положення про них, призначає та звільняє з посад їх керівників та членів комісій.

Отже, з викладеного стає очевидним, що національні комісії являють собою організаційну структуру, відокремлену від інших органів державної влади, на чолі якої знаходиться Президент України. За своєю сутністю вони є виконавчо-розпорядчими органами, наділеними необхідною кількістю відповідних повноважень. Проте, на наш погляд, такий стан справ повністю суперечить принципу розподілу влади, відповідно до якого у державі не можуть існувати паралельно дві системи органів, покликаних впроваджувати у життя законодавчі рішення. Принагідно відзначимо, що у нас виникають побоювання також і на предмет неузгодженості викладених вище положень про національні комісії та порядок їх створення з вимогами Конституції України, зокрема закріпленими у ст. 106 повноваженнями Президента України. Йдеться про те, що відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106

Конституції України Президент України має право утворювати, реорганізовувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, однак названі комісії, як було нами встановлено, не належать до органів виконавчої влади. Можна припустити, що національні комісії утворено на підставі п. 28 ч. 1 ст. 106 Основного закону, однак, з одного боку, з огляду на виконавчо-розпорядчі повноваження національних комісій та їх розгалужену систему, а з іншого, – враховуючи особливості правового статусу та діяльності органів та служб, в положеннях про які зазначено, що вони створюються саме на підставі названого вище п. 28, національні комісії не можуть бути віднесені ані до консультативних, ані до дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що функціонують при Президентові України.

Ще більш проблемним виглядає практичний бік даної проблеми, пов'язаний майже з повною відсутністю правової бази, необхідної для функціонування національних комісій. Нині, з огляду на положення перерахованих вище законодавчих актів, в Україні діють наступні національні комісії: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики. Відповідно до абз. 3 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про природні монополії» національні комісії діють на підставі положень, що затверджуються Президентом України. Разом з цим, аналіз системи чинного законодавства (станом на 29.08.2011 р.) показав, що в Україні немає положень про жодну національну комісію, що, однак, не завадило законодавцю доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст.ст. 148-5, 188-7, 188-21, 188-29, 188-30, 188-36 [121],

якими передбачено відповідальність за невиконання вимог посадових осіб національних комісій. Разом з цим, на фоні відсутності указів Президента України, якими мали б бути затверджені положення про національні комісії, як того вимагає Закон України «Про національні монополії», нині у даній сфері натомість діють інші нормативні акти. Так, наприклад, визначення правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, причому лише її прав, дано у ст.ст. 5-6 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» [246].

Все викладене свідчить, що нині правовий статус національних комісій регулювання природних монополій визначено у вищій мірі непослідовно та неповно. Подібна ситуація, і на це справедливо вказують учені, негативно впливає як на рівень захисту прав споживачів товарів і послуг, а також прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, так і на ефективне функціонування самих комісій [19]. З огляду на це, у найкоротші строки має бути проведено ґрунтовне доопрацювання правових актів, які визначають правовий статус національних комісій взагалі, та як учасників адміністративно-господарських відносин зокрема.

Повертаючись до питання про органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-господарських відносин, зазначимо, що останні діють також і на регіональному рівні, через це окрему групу учасників названих відносин складають, відповідно, місцеві органи виконавчої влади. За усталеною традицією, останні можуть бути поділені на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Такий поділ зберігає своє значення також і для потреб нашого дослідження. У зв'язку з цим, до суб'єктів загальної компетенції місцевого рівня необхідно відносити місцеві державні адміністрації, а до суб'єктів спеціальної компетенції, – територіальні утворення названих вище центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу місцевих державних адміністрацій. Окремо, як суб'єкти адміністративно-господарських відносин, можуть

бути виділені органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

Можливість участі місцевих державних адміністрацій в адміністративно-господарських відносинах ґрунтується на положеннях Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [313], відповідно до ст. 2 та ст. 13 якого останні зобов'язані вирішувати питання: соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності, у межах яких, відповідно, і виникають, змінюються та припиняються названі вище відносини. Виконання зазначених завдань покладається на структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, які побудовано за галузевою ознакою. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» [288] у складі місцевих державних адміністрацій діють управління, відділи та інші структурні підрозділи, наприклад: управління агропромислового розвитку; управління економіки; управління промисловості та розвитку інфраструктури; фінансове управління; інспекція державного технічного нагляду; інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції; управління регіонального розвитку, містобудування та архітектури. В окремих випадках перелічені структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій можуть самостійно, тобто від свого імені, вступати в адміністративно-господарські відносини із суб'єктами господарювання. У тому ж разі, коли вирішення того або іншого питання виходить за межі їх компетенції, учасником названих правовідносин стає вже місцева державна адміністрація.

Наступна група суб'єктів адміністративно-господарських відносин місцевого рівня представлена органами місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [312] система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Звідси випливає, що в адміністративно-господарських відносинах, від імені органів місцевого самоврядування, можуть брати участь усі з перелічених суб'єктів. Такий висновок підтверджується зокрема і тим, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» за кожним з названих суб'єктів закріплює певну компетенцію, яка й відкриває їм можливість участі в адміністративно-господарських відносинах. Тому ми не можемо погодитися з тими авторами, які стверджують, що лише виконавчі органи місцевого самоврядування можуть бути віднесені до кола суб'єктів публічної адміністрації [141; 168, с. 168–16], а отже і до кола учасників адміністративно-господарських відносин. Очевидно, що саме виконавчі органи є найбільш активними учасниками таких суспільних відносин, однак це не може бути підставою для виведення інших суб'єктів за коло їх можливих суб'єктів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює за органами місцевого самоврядування низку функцій, у межах виконання яких останні вступають в адміністративно-господарські відносини із суб'єктами господарювання. У даному разі йдеться про затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, проведення реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, надання пільг з місцевих податків і зборів тощо.

Разом з цим, кілька слів необхідно сказати про розмежування адміністративно-господарської та господарської компетенції органів місцевого самоврядування, оскільки досить часто у сучасній літературі з цього приводу висловлюються помилкові твердження. Так, наприклад,

В. Добровольська, аналізуючи господарсько-правовий аспект компетенції органів місцевого самоврядування зазначає, що названі органи можуть прямо та опосередковано впливати на суб'єктів господарювання, зокрема, шляхом встановлення загальних правил, нормативів і стандартів виробничої та господарської діяльності, які повинні дотримуватися усіма підприємствами і господарськими організаціями незалежно від їх галузевої належності. Таке непряме втручання, на її думку, є елементом господарської компетенції органів місцевого самоврядування [82]. Схожої точки зору дотримуються також і інші автори, які господарську компетенцію органів місцевого самоврядування вбачають також у здійсненні організаційного впливу на діяльність суб'єктів господарювання [414, с. 36]. З такими висновками не можна погодитися, оскільки виконання перерахованих завдань складає публічно-правовий сегмент діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаний із задоволенням публічного інтересу. Реалізація названих завдань носить суто владно-управлінський характер, у межах якого між органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання виникають субординаційні відносини, що є предметом регулювання не приватного, а публічного права, даному разі адміністративно-господарського права. Що ж стосується господарської компетенції органів місцевого самоврядування, то вона може проявлятися лише через діяльність комунальних підприємств та установ, утворених відповідно до законодавства про місцеве самоврядування в Україні. Слід наголосити, що ці висновки стосуються також і органів державної влади та їх адміністративно-господарської та господарської компетенції відповідно.

Як впливає з проведено нами аналізу категорії «публічна адміністрація», в адміністративних правовідносинах можуть брати участь також публічно-правові установи, публічно-правові фонди та суб'єкти делегованих повноважень, проте їх участь в адміністративно-господарських відносинах суттєво обмежена, що пояснюється

особливостями їх функціонування. Насамперед це стосується публічно-правових установ, оскільки переважна їх більшість, виконуючи покладені на них публічні функції, діють з використанням приватноправового інструментарію, а тому у цій частині вони стають суб'єктами цивільно-правових або господарсько-правових відносин. Типовим прикладом тут може бути Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України». Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 1998 р. № 747 «Про утворення Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» [343], остання визнана публічним акціонерним товариством, метою діяльності якого є: сприяння структурній перебудові нафтової, газової та нафтопереробної галузей, підвищення рівня енергетичної безпеки держави, забезпечення ефективного функціонування та розвитку нафтогазового комплексу, більш повного задоволення потреб промислових і побутових споживачів у сировині та паливно-енергетичних ресурсах і отримання прибутку. Для реалізації названих завдань, більша частина з яких пов'язана з публічними інтересами, компанія проте використовує не управлінські, а господарські механізми, в межах реалізації яких, вона, відповідно, є учасником господарсько-правових, а не адміністративно-господарських відносин. Подібний приклад однаковою мірою стосується також і інших публічно-правових установ.

Дещо інакше виглядає правовий статус та можливості впливу на суб'єктів господарювання публічно-правових фондів, які відповідно до положень про них можуть будувати свої відносини із суб'єктами господарювання через прийняття відповідних адміністративних актів, спрямованих на здійснення публічного регулювання економіки. Типовим прикладом тут може бути Український державний фонд підтримки фермерських господарств – державна бюджетна установа, яка виконує функції з реалізації державної політики щодо підтримки становлення і розвитку фермерських господарств. Основними напрямками діяльності фонду є: надання фінансової підтримки фермерським господарствам через

свої регіональні відділення; сприяння кадровому, науково-технічному забезпеченню фермерських господарств в умовах ринкової економіки; визначення розміру потреби у коштах для фінансової підтримки фермерських господарств [289]. У межах виконання названих завдань, зокрема надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання, фонд стає учасником адміністративно-господарських відносин.

Аналогічні фонди утворюються також і на регіональному рівні. Так, наприклад, на території Харківської області діє Харківський регіональний фонд підтримки підприємництва, засновником якого є Харківська обласна державна адміністрація. Метою діяльності Фонду є фінансове забезпечення реалізації державної політики у сфері підтримки малого підприємництва на регіональному рівні. Одним із основних завдань фонду є сприяння реалізації державної політики розвитку підприємництва шляхом залучення й ефективного використання фінансових ресурсів на поворотній і безповоротній основі, фінансування цільових програм та проектів, часткової сплати відсотків за кредити, видані підприємцям установами банків [387].

Що ж стосується участі суб'єктів делегованих повноважень в адміністративно-господарських відносинах, то тут необхідно наголосити на тому, що це є можливим у разі передання органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування приватним особам функцій, пов'язаних з організаційним або фінансовим впливом на суб'єктів господарювання. Найбільш типовим прикладом тут можуть виступати окремі профспілки, які відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [337] мають право впливати на окремі сфери функціонування суб'єктів господарювання.

Разом з цим відзначимо, що інститут делегування повноважень лише починає набувати обрисів в Україні, особливо у сфері взаємодії публічної адміністрації із суб'єктами господарювання, тому досить важко говорити про його більш-менш чіткі форми. Показовими у цьому плані можуть бути

результати круглого столу на тему передачі частини державних функцій самоврядним професійним організаціям, який було проведено 16.06.2010 р. Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємства. У ході обговорення учасники круглого столу лише дійшли висновку про необхідність делегування публічних функцій громадськості. Питання, в якій формі та яким чином це має бути зроблено, залишилося відкритим [75].

Отже, варто підкреслити, що з огляду на специфіку адміністративно-господарських відносин, від імені публічної адміністрації в останніх можуть брати участь далеко не усі її суб'єкти. Необхідною умовою такої участі є можливість застосування суб'єктом публічної адміністрації до суб'єкта господарювання щонайменше одного публічно-регулятивного заходу, порядок реалізації якого визначено нормами адміністративно-господарського права.

Як вже неодноразово наголошувалося, в адміністративно-господарських відносинах контрагентом публічної адміністрації є суб'єкти господарювання. Тому нашим наступним завданням є з'ясування змісту даної категорії.

Відповідно до ст. 55 Господарського кодексу України суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які провадять господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством.

Суб'єктами господарювання є: 1) господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України; державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до Господарського кодексу України, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку; 2) громадяни України, іноземці та особи без

громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці; 3) філії, представництва, інші відокремлені підрозділи господарських організацій (структурні одиниці), утворені ними для здійснення господарської діяльності.

Проте в цій статті не названі суб'єкти господарювання, які важко віднести до зазначених категорій, зокрема: пайові інвестиційні фонди, які створюються на договірних засадах і не мають статусу юридичної особи (Закон України «Про інститути спільного інвестування пайові та корпоративні інвестиційні фонди» [304]; особисте селянське господарство, яке може реалізовувати надлишки сільськогосподарської продукції та надавати послуги зеленого туризму на платних засадах, проте не визнається юридичною особою і суб'єктом підприємництва та не підлягає державній реєстрації, а лише обліку, що здійснюється сільськими, селищними, міськими радами за місцем розташування земельної ділянки (правовий статус встановлюється Законом України «Про особисте селянське господарство» [324]).

З огляду на викладене, до суб'єктів господарювання можуть бути віднесені:

– підприємства, підвидами яких є: приватне підприємство, підприємство колективної власності (виробничі кооперативи, підприємства споживчої кооперації, підприємства громадських та релігійних організацій), комунальне підприємство, державне підприємство, підприємство, засноване на змішаній формі власності, підприємство з іноземними інвестиціями, іноземне підприємство;

– об'єднання підприємств: господарські об'єднання (асоціації, корпорації, консорціуми, концерни, інші об'єднання підприємств, передбачені законом); державне (комунальне) господарське об'єднання (корпорації, концерни);

– промислово-фінансові групи;

– асоційовані підприємства;

- холдингові компанії;
- господарські товариства: акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, товариства з додатковою відповідальністю, повні товариства, командитні товариства;
- корпоративні інвестиційні фонди, пайові інвестиційні фонди, компанії з управління активами;
- фізичні особи-підприємці (громадяни, іноземці, особи без громадянства);
- особисте селянське господарство;
- кредитні спілки.

Суб'єкти господарювання мають певні сталі ознаки, котрі дозволяють відрізнити їх від інших учасників суспільних відносин, що виникають у сфері господарювання, а саме:

- їх головне призначення полягає у здійсненні господарської діяльності (виробництво продукції, виконання робіт, надання послуг);
- вони створюються (набувають статусу суб'єкта господарських відносин) у встановленому законом порядку, хоча порядок створення для різних суб'єктів господарських відносин різний – залежно від виду, організаційно-правової форми, основного або виключного виду діяльності;
- набуття статусу суб'єкта господарювання, як правило, пов'язується з їх державною реєстрацією; державна реєстрація може здійснюватися в загальному порядку (передбачений ст. 58 Господарського кодексу України та Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [252] та (або) в спеціальному порядку (встановлюється Законом «Про банки і банківську діяльність» [228], Законом «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», Законом України «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)» [304];
- наявність майна, необхідного для здійснення обраної суб'єктом або покладеної на нього господарської діяльності;

– наявність господарської правосуб'єктності, тобто визнаної державою за певним суб'єктом господарювання можливості бути суб'єктом прав (мати і здійснювати господарські права та обов'язки, відповідати за їх належне виконання і мати юридичну можливість захищати свої права та законні інтереси від можливих порушень).

Підсумовуючи викладене у підрозділі, підкреслимо, що суб'єктами адміністративно-господарських відносин, з огляду на сутність та зміст останніх, можуть бути, з одного боку, суб'єкти публічної адміністрації (органи виконавчої влади, колегіальні органи державної влади, органи місцевого самоврядування, публічно-правові фонди, суб'єкти делегованих повноважень), а з іншого, – суб'єкти господарювання, тобто учасники господарських відносин, які провадять господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями у межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством.

3.3. Права та обов'язки суб'єктів адміністративно-господарських відносин

Необхідною передумовою участі певних суб'єктів права в адміністративно-господарських відносинах є наявність у них правосуб'єктності, під якою розуміється здатність останніх бути носієм прав та обов'язків, закріплених у нормах права. Зі значною часткою впевненості можна стверджувати, що правосуб'єктність може набувати галузевих ознак, у зв'язку з чим і ведуть мову про адміністративну правосуб'єктність, цивільну правосуб'єктність тощо. Таким чином, з огляду на те, що нами була доведена об'єктивність існування адміністративно-господарського права та, відповідно, адміністративно-господарських норм, можемо стверджувати, що необхідною передумовою

участі в адміністративно-господарських правовідносинах є наявність у їх суб'єктів адміністративно-господарської правосуб'єктності, тобто здатності бути носіями прав та обов'язків, закріплених у нормах адміністративно-господарського права.

Учасниками адміністративно-господарських відносин, як вже було встановлено, є, з одного боку, публічна адміністрація, представлена у переважній більшості випадків юридичними особами публічного права, та, з іншого боку, – суб'єкти господарювання, якими здебільшого виступають юридичні особи приватного права. Окрему групу суб'єктів господарювання складають фізичні особи. Слід сказати, що порядок набуття перерахованими суб'єктами правоздатності та дієздатності у сфері адміністративно-господарських відносин нічим не відрізняється від порядку її набуття у сфері адміністративних та цивільних правовідносин, який вже досить добре вивчено науковцями. Тому ми не вбачаємо потреби повторювати загальновідомі речі, а пропонуємо зосередити увагу одразу на аналізі системи прав та обов'язків суб'єктів адміністративно-господарських відносин.

Права та обов'язки публічної адміністрації як суб'єкта адміністративно-господарських відносин

У попередньому підрозділі нами була сконструйована система суб'єктів публічної адміністрації, які беруть участь в адміністративно-господарських відносинах. Зараз вона представлена значною кількістю юридичних осіб публічного права, які виконують досить різні завдання у сфері, що розглядається. З огляду на це, немає сенсу аналізувати детально всі права і обов'язки того або іншого суб'єкта публічної адміністрації, який бере участь у названих правовідносинах; тому ми будемо розглядати їх лише в узагальненому вигляді, через призму виділення їх окремих груп або видів.

Однак, перш ніж ми перейдемо до безпосереднього вирішення сформульованого завдання, певну увагу необхідно приділити загальним

питанням формування прав та обов'язків публічної адміністрації, у тому числі й у сфері адміністративно-господарських відносин.

Даючи характеристику правовому статусу будь-якого суб'єкта публічного управління, автори завжди наголошують на тому, що одним з основних його елементів є функції. І це цілком виправдано, оскільки, як справедливо наголошує Ю. Тихомиров, функції характеризують основний напрям і зміст діяльності будь-якого суб'єкта [399, с. 47]. Інакше кажучи, функції створюють базу, необхідне підґрунтя для формування та наповнення змістом інших елементів правового статусу суб'єкта публічної адміністрації.

Вивчаючи сутність функцій органів виконавчої влади, вчені дійшли висновку, що останнім властиві певні ознаки, зокрема:

- типовість та якісна однорідність видів діяльності, що об'єднуються у функцію;
- визначеність сфери впливу або напрямку (вектора) діяльності державного органу;
- складова частина змісту управлінської діяльності органу виконавчої влади;
- об'єктивна обумовленість цілями та завданнями державного управління;
- обумовленість потребами об'єктів управління – «споживачів» функцій;
- обумовленість завданнями й цілями існування та діяльності «носія» і «споживача» функції.

Виходячи з цього, функцію органу виконавчої влади визначено як узагальнюючу характеристику призначення й скерованості дій органу виконавчої влади, спрямованих на досягнення об'єктивно обумовлених цілей та завдань державного управління [74, с. 106]. З огляду на тісний зв'язок понять «орган виконавчої влади» та «суб'єкт публічної адміністрації», можна стверджувати, що як названі основні риси функцій

органів виконавчої влади, так і їх визначення рівною мірою можуть бути поширені на будь-якого суб'єкта публічної адміністрації.

Як ми вже говорили, суб'єкти публічної адміністрації у сфері, що розглядається, реалізують економічну функцію держави, яка проявляється у публічному регулюванні діяльності суб'єктів господарювання, що і є, власне, їх функцією.

Функція публічного регулювання діяльності суб'єктів господарювання є, так би мовити, основною, що, відповідно, дозволяє виділити у її межах ряд підфункцій. Кожна з таких підфункцій співвідноситься з основною функцією як ціле та частина, а тому частина (підфункції) завжди несе на собі відбиток цілого (основної функції), виражає природу цілого, зберігає його певні специфічні риси. Отже, з цього виходить, що підфункції суб'єктів публічної адміністрації, які виконуються ними у межах публічного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, конкретизують їх правовий статус, сприяють виділенню їх окремих груп прав та обов'язків. З огляду на це, обґрунтованим видається здійснення класифікації функцій суб'єктів публічного регулювання економіки.

Нині у літературі спостерігаємо чималу кількість підходів до класифікації функцій органів державної влади, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Так, деякі автори вказують на основні та допоміжні (інструментальні); основні, регулятивні й допоміжні; загальні, спеціальні та допоміжні (обслуговуючі); внутрішні й зовнішні, загальні й специфічні; стратегічні й оперативні; об'єктні й технологічні; орієнтування системи, забезпечення системи, оперативного управління системою, загальнокерівні, регулятивні, рахунково-аналітичні, організаційно-координаційні, контрольні тощо [74, с. 108]. Причин для подібного розмаїття поглядів може бути декілька. Очевидно, тут і складність даної проблеми, і намагання впродовж тривалого часу її вирішити, і синтез напрацювань радянської та сучасної наук державного

управління тощо. Спробуємо з названих підходів до класифікації функцій суб'єктів публічної адміністрації віднайти найбільш придатний для потреб нашого дослідження.

Насамперед варто здійснити ґрунтовну критичну ревізію наукових напрацювань з питань функцій та підфункцій органів державної влади, зокрема радянського періоду [31; 153; 3]. Не применшуючи наукового рівня останніх, слід, однак, пам'ятати, що дослідження провадилися у часи цілковитого нехтування правами та свободами приватних осіб, домінування держави над особистістю. Тому окремі функції органів державної влади, про які писали радянські вчені, вже не можуть бути включеними до переліку напрямків діяльності сучасної публічної адміністрації. В окремих же аспектах теорія функцій радянських органів державної влади є застарілою, оскільки нині публічна адміністрація виконує функції, про які донедавна взагалі не йшлося. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що теорія функцій органів державної влади надзвичайно тісно пов'язана з певним історичним етапом розвитку держави і права, тому вона має постійно перевірятися на предмет узгодження з основними вимогами (правовими, соціальними, політичними тощо) сьогодення.

Не вдаючись до глибокого аналізу теорії функцій органів державної влади, зупинимося лише на декількох визначальних моментах. У літературі справедливо наголошується, що функції державних органів є результатом змістової подільності державного впливу на суспільство. Функції держави є результатом інтегративних властивостей функцій державних органів. Дроблячи за певною класифікаційною ознакою функції держави, отримаємо певну систему функцій державних органів. Державний орган бере участь у виконанні всіх функцій держави, але переважно зайнятий тими з них, які прямо впливають з його призначення [74, с. 103]. З огляду на це, у переліку функцій будь-якого органу державної влади можна виділити дві їх групи: загальні та спеціальні.

Загальні функції виконуються будь-яким державним органом, вони не пов'язані з особливостями або специфікою діяльності того або іншого органу. Спеціальні ж функції, навпаки, зорієнтовані на особливості діяльності конкретного органу державної влади. Саме вони і визначають зміст покладених на нього обов'язків та наданих йому прав.

До загальних функцій суб'єктів публічного управління економікою варто віднести:

- забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- забезпечення соціальної спрямованості економіки;
- забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України;
- забезпечення державної безпеки;
- захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки.

Що ж стосується спеціальних функцій, то ми погоджуємося з думкою К. С. Бельського, який говорив про:

- нормотворчу;
- оперативно-виконавську;
- юрисдикційну функції [36].

Зазначимо, що іноді у літературі пропонується виділення ще й допоміжних функцій (управління персоналом; матеріальне забезпечення; функція бухгалтерського обліку та бюджету; здійснення юридичних дій тощо), тобто тих, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій [10, с. 263]. Такий крок, на наш погляд, є дійсно можливим. Але допоміжні функції реалізуються зазвичай у межах внутрішньоорганізаційних відносин суб'єкта публічної адміністрації, тому вони виходять за межі предмета нашого дослідження, спрямованого на вивчення правовідносин, що виникають між суб'єктами публічної адміністрації та суб'єктами господарювання.

Для реалізації названих вище функцій суб'єкти публічної

адміністрації, задіяні у публічному регулюванні економіки, наділяються повноваженнями або компетенцією, тобто певним колом прав та обов'язків [49, с. 247], закріплених в адміністративно-господарських нормах. Ці права та обов'язки є похідними від прав та обов'язків, визначених у нормах адміністративного права, відтак вони володіють усіма ознаками останніх. Так, розглядаючи права учасників адміністративно-правових відносин, учені наголошують на тому, що останні є суб'єктивними правами, які, на їх погляд, характеризуються наступним:

- суб'єктивні права – це можливість певної поведінки;
- ця можливість надана особі, яка володіє адміністративною правоздатністю і адміністративною дієздатністю;
- ця можливість надана з метою задоволення інтересів суб'єкта у сфері публічного управління і розв'язання завдань, що стоять перед ним;
- поведінка суб'єкта реалізується в адміністративних правовідносинах;
- поведінка суб'єкта нормативно обмежена; порушення цих меж (міри можливої поведінки) є зловживання правом;
- ці права існують тільки у зв'язку з наявністю відповідних юридичних обов'язків з боку іншого учасника правовідносин і без виконання цих обов'язків не можуть бути реалізовані;
- реалізація прав гарантується державним примусом або засудженням щодо носія кореспондуючого обов'язку;
- ці права мають юридичну природу, оскільки надаються адміністративно-правовими нормами і гарантуються державою [74, с. 114].

Певною протилежністю суб'єктивних прав у сфері публічного управління називаються суб'єктивні юридичні обов'язки – покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах, їх реалізація забезпечена можливістю застосування державного примусу або засудження.

Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки у сфері публічного

управління, на думку дослідників, характеризуються наступними рисами:

- такі обов'язки є необхідною, належною поведінкою;
- вони можуть покладатися тільки на праводієздатну особу;
- вони покладаються в інтересах інших осіб;
- такі обов'язки реалізуються у адміністративних правовідносинах;
- вони не можуть існувати поза зв'язками із суб'єктивними правами інших учасників правовідносин у сфері публічного управління;
- реалізація таких обов'язків забезпечується державним примусом або засудженням;
- вони мають нормативно встановлені межі;
- вони мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративно-правовими нормами і гарантуються державою [74, с. 114].

Перелічені ознаки суб'єктивних прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин дозволяють отримати доволі повне уявлення про їх особливості. Однак, слід зауважити, що ці ознаки не може бути одночасно поширено як на права та обов'язки суб'єктів публічного управління, так і на права та обов'язки суб'єктів господарювання, оскільки між ними є суттєві відмінності, на які, однак, нечасто звертається увага у літературі. Йдеться про те, що між правами та обов'язками суб'єкта публічної адміністрації доволі складно побачити відмінності, адже певне право суб'єкта публічної адміністрації одночасно є і його обов'язком. Так, наприклад, суб'єкти публічної адміністрації відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» мають право видавати суб'єктам господарювання ліцензії на зайняття певними видами господарської діяльності. У той же час, у разі звернення суб'єкта господарювання до суб'єкта публічної адміністрації з проханням про видачу ліцензії, назване право перетворюється в обов'язок суб'єкта публічної адміністрації, невиконання якого, як наслідок, може потягнути за собою звернення суб'єкта господарювання до адміністративного суду з позовом про визнання дій (бездіяльності) суб'єкта публічної адміністрації

незаконними. Таким чином, більш правильно буде говорити про наявність у суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у публічному регулюванні економіки, правообов'язків. Зазначене поняття краще за все відображає зв'язок прав та обов'язків, оскільки права надаються суб'єкту публічної адміністрації для обов'язкової реалізації. Принагідно відзначимо, що названа концепція знаходить місце і у чинному законодавстві.

Отже, права суб'єктів публічної адміністрації є похідними від покладених на них функцій, тому їх можна згрупувати відповідно до окреслених вище функцій.

Першу групу правообов'язків становлять ті, що дозволяють суб'єктам публічної адміністрації, задіяним у публічному регулюванні економіки, видавати нормативні акти з питань, які віднесено до кола їх компетенції. Зазначені повноваження закріплено за значною кількістю таких суб'єктів. Так, наприклад, відповідно до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого Указом Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011 [311] назване міністерство: забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері статистики; забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері енергозбереження та ефективного використання енергетичних ресурсів; формує та реалізовує державну політику у сфері державних закупівель, зокрема розробляє та затверджує відповідні нормативно-правові акти; забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері державного матеріального резерву; організовує і координує проведення робіт у сфері стандартизації, розробляє та затверджує нормативно-правові акти у цій сфері; організовує розроблення і узгодження технічних регламентів та інших нормативно-правових актів з питань стандартизації; розробляє та затверджує відповідно до законодавства нормативно-правові акти і нормативні документи у сфері метрології та метрологічної діяльності.

Подібні положення містяться також і в інших правових актах, які визначають правовий статус того або іншого суб'єкта публічної

адміністрації. Як вже було зазначено у першому розділі дисертації, правотворчі повноваження суб'єктів публічної адміністрації є допустимими та необхідними для забезпечення оперативного впливу на процеси, які мають місце у сфері господарювання. Зміст цих повноважень, відповідно, залежить від змісту та спрямованості функцій, які покладаються на того або іншого суб'єкта. В узагальненому вигляді напрямки нормативного впливу на суб'єктів господарювання може бути зведено до інститутів адміністративно-господарського права, які було визначено нами у підрозділі 1.2 дисертації. Зрозуміло, що у кожному з цих напрямів може діяти не один, а декілька суб'єктів публічної адміністрації, кожен з яких буде розроблювати та приймати лише ті нормативні акти, які, повторимося, будуть узгоджуватися з покладеними на нього функціями.

Підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються суб'єктами публічного регулювання економіки, є важливим та ефективним регулятором відповідних відносин, тому має бути забезпечена та гарантована їх законність. Слід унеможливити випадки, коли у формі підзаконного нормативного акта відбувається закріплення вузьких, односторонніх управлінських рішень, спрямованих на захист суто відомчих інтересів. Приймаючи подібні нормативні акти, суб'єкти публічної адміністрації, як правило, виходять за межі наданої їм компетенції, суттєво обмежуючи при цьому права та законні інтереси суб'єктів господарювання [63, с. 141–148].

Принципова роль у цьому процесі відводиться Міністерству юстиції України та його територіальним підрозділам, які покликані проводити реєстрацію нормативно-правових актів, що видаються суб'єктами публічної адміністрації взагалі та з питань публічного регулювання економіки зокрема. Порядок державної реєстрації нормативно-правових актів визначено Указом Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [251] та Положенням про державну

реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731 [275]. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію здійснюється відповідно до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 [229].

Але іноді суб'єкти публічної адміністрації ухиляються від реєстрації виданих ними правових актів, чим, зрозуміло, порушують права суб'єктів господарювання, зобов'язуючи останніх виконувати вимоги нормативних актів, що не є чинними. Часто суб'єкти публічної адміністрації надають своїм нормативним рішенням форми листів або роз'яснень, також не подаючи їх на державну реєстрацію. Подібні ситуації негативно впливають на рівень довіри суб'єктів господарювання до діяльності та вимог суб'єктів публічної адміністрації, перешкоджають розбудові конструктивного діалогу та співпраці між ними. У зв'язку з цим, необхідно підтримати думку Л. М. Горбунової щодо необхідності запровадження адміністративної відповідальності посадових осіб, винних в ухиленні від подання на державну реєстрацію та спрямуванні до виконання не зареєстрованих нормативно-правових актів, а також актів, у державній реєстрації яких за результатами правової експертизи відмовлено [63, с. 190].

Наступну групу повноважень суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у публічному регулюванні економіки, складають ті, що спрямовані на реалізацію їх оперативно-виконавських функцій, які полягають у здійсненні безпосереднього впливу на суб'єктів господарювання задля досягнення впорядкованого, налагодженого та ефективного функціонування економіки. На відміну від нормотворчої функції, оперативно-виконавські функції здійснюються не на періодичній, а на постійній основі. Значно ширшим є також і коло суб'єктів, задіяних в

їх реалізації. Інакше кажучи, вони складають ядро діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Задля реалізації цих функцій суб'єкти публічної адміністрації наділяються широким комплексом прав-обов'язків, які роблять можливою повноцінну участь останніх в адміністративно-господарських відносинах.

Визначення конкретних видів прав-обов'язків цієї групи також, на наш погляд, доцільно здійснювати через призму виділених нами раніше інститутів адміністративно-господарського права, оскільки за межами цих інститутів адміністративно-господарські відносини виникати не можуть. Таким чином, суб'єкти публічної адміністрації мають право на:

- здійснення антимонопольного регулювання господарської діяльності;
- проходження державної реєстрації та зняття з державної реєстрації;
- організацію та проведення державного замовлення;
- організацію та проведення державного завдання;
- здійснення ліцензування господарської діяльності;
- здійснення патентування і квотування господарської діяльності;
- здійснення сертифікації та стандартизації господарської діяльності;
- застосування нормативів і лімітів у сфері господарської діяльності;
- регулювання цін та тарифів у сфері господарювання;
- надання інвестиційних, податкових та інших пільг суб'єктам господарювання;
- надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій суб'єктам господарювання;
- проведення контрольних заходів у сфері господарювання;
- застосування заходів адміністративного примусу щодо суб'єктів господарювання.

Окрему групу право-обов'язків складають ті, що забезпечують реалізацію суб'єктами публічної адміністрації юрисдикційної функції.

Вивчення літератури показує, що нині під юрисдикційним правом

розуміється можливість певних суб'єктів забезпечувати охорону суспільних відносин шляхом застосування до громадян різноманітних засобів адміністративної відповідальності та інших заходів адміністративного примусу. Зазначені повноваження реалізуються у межах юрисдикційного провадження, яке полягає у порушенні справ про адміністративні проступки, зборі і перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді справ з винесенням відповідних постанов та їх виконанні [225, с. 6, 465]. Виходячи з викладеного, можна сформулювати декілька основних рис, які характеризують юрисдикційні повноваження:

- підставою для реалізації юрисдикційних повноважень є факт вчинення суб'єктом адміністративної відповідальності дії (бездіяльності), яка містить ознаки адміністративного проступку;

- юрисдикційні повноваження можуть бути поділені на декілька груп залежно від стадії адміністративного провадження;

- результатом реалізації юрисдикційних повноважень стає факт притягнення приватної особи до адміністративної відповідальності.

Вище ми вже висловилися з приводу подальших перспектив розвитку адміністративно-деліктного права, а тому тут наголосимо лише на тому, що суб'єкти публічного регулювання економіки у своїй діяльності, яка регулюється нормами адміністративно-господарського права, мають можливість застосувати лише обмежене коло таких повноважень. У даному разі мова йде про ті з них, які реалізуються на першій стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення – стадії порушення справи про адміністративне правопорушення та з'ясування її обставин (право на складання протоколу про адміністративне правопорушення, право на відбирання пояснень в особи, яка підозрюється у вчиненні правопорушення, а також свідків, право на застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні

правопорушення). Інша ж частина юрисдикційних повноважень, на наш погляд, визначається вже нормами адміністративно-деліктного права.

Ведучи мову про правообов'язки суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у публічному регулюванні економіки, необхідно згадати також і про їх так звані дискреційні повноваження. Необхідність такого кроку пояснюється щонайменше двома причинами. По-перше, слабкою розробленістю у вітчизняній адміністративно-правовій науці даної проблематики. По-друге, досить високим рівнем небезпеки, який потенційно несуть у собі останні для суб'єктів господарювання.

Під дискреційними повноваженнями або повноваженнями, що ґрунтуються на розсуді, необхідно розуміти можливість вибору суб'єктом публічної адміністрації одного з декількох закріплених правовою нормою варіантів поведінки. Необхідність існування подібних повноважень пояснюється у літературі тим, що суб'єкт правозастосування не завжди отримує з припису правової норми конкретну відповідь, як вирішити певну справу у тому чи іншому випадку, щоб рішення було найоптимальнішим, найкориснішим і доцільним і з точки зору особи, і з точки зору органу [49, с. 278]. Інакше кажучи, дискреційні повноваження надають суб'єкту публічної адміністрації можливість максимальним чином індивідуалізувати адміністративний акт, який ним приймається, або ухилитися від його прийняття, залишаючись однак у межах чинного правового поля.

Аналіз адміністративно-господарського законодавства показує, що суб'єктам публічної адміністрації, які здійснюють публічне регулювання економіки, досяжні декілька видів дискреційних повноважень:

- дискреційні повноваження, пов'язані із свободою прийняття рішення (адміністративного акта). У даному випадку правова норма залишає публічній адміністрації право самостійно визначити необхідність або зайвість прийняття певного рішення. Суб'єкт публічної адміністрації може відмовитися від реалізації певного заходу, оскільки закон в

обов'язковій формі не передбачає настання правового наслідку за наявності певних передумов. Подібний вид дискреційних повноважень формулюється шляхом вживання у тесті нормативного акта, який визначає правовий статус суб'єкта публічної адміністрації, слова «може». Так, наприклад, відповідно до абз. 7 ч. 2 ст. 10 Закону України «Про здійснення державних закупівель» [301] інформація про закупівлю, окрім обов'язкового оприлюднення її на веб-порталі Уповноваженого органу, може додатково оприлюднюватися на вибір замовника в інших засобах масової інформації, на веб-сайтах замовника (у разі наявності) або веб-сайтах відповідних органів влади, органів місцевого самоврядування;

- дискреційні повноваження, пов'язані з можливістю вибору одного з варіантів дії (рішення), встановлених у правовій нормі. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про здійснення державних закупівель» закупівля може здійснюватися шляхом застосування однієї з таких процедур: відкриті торги; двоступеневі торги; запит цінових пропозицій; попередня кваліфікація учасників; закупівля в одного учасника;

- дискреційні повноваження, пов'язані з оцінкою фактичних обставин. Два попередні види дискреційних повноважень можуть бути об'єднані тим фактом, що вони дозволяють суб'єктам публічної адміністрації вибирати різні варіанти правових наслідків. Що ж стосується даного виду дискреційних повноважень, то тут розсуд спрямовується вже на оцінку передумов, від яких можуть настати правові наслідки, тобто фактичних обставин. У такому разі суб'єкт публічної адміністрації має вільний простір у питанні визнання або невизнання виконаними передумов, необхідних для застосування певного заходу або прийняття певного рішення. Прикладом може бути положення ст. 12 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», в якій передбачено право органу ліцензування проводити оцінку результатів

конкурсу на отримання ліцензій для видів господарської діяльності, провадження яких пов'язане з використанням обмежених ресурсів;

- окремий різновид дискреційних повноважень являють собою ті, що пов'язані із прийняттям рішення (застосуванням заходу), у підґрунтя якого покладено невизначений термін. Невизначений термін має місце у тому випадку, коли правова норма у відкритій, невизначеній формі описує передумови правового наслідку або правовий наслідок. Прикладом таких термінів можуть бути: «прозорість закупівель» (ст. 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель»), «дискримінаційні вимоги» (ст. 5 Закону України «Про здійснення державних закупівель»), «інтереси суспільства» (ст. 2 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»), «чесні звичаї» (ст. 1 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [295]) тощо.

На завершення розмови про правообов'язки суб'єктів публічної адміністрації необхідно наголосити також і на тому, що оскільки правовий статус останніх визначається також і нормами загального адміністративного права, то вони, поряд із спеціальними правообов'язками, які було розглянуто вище, мають ще й загальні правообов'язки. Перелік таких правообов'язків нині у систематизовану вигляді не представлений, що пояснюється перш за все некодифікованістю адміністративного законодавства. У зв'язку з цим, загальні правообов'язки публічної адміністрації можуть бути визначені через аналіз норм Конституції України, Закону України «Про звернення громадян», Закону України «Про доступ до публічної інформації» [256] та Кодексу адміністративного судочинства України. До переліку таких правообов'язків, на наш погляд, необхідно віднести:

- сприяти утвердженню та забезпеченню прав, свобод та законних інтересів приватних осіб;

- забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, рівність усіх суб'єктів права власності перед законом;

- забезпечувати правовий порядок в Україні;

- забезпечувати рівність усіх перед законом;

- забезпечувати реалізацію права на підприємницьку діяльність;

- відшкодовувати за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень;

- розглядати та вирішувати звернення громадян;

- забезпечувати доступ громадян до публічної інформації;

- діяти у процесі виконання покладених на них функцій: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Іншою стороною адміністративно-господарських відносин є суб'єкти господарювання, які також володіють певною системою права та обов'язків, які є головним елементом їх правового статусу, оскільки саме навколо їх реалізації та виконання, власне, і будуються будь-які правовідносини, в яких останні беруть участь. Але необхідно пам'ятати,

що правовий статус може набувати галузевих особливостей, що, відповідно, дозволяє виділяти окремі групи прав та обов'язків учасників правовідносин, урегульовані нормами відповідних галузей права. Так, щодо суб'єктів господарювання можна стверджувати, що вони мають права та несуть обов'язки, визначені у нормах конституційного, адміністративного, адміністративно-господарського, цивільного, господарського тощо права. З огляду на це, у межах даного дослідження нас буде цікавити лише та частина їх прав та обов'язків, яка закріплена у нормах адміністративного та адміністративно-господарського права. Проте, перш ніж перейти до безпосереднього визначення системи таких прав, необхідно з'ясувати, а яким чином, власне, відбувається її побудова. Очевидно, що формування прав та обов'язків не може здійснюватися у хаотичному порядку, оскільки це може призвести до безпідставного розширення або, навпаки, звуження правового статусу учасників правовідносин. Тож у даній сфері мають існувати певні орієнтири для суб'єктів правотворчості під час розробки та прийняття відповідних правових актів. Розвиваючи наведену думку, наголосимо, що процес формування системи прав та обов'язків учасників правовідносин повинен набувати особливостей залежно від того, нормами публічного чи приватного права їх буде закріплено. Вище ми вже торкалися особливостей приватного та публічного права, тому лише повторимо основну ідею, покладену у підґрунтя такого поділу права. Норми публічного права спрямовані на забезпечення реалізації та утвердження публічного інтересу. Норми ж приватного права спрямовуються на задоволення приватного інтересу учасників правовідносин. Виходячи з цього, формування системи прав та обов'язків приватних осіб як учасників публічних правовідносин здійснюється з врахуванням можливості забезпечення публічною адміністрацією досягнення публічного інтересу. У даній сфері, як наслідок, не може бути так, щоб приватні особи могли ухилитися від виконання публічно значимого обов'язку або мали право

виконувати його на свій розсуд. Таким чином, система прав та обов'язків суб'єктів господарювання як учасників адміністративно-господарських відносин у певній мірі є похідною від системи прав та обов'язків суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у публічному регулюванні економіки. Подібна обумовленість прав та обов'язків одного учасника правовідносин правами та обов'язками іншого отримала у літературі назву кореспондуючих прав та обов'язків.

Вивчення наукової літератури показує, що зараз, на жаль, питанню кореспондуючих прав та обов'язків учасників публічних правовідносин приділяється неналежна увага, хоча при цьому неодмінно наголошується на його суттєвому значенні як для теорії, так і для практики [225, с. 177; 49, с. 198]. Ця думка, дійсно, є обґрунтованою, оскільки дієвість та результативність право-обов'язків суб'єктів публічної адміністрації може бути забезпечена лише за умови їх кореспондування з правами та обов'язками, які надано (покладено) на суб'єктів господарювання. З іншого боку, кореспондування прав та обов'язків є і гарантією реалізації прав самих суб'єктів господарювання. Зрештою, необхідно пам'ятати також і про те, що кореспондуючі права та обов'язки є необхідною передумовою взагалі для виникнення, зміни та припинення адміністративно-господарських відносин. У цьому плані можна погодитися зі словами Ю. Толстого, який свого часу наголошував, що якщо суб'єктивному праву не буде відповідати нічий обов'язок, то тоді не можна буде вести мову і про наявність правовідносин [401, с. 34].

Вище нами була визначена система правообов'язків суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у публічному регулюванні економіки. Виходячи з цього, а також з теорії кореспондуючих прав та обов'язків, можна дійти висновку, що система прав та обов'язків суб'єктів господарювання у своїй переважній більшості буде повторювати першу з них. Однак, при цьому необхідно наголосити на тому, що між правами та обов'язками суб'єктів господарювання не може бути такої єдності, як між

правами та обов'язками суб'єктів публічної адміністрації. З огляду на це, необхідним є окремий аналіз прав та обов'язків суб'єктів господарювання як учасників адміністративно-господарських відносин.

Права суб'єктів господарювання як учасників адміністративно-господарських правовідносин, відповідно, мають кореспондуватися із обов'язками суб'єктів публічної адміністрації. Таким чином, можливим є виділення наступних груп прав суб'єктів господарювання:

- право на проходження державної реєстрації та зняття з державної реєстрації;
- право на захист від недобросовісної конкуренції;
- право на участь у державних закупівлях;
- право на участь у виконанні державного замовлення;
- право на отримання ліцензії на заняття певними видами господарської діяльності;
- право на отримання патенту та квот;
- право на отримання сертифікатів та проходження стандартизації у сфері господарської діяльності;
- право на запровадження справедливих та обґрунтованих нормативів і лімітів у сфері господарської діяльності;
- право справедливе та обґрунтоване регулювання тарифів у сфері господарювання;
- право на отримання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- право на отримання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій;
- право на участь у контрольних заходах у сфері господарювання, які проводяться суб'єктами публічної адміністрації;
- право на законне застосування заходів адміністративного примусу з боку суб'єктів публічної адміністрації.

Разом з цим, суб'єкти господарювання мають і загальні права, якими наділяються усі приватні особи, які є суб'єктами адміністративно-правових

відносин. У даному випадку мова йде насамперед про ті з них, які кореспондуються із загальними право-обов'язками публічної адміністрації, а саме: право утвердження та забезпечення своїх прав, свобод та законних інтересів з боку держави; право на захист права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, рівність усіх суб'єктів права власності перед законом; право вимагати від держави забезпечення правового порядку в Україні; право на рівність усіх перед законом; право на підприємницьку діяльність; право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; право на звернення до суб'єктів публічної інформації; право на доступ до публічної інформації; право на звернення до суду за захистом своїх порушених прав, свобод або законних інтересів тощо. При цьому необхідно підкреслити, що відповідно до ст. 22 Конституції України перелік конституційних прав приватних осіб не є вичерпним, навпаки, він може бути розширеним, у тому числі і за рахунок законодавчих та підзаконних актів. Принципово інша ситуація спостерігається щодо обов'язків суб'єктів господарювання як учасників адміністративно-господарських відносин, під якими необхідно розуміти обумовлену вимогою норми права і забезпечену державним примусом необхідність встановленої поведінки; встановлену законом точну міру суспільно необхідної, найбільш відповідальної і доцільної поведінки, спрямованої на задоволення інтересів суспільства і особи [42]. Справа у тому, що на відміну від прав, як слушно наголошується у літературі [379, с. 25], останні повинні являти собою мінімальні вимоги, які можуть висуватися з боку суспільства (держави, співгромадян тощо) до суб'єктів господарювання. З огляду на це, перелік обов'язків суб'єктів господарювання порівняно з їх правами має бути суттєво меншим. Проте, на жаль, сьогодні подібна теза є

скоріше побажанням, аніж реальністю, що, до речі, абсолютно не узгоджується із засадами ринкової економіки. У даному разі мова йде про те, що чим більше обов'язків покладено державою на суб'єктів господарювання, тим меншим є їх вільний простір функціонування, тим вужча сфера ринкової економіки. З огляду на це, суб'єкти правотворчості повинні постійно зважати на даний факт. З іншого боку, необхідним є також і належне нормативне закріплення обов'язків суб'єктів господарювання, оскільки: а) нормативне закріплення обов'язків сприяє стабілізації правового статусу суб'єктів господарювання, робить їх більш впевненими у спілкуванні із суб'єктами публічної адміністрації; б) сприяє звуженню меж дискреційних повноважень суб'єктів публічної адміністрації; в) створює перепони для необґрунтованого та безпідставного притягнення суб'єктів господарювання до юридичної відповідальності.

Розглядаючи обов'язки суб'єктів господарювання, необхідно зупинитися і на питанні їх класифікації. Нині у літературі можна зустріти декілька підходів до вирішення завдання, пов'язаного з виділення окремих груп обов'язків приватних осіб. Так, досить часто на сторінках наукової літератури обов'язки подаються шляхом їх простого перерахування, без виділення окремих груп чи підгруп [212]. Однак, на наш погляд, це не надто зручний спосіб дослідження обов'язків приватних осіб, бо завжди існує ймовірність залишення окремих з них поза увагою. Ми ж схильні підтримати тих авторів, які пропонують виділення абсолютних та відносних обов'язків приватних осіб. Абсолютні не залежать від якихось конкретних умов, вони безумовні, покладаються на кожного (наприклад, дотримання законів, сплата встановлених податків тощо). Відносні обов'язки виникають з правомірних дій, спрямованих на набування прав та користування ними (наприклад, обов'язок власника автомобіля сплачувати податки тощо). Проте відносні обов'язки можуть бути породжені також і

неправомірними діями, наприклад вчиненням правопорушення (обов'язок нести відповідальність) [5, с. 126].

Поділяючи цю позицію, пропонуємо також і обов'язки суб'єктів господарювання поділити на абсолютні та відносні. Абсолютні обов'язки сформульовано, зокрема, у Конституції України, виходячи з положень якої можна зробити висновок, що суб'єкти господарювання зобов'язані: не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ними збитки; сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом; неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Що ж стосується відносних обов'язків суб'єктів господарювання, то вони, відповідно, можуть мати місце лише у тих сферах, у межах яких останні взаємодіють із суб'єктами публічної адміністрації. Такі сфери вже неодноразово називалися нами, зокрема у межах вивчення інститутів адміністративно-господарського права. Отже, з огляду на це суб'єкти господарювання зобов'язані:

- дотримуватися порядку державної реєстрації та знаття з державної реєстрації;

- виконувати вимоги антимонопольного законодавства, законодавства про державне замовлення, про державне завдання, про ліцензування, про патентування і квотування, про сертифікацію та стандартизацію, про застосування нормативів і лімітів, про регулювання цін та тарифів, про інвестиційні, податкові та інші пільги; про дотації, компенсації, цільові інновації та субсидії;

- створювати умови для організації та проведення суб'єктами публічної адміністрації контрольних заходів, спрямованих на перевірку дотримання ними вимог чинного законодавства.

Отже, як випливає з викладеного, суб'єкти адміністративно-господарських відносин володіють широким переліком кореспондуючих

прав та обов'язків, які виступають як необхідною передумовою для існування названих відносин, так і досить дієвим засобом взаємного контролю та стримування від неправомірних дій. Разом з цим, необхідно відзначити, що з огляду на розпорошеність нормативних актів, які закріплюють правовий статус учасників адміністративно-господарських відносин, досить складним є питання про ознайомлення останніх з належними їм правами та покладеними на них обов'язками. Неповне або хибне розуміння свого правового статусу суб'єктами адміністративно-господарських відносин може бути причиною порушень вимог чинного законодавства. Тому особливої актуальності набуває питання про систематизацію адміністративно-господарського законодавства. Лише таким чином, на наш погляд, вдасться покращити поінформованість суб'єктів адміністративно-господарських відносин про належний їм правовий статус.

3.4. Юридичні факти як підстава виникнення, зміни та припинення адміністративно-господарських відносин

Виникнення, зміна та припинення будь-яких правовідносин відбувається, як відомо, на підставі юридичних фактів [440, с. 212]. Аналіз літератури з теорії права показує, що під юридичними фактами зазвичай розуміються конкретні життєві обставини, з якими норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правових відносин [99, с. 193]. Разом з цим, треба пам'ятати також і про те, що юридичні факти це не лише певні соціальні обставини, які з тієї або іншої причини виникають у суспільстві. Вони являють собою також і елемент юридичної форми суспільних відносин, один із засобів правового регулювання. Тому кожен юридичний факт повинен органічно включатися у процес правового регулювання, не бути «чужорідним тілом» у системі юридичних засобів. З огляду на це, потрібно вести мову про двоєдине призначення юридичних

фактів у системі правового регулювання відповідного виду суспільних відносин.

Принагідно зазначимо, що подвійна природа юридичних фактів проявляється не лише у цьому. Як справедливо наголошується у літературі, розглядаючи юридичні факти, обов'язково необхідно пам'ятати також і про те, що у межах останніх поєднані матеріальний та юридичний аспекти. Інакше кажучи, вони, з одного боку, є явищами реальної дійсності – подіями або діями, тобто матеріальними (реальними) фактами. Але, з іншого боку, ці реальні факти, будучи передбаченими нормою права, породжують відповідні правові наслідки, а тому є не просто «фактами реальності», а фактами юридичними.

Отже, юридичні факти – це такі обставини, що несуть у собі інформацію про стан суспільних відносин, які входять у предмет правового регулювання, а також ними виступають лише такі обставини, що прямо чи опосередковано зачіпають права та інтереси особи, суспільства, держави та соціально-публічних утворень [411, с. 109].

Доволі цікавим та водночас необхідним для повного розуміння сутності та призначення юридичних фактів є також і питання про детермінацію юридичних фактів. На думку С. С. Алексєєва, у детермінації юридичних фактів взагалі та юридичних фактів, з якими пов'язані виникнення, зміна та припинення адміністративно-господарських відносин, зокрема, можна виділити три рівні передумов [348, с 291].

По-перше, загальні соціальні передумови. До них необхідно відносити форму правління, існуючу систему господарювання, рівень соціально-культурного розвитку країни, ситуацію, яка складається на міжнародній арені тощо. Тобто, йдеться про фактори, які впливають на загальну організацію суспільного та державного життя у країні на певному історичному етапі її розвитку. Зазначені передумови, зрозуміло, є важливими насамперед для законодавця, а також вищого керівництва держави, оскільки саме вони складають підґрунтя нормотворчої політики.

Доволі яскраво це проявляється у сфері державного регулювання економіки, принципи та механізми якого зазнали надзвичайно глибоких змін у 90-х рр. ХХ ст. Зміна видів форм власності, зрівняння їх правового статусу, допуск приватних осіб до здійснення господарської діяльності тощо, все це, природно, вплинуло на розширення кількості видів юридичних фактів, які почали обумовлювати виникнення, зміну та припинення адміністративно-господарських правовідносин.

По-друге, для появи юридичних фактів, як наголошує С. С. Алексєєв, необхідні також і особливі передумови. Це – більш вузька сфера суспільних відносин, яка безпосереднім чином обумовлює появу та існування певної категорії юридичних фактів [348, с. 292]. Наприклад, допуск до здійснення того або іншого виду господарської діяльності юридичної особи приватного права (виготовлення бланків паспортів) залежить від ставлення держави до теорії приватизації публічних функцій. Встановлення «особливої» групи передумов дозволяє виявити той «контекст», всередині якого сформувався та існує юридичний факт, що представляє вже безпосередній практичний інтерес для правозастосовних органів [348, с. 292].

По-третє, поява юридичних фактів залежить і від передумов одиничного характеру – волі та інтересів приватних осіб, суб'єктів публічної адміністрації. Ця ланка детермінації юридичних фактів завжди максимально конкретна: наприклад, потреба у розширенні видів господарської діяльності спричиняє необхідність звернення керівника суб'єкта господарювання до відповідного суб'єкта публічної адміністрації із завою про видачу ліцензії на право зайняття новим видом господарської діяльності. Саме через цю ланку, як справедливо наголошує С. С. Алексєєв, реалізують себе передумови загального та особливого характеру. Вивчення детермінації юридичних фактів дозволяє зрозуміти, чому соціальна дійсність породжує ситуації, які регулюються правовими нормами. Знаючи це, можливо прогнозувати ефективність юридичних

норм, наявність реальної можливості використовувати закріплені у них права та обов'язки [348, с. 293]. Викладена думка має безпосереднє відношення і до предмета нашого дослідження, тому вважаємо за необхідне наголосити на тому, що нині в Україні (мова йде у даному випадку про суб'єктів правотворчої діяльності, оскільки саме вони уповноважені визнавати ті або інші обставини, умови, ситуації тощо юридичними фактами) має бути переглянута система юридичних фактів, які породжують адміністративно-господарські відносини, оскільки без цього буде гальмуватися економічний розвиток країни. Йдеться про необхідність забезпечення адекватності українського законодавства потребам суб'єктів господарювання.

Юридичні факти у плюралістичному суспільстві, у державі, яка проголошує себе демократичною, соціальною та правовою, представлені величезним різноманіттям, що, природно, обумовлює необхідність їх групування. Теорія юридичних фактів розвивається у вітчизняній правовій науці, як відомо, вже впродовж тривалого часу, тому накопичено немало підходів до класифікації останніх.

Найбільш часто у правовій літературі юридичні факти поділяються залежно від характеру наслідків, які ними викликаються, на: правовстановлюючі, правозмінюючі та правоприпиняючі. З існуванням правовстановлюючих юридичних фактів пов'язане виникнення правовідносин; правозмінюючі факти тягнуть зміну вже існуючих правовідносин; із правоприпиняючими фактами правовий акт пов'язує припинення вже існуючих правовідносин [116]. Проте, на думку окремих авторів, така класифікація не враховує усіх можливих варіантів трансформації правовідносин, які (правовідносини) можуть також призупинятися, поновлюватися тощо. У зв'язку з цим, за ознакою характеру наслідків пропонується поділяти юридичні факти на:

1) юридичні факти, що встановлюють право. З їх існуванням пов'язане виникнення правовідносин. Так, призначення на певну посаду служить підставою виникнення правовідносин державної служби;

2) юридичні факти, що змінюють право. Наявність цих фактів тягне зміну правовідносин, що вже існують;

3) юридичні факти, що припиняють право. Це такі обставини, наявність яких тягне припинення правовідносин, що вже існують.

4) юридичні факти, що перешкоджають виникненню або трансформації права. Це обставини, наявність яких зумовлює правову неможливість виникнення, зміни, припинення тощо правовідносин. Наприклад, накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення може бути перешкодою до отримання наступного рангу службовця тощо;

5) юридичні факти, що призупиняють право. Це може бути тимчасове позбавлення певних прав за адміністративне правопорушення. Наприклад, позбавлення права управління автотранспортними засобами на певний строк;

6) юридичні факти, що поновлюють право. До них належать обставини, наявність яких тягне відновлення прав, що існували раніше. Наприклад, у разі появи особи, оголошеної небіжчиком, суд скасовує відповідне рішення, і така особа може зажадати від інших суб'єктів повернення майна, що належить їй (ст. 48 ЦК України 2003 р.). У цьому випадку відновлення права власності пов'язане з двома обставинами: 1) появою особи, оголошеної небіжчиком (померлою), 2) скасування судом рішення про оголошення особи померлою [411, с. 114–115].

Висловлюючи власне ставлення до останньої класифікації, зазначимо, що вона, з одного боку, виглядає дещо надуманою, а з іншого, – містить у собі певні суперечливі елементи. Адже призупинення або поновлення правовідносин, на наш погляд, є приватними випадками категорії «зміна правовідносин», що, відповідно, робить недоречними

виділення названих вище підвидів юридичних фактів. Ще більше викликає подив твердження О. І. Харитонової про те, що «юридичні факти встановлюють, змінюють, припиняють, призупиняють, поновлюють право, а також перешкоджають його виникненню або трансформації». Юридичні факти, як зазначає і сама авторка, являють собою певні обставини, які здатні впливати на правовідносини, що складаються у державі. Однак тоді до чого тут згадка про те, що юридичні факти впливають на право, яке, як відомо, є першоосновою для виникнення, зміни або припинення правовідносин?!

Отже, з огляду на викладене, ми схилиємося до думки, що найбільш вдалою як з теоретичної, так і практичної точок зору є класифікація юридичних фактів на події та дії [396, с. 531]. Принагідно зазначимо, що іноді, аналізуючи події та дії, науковці згадують і про юридичні стани, які також зараховуються ними до переліку юридичних фактів. Так, наприклад, А. Б. Венгеров вважає, що стан громадянства (підданства) є юридичним фактом, який породжує певні правовідносини між громадянином та державою (наприклад, обов'язок держави охороняти громадян, захищати їх за кордоном тощо) [48, с. 249]. Із цією думкою нам важко погодитися, оскільки виникнення правовідносин між державою та громадянином відбувається не на підставі стану громадянства, а виходячи з дій та/або подій, учасниками яких є громадянин. Якщо слідувати логіці А. Б. Венгерової, то і перебування юридичної особи у стані зареєстрованого суб'єкта підприємницької діяльності тягне за собою виникнення, зміну або припинення адміністративно-господарських відносин. Але це не так, оскільки правовідносини між названим суб'єктом та державою не будуть виникати лише на підставі стану реєстрації. Для цього потрібні додаткові обставини або умови, наприклад, порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства або його звернення із заявою до відповідного суб'єкта публічної адміністрації про видачу ліцензії. З огляду на це, більш

правильним буде розглядати юридичний стан не як юридичний факт, а як елемент правового статусу того або іншого учасника правовідносин.

Вивчаючи події та дії у якості юридичних фактів, вчені наголошують на тому, що події відбуваються у суспільному або державному житті незалежно від волі та/або бажання суб'єкта, у той час як дії, – по волі відповідних суб'єктів [99, с. 194].

Події у науковій літературі групують за доволі великою кількістю ознак: за походженням – на природні (стихійні) і на залежні у своєму розвитку від буття та діяльності людини (соціальні); залежно від повторюваності події – на унікальні й на повторювані (періодичні); за тривалістю – на моментальні (події) і на тривалі у часі (процеси); за кількістю учасників – на персональні, колективні, масові; останні – на події з визначеною і з невизначеною кількістю осіб, що беруть у них участь; за характером наслідків, що настали – на події оборотні та необоротні тощо [116].

Що стосується дій, то вони поділяються на:

1) правомірні, тобто такі, що не суперечать нормам права дії, дозволені, або прямо не заборонені нормами права. Правомірні події можуть бути піддані класифікації за: суб'єктами (дії приватних осіб, юридичних осіб, держави); юридичною спрямованістю (юридичні акти, юридичні вчинки, результативні дії); галузевою приналежністю (матеріально-правові, процесуальні); способом здійснення (особисто, через представника); способом вираження і закріплення (мовчанням, жестом, документом) та інші;

2) неправомірні (правопорушення, делікти). Неправомірні дії поділяються: за ступенем суспільної небезпеки (проступки, злочини); за суб'єктами (дії індивідів, юридичних осіб); за об'єктами (злочини проти особистості, злочини в сфері економіки, злочини проти суспільної безпеки і суспільного порядку тощо); за галузями права (кримінальні,

адміністративні, цивільні, трудові та ін.); за формою провини (навмисні, необережні); за мотивами (хуліганські, корисливі та ін.) [116].

Переносячи зроблені вище висновки щодо видів та сутності юридичних фактів, а також враховуючи доведене нами положення про те, що відповідальність, яка настає за порушення норм адміністративно-господарського права, визначається та регламентується нормами інших галузей права – адміністративного, цивільного, кримінального тощо, можна зробити висновок, що адміністративно-господарські відносини виникають, змінюються та припиняються лише на підставі правомірних дій.

Разом з цим зазначимо, що у сфері адміністративно-господарських відносин проявляються також і ще деякі особливості, які стосуються юридичних фактів. Проте перш ніж детально зосередитися на аналізі таких особливостей, варто з'ясувати питання про те, а чи в однаковій мірі концепція юридичних фактів проявляється щодо різних галузей права. Ознайомлення з науковою літературою, присвяченою вивченню юридичних фактів, показує, що її автори не акцентують увагу на тому, що певні юридичні факти можуть стосуватися переважно одних галузей права, і одночасно не мати жодного відношення до інших. Такий підхід, на наш погляд, є продовженням радянської теорії права, яка, як відомо, базувалася на ідеї єдності радянського права, тобто відсутності принципових відмінностей між його галузями. Однак, за сучасних умов, коли визнаним є факт необхідності поділу права на приватне та публічне, теорія юридичних фактів має зазнати відповідних змін. У даному разі мова йде про те, що з огляду на принципові відмінності між нормами приватного та нормами публічного права, а отже, і відмінності між приватноправовими та публічно-правовими відносинами, не може не бути відмінностей і між юридичними фактами, які викликають виникнення, зміну або припинення відповідних правовідносин. Так, наприклад, загальновідомо, що адміністративно-правові відносини можуть виникнути лише за умови

участі у них суб'єкта публічної адміністрації. Це пов'язано з тим, що лише суб'єкт публічної адміністрації може видати адміністративний акт, який породжує, змінює або припиняє відповідні правовідносини. З цього можна зробити висновок, що юридичним фактом, який викликає виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин, у переважній більшості випадків є адміністративний акт або інший документ (дія), що походить від суб'єкта публічної адміністрації. Як наслідок, зазначені юридичні факти є властивими насамперед для сфери публічно-правового регулювання суспільних відносин. Що ж до приватноправової сфери, то тут у дію включаються вже зовсім інші юридичні факти, які, відповідно, породжують, змінюють або припиняють виключно приватноправові відносини.

Повертаючись до правомірних дій як юридичних фактів, що викликають виникнення, зміну або припинення правовідносин, необхідно наголосити на тому, що вони можуть бути поділені на юридичні акти та юридичні вчинки [111, с. 27; 187, с. 277], перші з яких є основним, визначальним різновидом юридичних фактів, у тому числі і в адміністративно-господарській сфері. Зупинимось на цьому питанні докладніше.

Юридичні акти є категорією, тісно пов'язаною з відповідною галуззю права. Інакше кажучи, кожна галузь права закладає правову основу для «власних» юридичних актів, які, у свою чергу, виступають основною для виникнення, зміни та припинення відповідних правовідносин. Викладене рівною мірою стосується також і адміністративно-господарських правовідносин, які, як наслідок, виникають, змінюються та припиняються на підставі адміністративно-господарських актів.

Даючи характеристику адміністративно-господарських актів, не можна забувати про те, що вони надзвичайно тісно пов'язані з категорією більш загального порядку, якою виступає адміністративний акт. Цей

висновок ґрунтується на доведеному у літературі положенні, що адміністративно-господарське право є складовим елементом системи адміністративного права [178, с. 18], що й обумовлює наявність зв'язків між адміністративними та адміністративно-господарськими актами. Таким чином, характеристика адміністративно-господарських актів має бути надана скрізь призму ознак адміністративних актів.

Насамперед зазначимо, що термін «адміністративний акт» належить до тих категорій, які все ще не отримали у вітчизняній правовій науці свого всебічного та повного вивчення. Це пов'язано з особливостями історичного розвитку вітчизняної науки адміністративного права, представники якої у різні часи користувалися різною термінологією. Так, на першому етапі становлення вітчизняного адміністративного права, вчені у своїх працях використовували термін «адміністративний акт», під яким розуміли акт управління, спрямований на встановлення, зміну або припинення конкретних юридичних відносин або станів. Такий акт, на їх погляд, характеризувався наступними ознаками:

- адміністративний акт визнавався актом юридичним, оскільки був спрямованим на виникнення правового наслідку;

- адміністративний акт належав до актів публічного права, тобто виступав категорією, протилежною цивільній угоді. Принагідно відзначимо, що у дореволюційній науці адміністративного права ставилося на обговорення питання про правову природу так званих господарських актів, тобто тих, які приймалися адміністративними установами у справах, пов'язаних, наприклад, з передачею майна приватною особою державі або навпаки. Даючи пояснення щодо таких актів, А. Єлістратов, зокрема, писав, що характеризує галузь публічних відносин ознакою суспільного служіння, необхідно за кожним актом, спрямованим на реалізацію публічних завдань, визнавати публічно-правову природу. «Нехай закон підпорядковує, із міркувань доцільності та зручності, деякі групи господарських актів, які відносяться до публічних служб,

приватноправовій регуляції та захисту. Ця обставина змінить лише зовнішній порядок публічної діяльності, але не її природу. Посадова особа, зобов'язана купувати, винаймати тощо за правилами цивільного права, продовжує залишатися у всій службовій діяльності посадовою особою. Від того, що справи казни підпорядковуються цивільному процесу, відносини, публічні за своїм змістом, не перетворюються у приватноправові: адже не перетворить цивільні правовідносини у публічні та обставина, що у певних випадках цивільний позов, також з міркувань зручності, підлягає розгляду кримінальним судом» [92, с. 183].

Зазначене має безпосереднє відношення також і до предмета нашого дослідження, у межах якого також може бути порушено питання про правову природу юридичних актів, які вчиняються публічною адміністрацією у сфері господарювання. З цього приводу лише зазначимо, що пояснення, дане А. Єлістратовим майже сто років тому, не втратило своєї актуальності і сьогодні, тому його можна покласти у основу обґрунтування положення про публічно-правову природу названих вище юридичних актів;

- адміністративний акт належав до категорії державних актів, оскільки був пов'язаний із службовою діяльністю посадових осіб. При цьому адміністративний акт міг бути або одностороннім вираженням волі посадових осіб або угодою між посадовою особою та громадянином;

- адміністративний акт виконував функцію правового порядку, оскільки воля, яка виражалася в адміністративному акті, була спрямована на встановлення, зміну або припинення конкретних юридичних відносин або станів;

- адміністративний акт видавався адміністративними установами [92, с. 181–185].

Однак з часом радянські вчені-правознавці відмовилися від категорії «адміністративний акт», замінивши її поняттям «акт державного управління» як особлива юридична форма виконавчої та розпорядчої

діяльності державних органів [94, с. 87]. Доволі часто зазначений термін або його аналог (правовий акт державного управління) продовжують використовувати у своїх працях і сучасні автори [388, с. 165; 9, с. 138], що може бути пояснено лише спадкоємністю радянської адміністративно-правової думки. Проте, на наш погляд, за сучасних умов розвитку теорії адміністративного права і українського законодавства накопичилося чимало чинників, які зобов'язують замінити термін «правовий акт державного управління» на «адміністративний акт».

Необхідність такого кроку, на наш погляд, пов'язана з наступним:

- по-перше, термін правовий акт державного управління не охоплює собою усього різноманіття юридичних актів, які видаються суб'єктами публічної адміністрації. За допомогою даного терміна можуть бути позначені лише акти органів виконавчої влади. Акти, видані органами місцевого самоврядування, а також суб'єктами делегованих повноважень, цим терміном не охоплюються. Крім цього, слід згадати також і про те, що за сучасних умов суб'єкти публічної адміністрації діють не лише в управлінській, але й у публічно-сервісній формі, до якої В. Б. Авер'янов пропонував відносити розгляд та вирішення індивідуальних звернень приватних осіб; надання адміністративних послуг тощо [73, с. 243–244], що, зрозуміло, не супроводжується виданням правових актів управління;

- по-друге, термін «правовий акт управління» має бути замінений на термін «адміністративний акт» також і з огляду на євроінтеграційні прагнення України. У правових актах країн-членів ЄС вживається поняття адміністративного акта, яке, відповідно, має стати категорією і українського адміністративного законодавства;

- по-третє, не можуть бути не враховані також і позитивні історичні моменти розвитку вітчизняної адміністративно-правової теорії, в якій, як вже наголошувалося, чільне місце було відведено вивченню правової природи та сутності саме адміністративних актів [90].

Отже, роблячи проміжний висновок з викладеного, підкреслимо, що головним, найбільш визначальним інструментом діяльності публічної адміністрації, за допомогою якого остання діє у будь-якій сфері, виступає адміністративний акт, прийняття якого, відповідно, викликає виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин. З огляду на це, до переліку адміністративних актів не можуть бути зараховані нормативні акти, які лише встановлюють правові норми та, відповідно, не спрямовуються на певний правовий результат.

Адміністративно-господарські акти, будучи підвидом адміністративних актів, володіють усіма ознаками, властивими останнім, а саме:

- адміністративно-господарські акти є підзаконними, тобто приймаються із дотриманням правил юридичної субординації правових актів. Положення зазначених актів не можуть суперечити або змінювати положення законодавчих актів, які є джерелами адміністративно-господарського права;

- адміністративно-господарські акти стосуються конкретної ситуації та конкретного суб'єкта господарювання, з яким публічна адміністрація вступає у правовідносини. Інакше кажучи, адміністративно-господарські акти завжди є індивідуальними, тож вони не містять норм адміністративно-господарського права;

- адміністративно-господарські акти носять офіційний характер, який проявляється у тому, що такі акти видаються від імені відповідного суб'єкта публічної адміністрації, втілюють у собі волю держави або органу місцевого самоврядування;

- адміністративно-господарські акти спрямовуються насамперед на виконання завдань та функцій, які покладаються на суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за здійснення публічного управління економікою. Суб'єкти публічної адміністрації, з огляду на положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, мають право приймати/видавати лише такі

адміністративно-господарські акти, які знаходяться у межах їх компетенції. Адміністративно-господарський акт може прийматися в індивідуальному або колегіальному порядку;

- адміністративно-господарські акти мають зовнішню дію, тобто стосуються відносин суб'єктів публічної адміністрації з іншими суб'єктами адміністративно-господарських відносин. Під цією ознакою розуміється той факт, що даний акт змінює правове становище особи, якої він стосується. Крім того, зазначена ознака слугує розмежуванню регулюючої та внутрішньої дії адміністративного акта, останні з яких, відповідно, не належать до категорії адміністративно-господарських актів;

- адміністративно-господарські акти можуть спрямовуватися на виконання різних завдань, покладених на суб'єктів господарювання, а саме: забезпечувати реалізацію управління; оформлювати факт надання адміністративної послуги; сприяти (фінансово, організаційно тощо) суб'єктам господарювання в їх діяльності.

Аналізуючи сучасну практику видання адміністративно-господарських актів слід наголосити на тому, що в Україні нині є доволі значні проблеми, пов'язані із матеріальними та процедурними аспектами такої діяльності. У даному випадку мова йде про те, що у змісті кожного адміністративного акта взагалі та адміністративно-господарського акта зокрема можна виділити матеріальний та процедурний аспекти. Матеріальний аспект стосується форми адміністративного акта та його змісту, які визначаються виходячи з положення про того або іншого суб'єкта публічної адміністрації. Так, наприклад, у Положенні про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [311], зазначено, що останнє у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази. Тобто, Положення чітко визначає, що єдиним правовим актом міністерства є наказ, який може бути прийнятий з питань, віднесених до його компетенції. Проте така

конкретність, на жаль, має місце далеко не у всіх випадках, коли мова йде про правовий статус суб'єктів публічної адміністрації. Типовим прикладом є положення ст. 9 Закону України «Про антимонопольний комітет України» [227], де зазначено, що Голова Антимонопольного комітету України видає накази, затверджує положення, інструкції та інші акти, обов'язкові для працівників Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень. У даному випадку ми бачимо наявність відкритого переліку форм правових актів Антимонопольного комітету України, що може негативно позначитися на законності його правозастосовної діяльності. Проблеми можуть виникнути у разі видання керівником названого органу правового акта у формі, наприклад, листа, спрямованого на роз'яснення положень чинного законодавства. Працівники Антимонопольного комітету України, виходячи з положень названого вище закону, зобов'язані керуватися таким листом у своїй діяльності, можливо, навіть, у сфері взаємовідносин із суб'єктами господарювання. Проте, для останніх, з огляду на те, що листи як вид правового акта не підлягають реєстрації у Міністерстві юстиції України, вони можуть бути недосяжними для ознайомлення, що, відповідно, порушує принцип юридичної визначеності діяльності публічної адміністрації.

З огляду на викладене, необхідним вбачається прийняття Закону України «Про правові акти органів виконавчої влади», у межах якого був би закріплений єдиний та вичерпний перелік правових актів, які можуть видаватися в Україні суб'єктами публічної адміністрації. Зазначений крок є вкрай необхідним для налагодження відкритого та прозорого діалогу між владою та суспільством, підвищення рівня законності та правової визначеності у діяльності публічної адміністрації. Принагідно варто наголосити і на необхідності розбудови процедурної складової діяльності публічної адміністрації, пов'язаної з виданням правових актів. Україна вже чимало років очікує на прийняття Адміністративно-процедурного кодексу

України, який, на наше глибоке переконання, є одним з найважливіших елементів правової держави. Без зазначеного правового акта національна публічна адміністрація працює та буде продовжувати працювати на межі законного та незаконного, оскільки режим законності передбачає одночасне поєднання матеріальних та процедурних аспектів в її діяльності. Недоліки або відсутність одного з них, відповідно, призводять до порушень прав і свобод приватних осіб, які вступають у правовідносини з представниками влади.

Поряд з викладеним, принциповим є питання також і про види адміністративно-господарських актів, оскільки особливості правової природи того або іншого з них мають бути враховані під час розробки та застосування останніх щодо суб'єктів господарювання. Аналіз наукової літератури показує, що наразі існує чимало підходів до класифікації адміністративних актів або актів державного управління. Так, пропонується названі акти поділяти на види залежно від:

- форми: постанови, розпорядження, накази, інструкції;
- суб'єктів видання: акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих органів виконавчої влади, акти адміністрацій державних підприємств, установ, організацій;
- юридичних властивостей: нормативні акти, індивідуальні акти, змішані акти;
- форми виявлення: письмові акти, усні акти, конклюдентні акти;
- обсягу повноважень суб'єкта видання акта: дискреційні акти; акти, котрі приймаються на основі альтернативних повноважень, акти «пов'язаної адміністрації», що приймаються за відсутності можливості вибору [9, 142–143; 10, с. 284–285; 388, с. 166–167].

Поряд з цим, у літературі зустрічаються також і вузькоспеціалізовані підходи до класифікації адміністративних актів. Так, наприклад,

А. В. Руденко, вивчаючи можливості виникнення правовідносин на товарному ринку на підставі адміністративного акта, поділяє останні на:

- адміністративні акти, які безпосередньо встановлюють зобов'язання;
- адміністративні акти, які породжують зобов'язання вчинити угоду;
- адміністративні акти, які дозволяють укласти угоду;
- адміністративні акти, які встановлюють обов'язкове завдання, яке підпорядкована особа зобов'язана виконати [365].

Висловлюючи власне ставлення до названих вище класифікаційних груп адміністративних актів, наголосимо на тому, що, на наш погляд, вони не сповна відповідають потребам правозастосовної діяльності взагалі та правозастосовної діяльності публічної адміністрації у сфері економіки зокрема. Так, наприклад, як вже було наголошено вище, сьогодні відсутній чіткий перелік правових актів, які можуть видаватися публічною адміністрацією, тому поділ останніх на види залежно від їх форми завжди буде неповним і таким, що не має у своєму підґрунті стабільних (чітких) підстав. Не витримують жодної критики також і викладені вище класифікаційні групи адміністративних актів залежно від суб'єктів їх видання. Це пов'язано з тим, що розробники даного групування адміністративних актів не взяли до уваги, що за чинним законодавством суб'єкти делегованих повноважень (юридичні особи приватного права, приватні особи тощо) також можуть видавати адміністративні акти, про які вони навіть не згадують.

Отже, з викладеного необхідно зробити висновок, що існуючі на сьогодні підходи до класифікації адміністративних актів підлягають ґрунтовному перегляду, в основу якого має бути покладено практику функціонування адміністративного судочинства, яка, фактично, і закладає підвалини відповідної класифікації. Правова наука не повинна розроблювати теорії та концепції, що не будуть адаптованими до практики функціонування публічної адміністрації та практики захисту прав та

свобод приватних осіб у публічно-правових відносинах, відтак головним критерієм істинності того або іншого наукового положення має стати адміністративне судочинство. Надзвичайно слушними у зв'язку з цим виглядають слова М. Загряцкова, який майже сто років тому писав, що навіть не поділяючи точку зору, що право народжується тільки у результаті судового процесу, ми не можемо заперечувати величезного значення відображення впливу судового або адміністративного процесу на завершеність, загостреність та саму природу матеріального права [101].

Групування адміністративних актів, на наш погляд, має здійснюватися за двома основними підставами, надзвичайно тісно пов'язаними із здійсненням адміністративного судочинства. Першою з таких підстав є суб'єкт видання, у нашому випадку, адміністративно-господарського акта. Необхідність класифікації адміністративно-господарських актів за цією підставою пояснюється тим, що врахування даного факту є важливим для правильної визначеності підсудності того або іншого публічно-правового спору. З огляду на цю підставу адміністративно-господарські акти можуть бути поділені на ті, що видані:

- Кабінетом Міністрів України;
- центральними органами виконавчої влади;
- національними комісіями з регулювання природних монополій [173];
- місцевими державними адміністраціями;
- територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу місцевих державних адміністрацій;
- органами місцевого самоврядування;
- суб'єктами делегованих повноважень.

Другою підставою для класифікації названих актів ми пропонуємо розглядати пов'язані з їх виданням правові наслідки. За цим критерієм можна виділити обтяжувальні, сприяльні адміністративно-господарські акти, а також адміністративно-господарські акти подвійної дії.

Необхідність такого підходу до групування названих актів пояснюється потребою у чіткому визначенні змісту позовних вимог, які формулюються в адміністративному позові, що, однак, може бути зроблено лише після повного та правильного розуміння сутності оспорюваного адміністративно-господарського акта.

Обтяжувальні адміністративно-господарські акти тягнуть за собою зміну правового статусу суб'єкта господарювання у напрямку покладання на нього додаткових обов'язків, застосування обмежень, позбавлення певного права тощо (відмова у видачі ліцензії, призупинення діяльності, позбавлення дозволу). Сприяльні адміністративно-господарські акти навпаки покращують правове становище адресата, розширюють його можливості у сфері господарської діяльності (видача ліцензії, надання дозволу на додаткову емісію акцій тощо). Окремо слід виділяти адміністративно-господарські акти подвійної дії, тобто такі, що містять у своєму змісті як обтяжувальні, так і сприяльні наслідки. Якщо вплив подвійного характеру спрямовується лише на суб'єкта господарювання, то такі акти необхідно називати змішаними (видача ліцензії суб'єкту господарювання одночасно з вимогою про виконання обтяжуючих умов, наприклад, переобладнання окремих ділянок виробництва). У той же час, коли сприяльна та обтяжувальна дія впливають на суб'єкта господарювання, а також на третю особу, то тут доречно вести мову про адміністративно-господарський акт із впливом на третю особу.

Продовжуючи характеризувати адміністративно-господарські акти, необхідно наголосити на тому, що вони займають домінуюче становище у системі інструментів діяльності публічної адміністрації, відповідальної за реалізацію завдань щодо управління економікою (господарюванням). Зазначена тенденція скоріш за все буде збережена і у майбутньому. Однак, практика країн ЄС показує, що право ЄС у значній мірі сприяло переходу від односторонніх дій адміністрації до дій узгоджених (кооперативних), від виконавчих – до забезпечувальних, від репресивних – до превентивних, від

дій державного масштабу – до дій загальноєвропейського рівня, від формальних – до неформальних, від кінцевих – до проміжних, від публічно-правових – до приватноправових і, врешті, від державних дій – до делегованих або приватизованих дій [434, с. 298].

Викладене обумовлює не тільки інтерес до інших форм (інструментів) діяльності публічної адміністрації у сфері управління економікою, але й об'єктивну необхідність їх існування. До таких альтернативних інструментів діяльності публічної адміністрації може бути віднесено: адміністративно-господарський договір та адміністративно-господарський акт-дію, які, зрозуміло, також може бути віднесено до категорії юридичних фактів, котрі викликають виникнення, зміну або припинення адміністративно-господарських відносин.

Адміністративно-господарський договір являє собою різновид адміністративного договору, під яким можливо розуміти дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки, що впливають з адміністративно-господарської компетенції суб'єкта публічної адміністрації, який є однією зі сторін такої угоди.

Виникнення даної форми діяльності публічної адміністрації у сфері управління економікою викликане до життя тими змінами, які відбулися у державному та економічному житті України після переходу її на демократичні стандарти функціонування. Раніше держава регулювала поведінку відповідних суб'єктів виключно за допомогою вимог та заборон, що однак не узгоджується із законами ринкової економіки і що, власне, й обумовлює необхідність відшукування таких способів впливу на суспільні відносини, які б спонукали їх учасників до виконання встановлених вимог та відповідали різноманітності економічного життя. З огляду на це, адміністративно-господарське право допускає формування, зміну та припинення правовідносин на підставі договору, якщо це не заборонено законодавством. Договори адміністративних органів, як наголошується у

літературі, визначають адміністративні дії на підставі співпраці та згоди [434, с. 318].

Договірна форма діяльності публічної адміністрації є новою для представників української влади, а також для вітчизняних адміністративних судів, які покликані вирішувати публічно-правові спори з приводу невиконання або неналежного виконання адміністративних договорів. З огляду на це, доволі принциповим є питання про розмежування приватноправових та адміністративно-господарських договорів, які укладаються за участю публічної адміністрації. Нині у літературі з цього приводу викладено певні міркування [371; 98; 423; 383], проте, на наш погляд, найбільш переконливим видається Р. Куйбіда, який сформулював низку необхідних та додаткових ознак, властивих саме адміністративному договору [150]. З цими ознаками варто погодитися, хоча й з певними уточненнями. На нашу думку, головною, визначальною ознакою адміністративного договору є те, що він спрямовується на застосування норм публічного права, закріплених у законодавстві. Усі інші ознаки даного виду договору, про які ми будемо вести мову нижче, є похідними від першої з них. Так:

- обов'язковою стороною адміністративно-господарського договору є суб'єкт публічної адміністрації, наділений компетенцією у сфері публічного управління економікою;

- предметом адміністративного договору є права та обов'язки сторін, спрямовані на реалізацію функції публічного управління економікою;

- адміністративно-господарський договір спрямовується на задоволення публічних інтересів;

- адміністративно-господарський договір укладається суб'єктом публічної адміністрації лише у межах закріпленої за ним компетенції.

З огляду на викладене, до кола адміністративно-господарських договорів можна віднести: договори щодо делегування (перерозподіл)

компетенції між суб'єктами публічної адміністрації, задіяними у публічному управлінні економікою; договори у сфері оподаткування; договори про державно-приватне партнерство; договори щодо закупівлі продукції, товарів та послуг для публічних потреб; договори щодо залучення інвестицій для задоволення публічних потреб; договори, в яких суб'єкт публічної адміністрації реалізує функції розпорядника державним або комунальним майном тощо.

Поряд з розглянутими вище юридичними фактами (юридичними актами), які викликають виникнення, зміну та припинення адміністративно-господарських відносин, необхідно згадати також і про адміністративно-господарські акти-дії, які у певних випадках також можуть змінювати правовий статус учасників названих правовідносин, тобто виступати юридичними фактами.

Адміністративно-господарські акти-дії, які застосовуються публічною адміністрацією до суб'єктів господарювання, дозволяють через певну поведінку або у психологічному порядку впливати на економіку. Разом з цим, можна погодитися з висловленою у літературі думкою, що багатогранність економічного життя, масштабні та стрімкі зміни у техніці, екології, економіці і на цій підставі – постійне оновлення видів діяльності і, як наслідок, попит на них позбавляють можливості зафіксувати вичерпний перелік таких актів-дій [434, с. 317]. До адміністративно-господарських актів-дій, на наш погляд, можна віднести консультативні, роз'яснювальні акції суб'єктів публічної адміністрації, позапланові (раптові) перевірки суб'єктів господарювання, надання відповідної інформації, наприклад, про перспективний курс національної валюти, плани на укладання державних контрактів тощо.

Водночас необхідно наголосити на необхідності певної формалізації адміністративно-господарських актів-дій суб'єктів публічної адміністрації, скажімо, в адміністративно-процедурному кодексі. Необхідність такого кроку, з одного боку, впливає із ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка

вимагає, що будь-які дії та рішення суб'єктів публічної адміністрації були заснованими на законі. З іншого боку, тут не можна не враховувати того, що у сучасному інформаційно розвиненому суспільстві недостовірна або спотворена інформація, доведена до відома громадськості, може потягнути за собою величезні економічні збитки, що, відповідно, покладає на суб'єктів публічної адміністрації додаткові обмеження у даній сфері. Ці обмеження, власне, і мають бути зафіксованими у нормативному порядку. Формалізація адміністративно-господарських актів-дій є необхідною також і з огляду на потреби адміністративного судочинства, покликаного здійснювати контроль за діяльністю публічної адміністрації. Відсутність нормативно закріплених положень про види та процедури адміністративно-господарських актів-дій буде створювати додаткові складнощі для ідентифікації адміністративним судом певних актів-дій як законних або незаконних.

Таким чином, адміністративно-господарські відносини можуть викликатися до життя, змінюватися та припинятися на підставі доволі значної кількості юридичних фактів. Проведене дослідження показало, що специфіка тієї або іншої галузі права впливає на зміст та види юридичних фактів, які обумовлюють відповідні правовідносини. З огляду на це, до юридичних фактів, які викликають виникнення, зміну та припинення адміністративно-господарських відносин, необхідно віднести юридичні акти та юридичні вчинки, представлені адміністративно-господарськими актами, адміністративно-господарськими договорами та адміністративно-господарськими діями.

Висновки до розділу 3

Адміністративно-господарські відносини мають двоїсту правову природу, яка характеризується тим, що певна їх частина побудована за принципом влади та підпорядкування, в той час як інша заснована на

засадах рівності правового статусу їх учасників. У даному разі мова не йде про абсолютну рівність правових статусів публічної адміністрації та суб'єктів господарювання. Йдеться лише про те, що у таких відносинах правовий статус представника публічної адміністрації перебуває в усіченому вигляді, у зв'язку з чим його носій не може застосовувати до суб'єкта господарювання владно-управлінські заходи. Таким чином, допустимим є виділення владних адміністративно-господарських відносин та сервісних адміністративно-господарських відносин.

У сфері публічного регулювання економіки між її представниками та суб'єктами господарювання можуть виникати і реально виникають також і інші види адміністративно-господарських відносин, які виходять за межі названих груп. Насамперед це договірні адміністративно-господарські відносини, які, як виникає з їх назви, виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з укладанням та виконанням адміністративних договорів між публічною адміністрацією та суб'єктами господарювання. Специфіка цих відносин полягає у тому, що вони можуть виникнути лише у результаті узгодження волі та намірів їх учасників. Як наслідок, вони (відносини) можуть розвиватися лише у горизонтальній площині. Відмінність договірних адміністративно-господарських відносин від владних адміністративно-господарських відносин, а також сервісних адміністративно-господарських відносин полягає у тому, що їх предметом можуть бути як обтяжуючі, так і сприяючі наслідки (рішення, дії) для суб'єктів господарювання, проте їх виникнення не може настати без погодження з останніми.

Окрему групу утворюють координаційні адміністративно-господарські відносини. Вони виникають у разі використання публічною адміністрацією приватноправових засобів (інструментів) для реалізації покладених на неї обов'язків у сфері публічного регулювання економіки. У даних відносинах правовий статус публічної адміністрації максимально звужений, у зв'язку з чим остання може діяти лише з використанням

приватноправових інструментів, проте їх застосування не є вільним, як це є у цивільно-правових відносинах. Воно обмежене змістом завдань з публічного регулювання економіки.

Під адміністративно-господарськими правовідносинами необхідно розуміти врегульовані нормами адміністративно-господарського права суспільні відносини, які складаються між публічною адміністрацією та не підпорядкованими (не зв'язаними організаційно) їм суб'єктами господарювання, у межах яких виконуються завдання, спрямовані на реалізацію публічного інтересу, пов'язаного з забезпеченням економічного розвитку держави.

Сьогодні у вітчизняній науці адміністративного права відсутнє чітке та одностайне розуміння змісту категорії «публічна адміністрація», оскільки різні автори у певних моментах принципово по-різному підходять до її тлумачення. Така ситуація пояснюється насамперед не розробленістю ключових понять, з яких, власне, утворений термін «публічна адміністрація». У цьому плані має місце щонайменше дві проблеми. По-перше, неконкретність категорії «органи виконавчої влади» та, по-друге, нез'ясованість питання про те, а які саме інші суб'єкти, крім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, можуть бути віднесені до публічної адміністрації.

Публічна адміністрація утворюється за рахунок: центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, публічно-правових установ та фондів, а також приватних осіб, у разі делегування їм окремих публічних функцій.

Суб'єкти господарювання мають певні сталі ознаки, які дозволяють відрізнити їх від інших учасників суспільних відносин, що виникають у сфері господарювання, а саме:

– їх головне призначення полягає у здійсненні господарської діяльності (виробництво продукції, виконання робіт, надання послуг);

– вони створюються (набувають статусу суб'єкта господарських відносин) у встановленому законом порядку, хоча порядок створення для різних суб'єктів господарських відносин різний – залежно від виду, організаційно-правової форми, основного або виключного виду діяльності;

– набуття статусу суб'єкта господарювання, як правило, пов'язується з їх державною реєстрацією;

– наявність майна, необхідного для здійснення обраної суб'єктом або покладеної на нього господарської діяльності;

– наявність господарської правосуб'єктності, тобто визнаної державою за певним суб'єктом господарювання можливості бути суб'єктом прав (мати і здійснювати господарські права та обов'язки, відповідати за їх належне виконання і мати юридичну можливість захищати свої права та законні інтереси від можливих порушень).

Процес формування системи права та обов'язків учасників правовідносин повинен набувати особливостей залежно від того, нормами публічного чи приватного права їх буде закріплено. Норми публічного права спрямовані на забезпечення реалізації та утвердження публічного інтересу. Норми ж приватного права спрямовуються на задоволення приватного інтересу учасників правовідносин. Виходячи з цього, формування системи прав та обов'язків приватних осіб як учасників публічних правовідносин здійснюється з врахуванням можливості забезпечення публічною адміністрацією досягнення публічного інтересу. У даній сфері, як наслідок, не може бути так, щоб приватні особи могли ухилитися від виконання публічно значимого обов'язку або мали право виконувати його на свій розсуд. Таким чином, система прав та обов'язків суб'єктів господарювання як учасників адміністративно-господарських відносин у певній мірі є похідною від системи прав та обов'язків суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у публічному регулюванні економіки.

Суб'єкти адміністративно-господарських відносин володіють чималим переліком кореспондуючих прав та обов'язків, які виступають як

необхідною передумовою для існування названих відносин, так і досить дієвим засобом взаємного контролю та стримування від неправомірних дій.

Визначальним інструментом діяльності публічної адміністрації, за допомогою якого остання діє у будь-якій сфері, виступає адміністративний акт, прийняття якого викликає виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин. З огляду на це до переліку адміністративних актів не можуть бути зараховані нормативні акти, які лише встановлюють правові норми і, відповідно, не спрямовуються на певний правовий результат.

Потрібним вбачається прийняття Закону України «Про правові акти органів виконавчої влади», у якому було б закріплено єдиний та вичерпний перелік правових актів, котрі можуть видаватися в Україні суб'єктами публічної адміністрації. Зазначений крок є вкрай необхідним для налагодження відкритого та прозорого діалогу між владою та суспільством, підвищення рівня законності та правової визначеності у діяльності публічної адміністрації. На часі й розроблення процедурної складової діяльності публічної адміністрації, пов'язаної з виданням правових актів.

Існуючі сьогодні підходи до класифікації адміністративних актів підлягають ґрунтовному перегляду, в основу якого має бути покладено практику функціонування адміністративного судочинства, яка й закладає підґрунтя для відповідної класифікації. Правова наука наразі повинна розробляти теорії та концепції, які будуть адаптовані до практики функціонування публічної адміністрації та практики захисту прав та свобод приватних осіб у публічно-правових відносинах. Отож головним критерієм істинності того або іншого наукового положення має стати адміністративне судочинство.

Адміністративно-господарський договір являє собою різновид адміністративного договору, під яким можливо розуміти дво- або

багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки, що впливають з адміністративно-господарської компетенції суб'єкта публічної адміністрації, який є однією зі сторін такої угоди.

До кола адміністративно-господарських договорів можна віднести: договори щодо делегування (перерозподілу) компетенції між суб'єктами публічної адміністрації, задіяними у реалізації публічного управління економікою; договори у сфері оподаткування; договори про державно-приватне партнерство; договори щодо закупівлі продукції, товарів та послуг для публічних потреб; договори щодо залучення інвестицій для задоволення публічних потреб; договори, в яких суб'єкт публічної адміністрації реалізує функції розпорядника державним або комунальним майном тощо.

Адміністративно-господарські акти-дії, які застосовуються публічною адміністрацією до суб'єктів господарювання, дозволяють через певну поведінку або психологічно впливати на економіку. До адміністративно-господарських актів-дій можна віднести консультативні, роз'яснювальні акції суб'єктів публічної адміністрації, позапланові (раптові) перевірки суб'єктів господарювання, надання відповідної інформації, наприклад, про перспективний курс національної валюти, плани щодо укладання державних контрактів тощо.

РОЗДІЛ 4

ІНСТРУМЕНТИ УЧАСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИНАХ

Адміністративно-господарські відносини передбачають наявність певних передумов, зокрема: існування відповідних правових актів, які визначають межі та спосіб діяльності учасників таких відносин; обов'язкової участі у названих відносинах суб'єкта публічної адміністрації; існування юридичних фактів, здатних викликати виникнення, зміну або припинення адміністративно-господарських відносин.

Відповідне поєднання таких передумов, власне, і дозволяє суб'єктам публічної адміністрації здійснювати вплив на сферу господарювання. Однак, щоб такі заходи не порушували чи не обмежували права, свободи та законні інтереси суб'єктів господарювання, вони мають відбуватися у чітко визначених правових формах. Під правовою формою у даному разі ми розуміємо інструмент, за допомогою якого суб'єкт публічної адміністрації здійснює вплив на суб'єкта господарювання, що, як наслідок, тягне за собою виникнення, зміну або припинення адміністративно-господарських відносин. Разом з цим, термін «правова форма» означає також і те, що інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації мають бути заснованими на праві, що передбачає неухильне дотримання останніми принципу верховенства права [1].

Аналіз чинних нормативних актів, які регулюють засади, умови та порядок взаємодії суб'єктів публічної адміністрації із суб'єктами господарювання, а також наукових джерел, дозволяє стверджувати, що інструменти діяльності представників публічної влади у даній сфері надзвичайно розгалужені. І це є цілком зрозумілим як з огляду на обсяги даної сфери, так і на різноманітність тих завдань, які покладаються на

державу в особі її представників. Необхідність установаження стабільних та зрозумілих (передбачуваних) відносин між публічною владою та суб'єктами господарювання вимагає проведення групування інструментів діяльності публічної адміністрації. Потреба у такому кроці пояснюється часто принциповими відмінностями однієї форми діяльності публічної адміністрації від іншої, спричиненими різним рівнем їх примусового впливу на суб'єктів господарювання, а також різними наслідками застосування до останніх. Слід зазначити, що наразі нерідко автори, які цікавляться питаннями публічного впливу на сферу господарювання, аналізують заходи (механізми), за рахунок яких здійснюється такий вплив, так би мовити, в одну лінію, тобто незалежно від особливостей того або іншого з них [84]. Безумовно, такий підхід можливий, проте наскільки він доцільний? Адже відсутність чіткого групування інструментів публічного впливу на сферу господарювання негативно позначається на рівні їх доктринального вивчення, та, як наслідок, подальшого нормативного регулювання. У результаті ми не маємо належної кількості фахівців ані серед представників влади, ані серед приватних суб'єктів, які б глибоко розумілися у питаннях застосування не усіх загалом, а конкретних засобів (механізмів) публічного впливу на суб'єктів господарювання.

У літературі час від часу з'являються наукові концепції, автори яких пропонують різні підходи до класифікації згаданих інструментів. Так, наприклад, О. В. Прудивус виокремлював три прийнятні для класифікації видів державного регулювання економікою підходи, а саме:

- об'єктивний: діяльність щодо державного регулювання економікою може бути класифікована залежно від того, на чию користь вона здійснюється. Так, деякі види регулювання спрямовані на захист груп підприємців (наприклад, заборона дискримінації серед конкуруючих суб'єктів підприємництва, захист малого та середнього підприємництва), інші – на захист споживачів (безпека товарів, добросовісність реклами), чи

можуть здійснюватися в інтересах усього суспільства (наприклад, захист навколишнього середовища);

- галузевий підхід: класифікація регулювання можлива також залежно від того, впливає вона на окрему галузь чи на економіку у цілому, тобто має вузькогалузеву спрямованість чи загальноекономічну. Деякі види впливу можуть здійснюватися по відношенню до окремих галузей, у той час як більшість типів регулювання впливає на економіку в цілому;

- конкурентний підхід: державне регулювання економікою також можна розділити на два типи залежно від того, спрямоване воно на заміну конкуренції чи є доповненням до ринкових механізмів та призначене для досягнення інших специфічних цілей [351].

Аналіз наведеної точки зору показує, що запропоновані автором підходи до класифікації засобів державного впливу на економіку у переважній своїй більшості не витримують жодної критики, оскільки насправді не дозволяють проводити їх чітке розмежування. Так, наприклад, О. В. Прудивус пропонує поділяти усі заходи державного впливу на економіку залежно від того, на чію користь вони здійснюються. З цього приводу відзначимо, що, по-перше, автор державне регулювання економікою зводить лише до захисту певних суб'єктів. По-друге, доволі складно провести розмежування між заходами, які, з одного боку, захищають споживача, а з іншого, – усе суспільство. Один і той же захід, наприклад, сертифікація продукції, буде одночасно виконувати обидва завдання. Подібні зауваження можна зробити також і щодо інших критеріїв класифікації, запропонованих О. В. Прудивусом.

Доволі часто у літературі висловлюється пропозиція поділяти засоби державного регулювання економікою на прямі (адміністративні) та непрямі (економічні). Автори цієї концепції стверджують, що пряме державне регулювання будь-якої сфери господарських відносин, наприклад, якості продукції, здійснюється за допомогою таких засобів, як технічне регулювання, нагляд (контроль) за виконанням вимог безпеки

продукції та відповідальності за їх порушення тощо. Непряме державне регулювання господарської діяльності здійснюється за допомогою економічних засобів, коли держава впливає на економіку, суб'єктів господарювання, необхідний суспільству результат шляхом стимулювання суспільного виробництва, через економічний інтерес виконавців (як шляхом матеріального заохочення, так і з допомогою майнової відповідальності за результати господарської діяльності) [436, с. 36; 149].

Даний підхід до класифікації засобів державного регулювання економіки, на наш погляд, також не можна визнати досконалим, позаяк його застосування не дає відповіді, наприклад, на те, до якої групи названих заходів необхідно віднести державне замовлення. До того ж, використання зазначеної підстави для класифікації викликає необхідність об'єднання у межах однієї групи таких заходів як державний нагляд за суб'єктами господарювання та їх реєстрацію, між якими є доволі принципові відмінності, пов'язані з різним рівнем їх примусового (адміністративного) впливу на господарюючих суб'єктів.

З огляду на викладене, а також враховуючи ступінь та особливості того або іншого заходу (механізму) публічного впливу на суб'єктів господарювання, останні можуть бути поділені на: прямі (адміністративні), організаційні, фінансові та опосередковані, вивченню змісту та особливостей застосування яких і присвячено цей розділ дисертації.

4.1. Прямі (адміністративні) механізми участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах

Публічна адміністрація виконує широке коло завдань, які є продовженням функцій держави. З огляду на це, у її розпорядженні має бути достатній перелік інструментів, за допомогою яких вона, власне, і буде здійснювати реалізацію покладених на неї обов'язків. Інструменти або механізми діяльності публічної адміністрації не можуть бути

виключно примусовими або заснованими лише на переконанні, оскільки це неодмінно призведе до блокування її роботи. За сучасних умов розвитку держави та права формування в Україні громадянського суспільства доволі складно відповісти на питання, яких інструментів діяльності (примусових чи не примусових) у суб'єктів публічної адміністрації має бути більше. Очевидно лише одне: вони повинні існувати в усій своїй різноманітності, за умови, що їх застосування ґрунтуватиметься на принципі верховенства права, а також на інших принципах належного урядування (належне законодавство, законність, участь, прозорість прийняття рішень, доступ до інформації тощо) [73, с. 276].

Насамперед варто зазначити, що назва «прямі (адміністративні) механізми участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах» є похідною від вироблених у сучасній науці адміністративного права підходів до групування адміністративних актів, які, як стверджує Р. С. Мельник [179, с. 244], є головним інструментом діяльності публічної адміністрації. Так, на наш погляд, заслуговує на увагу пропозиція В. П. Тимошука щодо поділу адміністративних актів на втручальні та заявні. Втручальні або примусові акти приймаються за ініціативою суб'єкта публічної адміністрації переважно в односторонньому порядку та тягнуть за собою покладення на приватних осіб додаткових обов'язків або обмежень. Що ж до заявних адміністративних актів, то вони приймаються за ініціативою приватних осіб та спрямовуються головним чином на реалізацію їх прав або створення умов для реалізації прав останніх [397, с. 77].

Зазначений підхід, зрозуміло, може бути поширено також і на сферу адміністративно-господарських відносин, оскільки вони являють собою різновид адміністративних правовідносин, в яких також беруть участь суб'єкти публічної адміністрації. Отже, суб'єкти публічної адміністрації, які здійснюють публічне управління сферою господарювання, для виконання покладених на них обов'язків видають обтяжувальні

(втручальні) адміністративні акти, які є центральним елементом прямих (адміністративних) механізмів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах. Зазначені механізми, як і інші форми діяльності публічної адміністрації, мають також базуватися на принципі верховенства права та інших, тісно пов'язаних з ним принципах. Проте, з іншого боку, практика їх застосування має орієнтуватися не лише на правомірність останніх, але також і на їх економічну доцільність та ефективність, оскільки для економіки ці категорії є надзвичайно важливими. На цьому, до речі, особливо наголошено у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарювання» [263], ст. 1 якого визначає, що державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності спрямовується на недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності. Як і більшість авторів, ми вважаємо подібне формулювання не надто вдалим. Використання негативної «... недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів...», а не позитивної побудови речення – «... забезпечення прийняття економічно доцільних та ефективних регуляторних актів...» [217] може свідчити про те, що держава залишає за собою дещо більші межі для регулювання сфери господарювання, ніж це насправді потрібно. На наш погляд, подібний підхід до організації державної регуляторної політики як раз і пояснює той факт, що, наприклад, українське податкове законодавство є одним з найбільш складних та «небезпечних» для суб'єктів господарювання, оскільки приховує у собі сотні підстав для покарання останніх представниками податкових органів. За ступенем складності адміністрування податків Україна у щорічному рейтингу Всесвітнього банку міцно закріпилася у трійці найбільш відсталих економік світу. Експерти банку підраховали, що український бізнес у тій або іншій формі сплачує 135 різних податків, тоді

як у країнах Європейського Союзу кількість податків не перевищує десяти [41]. Все це, зрозуміло, лише негативно позначається на рівні економічного розвитку нашої країни. У цьому плані надзвичайно слухними виглядають слова С. Братуся, який ще вісімдесят років тому писав, що там, де тече вода регулювання, там загасає вогонь автономії [43].

Отже, є підстави для невтішного висновку, що українське адміністративно-господарське законодавство не відповідає як очікуванням суб'єктів господарювання, так і реальним потребам національної економіки, відтак потребує ґрунтовного реформування.

Аналіз чинних нормативних актів, які регулюють форми та порядок участі суб'єктів публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах, огляд практики діяльності останніх, а також вивчення наукової літератури дозволяє прийти до висновку про можливість зарахування до переліку прямих (адміністративних) механізмів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах такі інститути: антимонопольного регулювання; регулювання природних монополій; планування та прогнозування економічного розвитку; регулювання цін та тарифів; господарського нагляду (контролю). Зупинимося на розгляді їх сутності більш докладно.

Інститут антимонопольного регулювання

Антимонопольне регулювання є невід'ємним елементом забезпечення економічної безпеки держави, у зв'язку з чим нині воно здійснюється в усіх розвинутих країнах світу. Зазначений інститут бере свої витоки у США, де він функціонує з кінця XIX ст. Дещо пізніше, у середині XX ст., його було запроваджено у країнах Західної Європи [161].

З огляду на те, що даний інститут, з одного боку, розвивається вже протягом багатьох років, а з іншого, – формується під впливом соціально-економічних та політичних особливостей кожної з країн, у межах якої він функціонує, стає зрозумілою наявність різних варіантів його назви. Так, на сьогодні у науковій літературі, а також нормативних актах зустрічаються

такі дефініції як «конкурентне регулювання (законодавство)», «антитрестове регулювання (законодавство)», «антимонопольне регулювання (законодавство)». Аналіз названих понять підтверджує думку тих вчених, які вважають, що усі зазначені категорії є синонімічними, за тією лише відмінністю, що кожна з них формувалася у різні історичні періоди [374]. У нашій країні поширення набув термін «антимонопольне регулювання», який тлумачиться вітчизняними авторами по-різному. Так, К. Ю. Тотєв під антимонопольним регулюванням розуміє цілісну державну діяльність, яка реалізується на підставі та у межах, визначених чинним законодавством, спрямовується на встановлення і реалізацію правил ведення економічної діяльності на товарних ринках з метою захисту добросовісної конкуренції та забезпечення ефективності ринкових відносин [402, с. 19]. Л. М. Бадалов під названою категорією розуміє комплекс здійснюваних державою економічних, адміністративних та законодавчих заходів щодо забезпечення умов ефективного функціонування конкурентного ринку та недопущення його надмірної монополізації [25, с. 4].

Тлумачення цього поняття можна зустріти і на офіційному рівні, зокрема у Державній Програмі демонополізації економіки та розвитку конкуренції [248], де під антимонопольним регулюванням розуміється процес обмеження монопольної діяльності, що передбачає безпосереднє державне регулювання на конкретних монополізованих ринках, або діяльності конкретних монопольних утворень шляхом централізованого встановлення кількісних та якісних показників.

Аналіз наведених визначень показує, що вони не зовсім точно відображають описуване явище. Їх головний недолік полягає у тому, що головним та єдиним суб'єктом антимонопольного регулювання визнається держава. Такий підхід вже є дещо застарілим, оскільки нині доволі активно відбувається процес делегування державою частини своїх повноважень іншим, тобто недержавним суб'єктам. І якщо у сфері антимонопольного

регулювання такий процес ще не розпочався, то це не означає, що для нього у даній сфері немає місця. У цьому плані ми підтримуємо думку тих науковців, які наголошують на необхідності зміни правового статусу Антимонопольного комітету України з метою деконцентрації покладених на нього функцій. Справа у тому, що нині у переважній більшості розвинених країн антимонопольне регулювання здійснюється мінімум двома органами, повноваження між якими чітко розмежовані з метою недопущення дублювання діяльності та посилення взаємного контролю між ними [161]. Вважаємо, що саме за такою схемою мало б здійснюватися і реформування Антимонопольного комітету України, який міг би функціонувати паралельно з недержавною інституцією, покликаною виконувати, скажімо, спостережні функції, тоді як Антимонопольний комітет України реалізовував би виконавчі та каральні повноваження. Необхідність такого кроку доволі чітко впливає хоча б з того факту, що Антимонопольний комітет України є складовим елементом системи центральних органів виконавчої влади, покликаним одночасно здійснювати контроль за діяльністю інших органів, що входять до цієї ж системи, у сфері дотримання ними антимонопольного законодавства. Зазначений підхід, на наш погляд, не дозволяє забезпечити повну об'єктивність та неупередженість функціонування Антимонопольного комітету України щонайменше у даній площині.

Ще більш яскраво зазначена проблема проявляється у сфері функціонування національних комісій з регулювання природних монополій, які також є об'єктами нагляду Антимонопольного комітету України. Зазначені інспекції, як впливає з Закону України «Про природні монополії», фактично очолює Президент України, який одночасно з цим призначає та звільняє за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України. На наш погляд, подібна схема керівництва діяльністю названих органів не гарантує їх незалежного

функціонування, без якого навряд чи можна сподіватися на реалізацію в Україні ефективної антимонопольної політики.

Отже, з огляду на викладене, під антимонопольним регулюванням слід було б розуміти правотворчу та правозастосовну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, у тому числі і суб'єктів делегованих повноважень, спрямовану на формування в Україні конкурентного середовища, розвиток і захист чесної конкуренції й боротьбу з порушеннями антимонопольного законодавства.

Нині правова база інституту антимонопольного регулювання складається з величезної кількості нормативних актів, яких, за інформацією Г. Лозової, станом на 2000 р. нараховувалося близько 600 [161]. Зрозуміло, що на сьогодні ця цифра вже значно зросла. Основними правовими актами у даній сфері є: Закони України «Про антимонопольний комітет України» [227], «Про захист економічної конкуренції» [296], «Про захист від недобросовісної конкуренції» [295], Господарський кодекс України, Указ Президента України «Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [315], Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [299] тощо.

Чільне місце серед правових актів, які закладають правову базу функціонування суб'єктів антимонопольного регулювання, посідають також і міжнародні правові акти, зокрема міждержавні угоди про узгодження антимонопольної політики. Такими є Договір між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Вірменія про співробітництво в галузі конкурентної політики [85], Договір между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о сотрудничестве в области развития конкуренции [87] тощо.

Доволі активно збільшується зазначений сегмент правових актів також і під дією євроінтеграційної політики України, яка відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» узяла на себе зобов'язання узгодити вітчизняні правила конкуренції з відповідним законодавством Європейського Союзу [163].

Не можна не згадати також і про нормативні акти, які видаються Антимонопольним комітетом України. Зазначених актів нараховується також доволі багато і, на наш погляд, саме вони здійснюють найбільший негативний вплив на ефективність функціонування даного інституту. У даному випадку мова йде про те, що усупереч положенням ч. 2 ст. 19 Конституції України діяльність Антимонопольного комітету України часто визначається не законами, а його «власними» правовими актами. Так, наприклад, Антимонопольний комітет України власним розпорядженням затвердив порядок отримання та розгляду ним заяв суб'єктів господарювання про попереднє отримання ними дозволу на концентрацію [276], тобто у даному випадку Антимонопольний комітет України самостійно конкретизував положення Законів України «Про захист економічної конкуренції», «Про Антимонопольний комітет України», «Про оренду державного та комунального майна», «Про промислово-фінансові групи в Україні». Такі правові акти, на жаль, далеко не завжди відповідають принципам ринкової економіки, оскільки часто у органів виконавчої влади на першому плані знаходяться відомчі інтереси, а не потреби суб'єктів господарювання.

З огляду на це, необхідно підтримати висловлену у літературі пропозицію щодо кодифікації антимонопольного законодавства України, спрямовану на розробку Антимонопольного кодексу України [161]. Позитивним є той факт, що над зазначеною проблемою працюють не лише науковці, але й представники влади, хоча й надто повільно. Йдеться про роботу над Конкуренційним процесуальним кодексом України, концепція

якого була схвалена ще у 2002 р. відповідним Розпорядженням Кабінету Міністрів України [341]. На думку розробників названого проекту, завдання цього кодексу має полягати у визначенні порядку провадження у заявах і справах про надання дозволу на узгоджені дії та концентрацію, порушення вимог конкуренційного законодавства.

Ми ж переконані, що потреби у створенні кількох кодексів немає. Більш логічною і послідовною була б розробка одного кодексу, котрий містив би у собі як матеріальні, так і процедурні аспекти інституту антимонопольного регулювання.

Розвиваючи думку про розбудову кодифікованого антимонопольного законодавства, необхідно обов'язково визначитися з його правовою природою, оскільки саме вона є одним з тих чинників, що впливатиме на формування структури та змісту цього кодексу.

Як вже зазначалося, сучасні автори продовжують розглядати інститут антимонопольного регулювання, а відповідно і його правову базу, крізь призму господарського права. Відносини, що виникають між державою та суб'єктами господарювання з приводу застосування до останніх антимонопольних заходів, називаються ними організаційно-господарськими. Спори ж, які виникають у межах таких відносин, на переконання авторів цієї концепції, належить розглядати у порядку господарського судочинства [408]. Така позиція обґрунтовується, зокрема тим, що нібито господарське законодавство відносить державний контроль за господарською діяльністю до сфери господарських, а не публічних відносин, що, як наслідок, виключає можливість розгляду таких спорів за правилами Кодексу адміністративного судочинства України.

З такою аргументацією погодитися не можна, оскільки авторами повністю ігнорується концепція публічно-правових відносин, яка знайшла доволі ґрунтовну розробку у науковій літературі [182; 130]. Аналіз правовідносин, які виникають між Антимонопольним комітетом України та суб'єктами господарювання (за їх суб'єктним складом, метою

виникнення, їх предметом тощо), крізь призму згаданої концепції показує, що ці відносини являють собою підвид публічно-правових відносин, тому спори, які виникають у даній сфері, можуть і повинні розглядатися за правилами адміністративного судочинства. Цей висновок настільки очевидний, що його ігнорування може пояснюватися лише неготовністю окремих вітчизняних дослідників відмовитися від так званої неорадянської концепції господарського права.

Отже, можна зазначити, що сьогодні інститут антимонопольного регулювання поступово набуває ознак окремої підгалузі права, що може призвести до необхідності виділення її як самостійного елемента системи національного права.

Інститут регулювання цін та тарифів

Державне регулювання цін та тарифів являє собою невід'ємний компонент господарської системи, оскільки за його рахунок досягається низка надзвичайно важливих цілей, а саме:

- забезпечується спрямованість форм і методів державного регулювання цін на реалізацію стратегії економічного та соціального розвитку країни;

- здійснюється запобігання руйнівного впливу цін на економіку;

- стримується інфляція;

- створюються рівні економічні умови розвитку в ринковому середовищі суб'єктам різних форм власності та організаційно-правових форм функціонування;

- створюються рівні економічні умови придбання продукції споживачами різних регіонів країни;

- забезпечується ефективна протидія монопольним тенденціям ціноутворенням ціноутворення виробників продукції на окремих ринках;

- здійснюється збалансування розвитку окремих видів товарних ринків за елементами попиту та пропозиції у процесі зростання їх ємності;

- розширюється сфера застосування вільних цін у процесі збалансованого просування до цивілізованої ринкової економіки;
- стимулюється випуск нових високоякісних товарів, створених за новітніми технологіями;
- створюються стимулюючі умови виробництва продукції для вітчизняних виробників у межах, що не суперечать міжнародному законодавству щодо незадовільного протекціонізму;
- створюються мінімально необхідні соціальні гарантії для окремих верств населення, перш за все для низькооплачуваних та малозабезпечених громадян;
- забезпечується гарантований захист суб'єктів господарювання та споживачів від протиправних дій з боку недобросовісних партнерів та прямого ошукування окремих осіб;
- захищається внутрішній ринок від негативного впливу зовнішньої конкуренції; стримується монополізм та забезпечується конкурентне середовище на ринку [422; 131, с. 21–22; 375].

З огляду на наведений перелік цілей, які досягаються за рахунок інституту регулювання цін та тарифів, стає зрозумілим, що виконання цієї діяльності може бути доручено виключно суб'єктам публічної адміністрації, оскільки від результативності цієї діяльності залежить фінансово-економічний стан держави. Інакше кажучи, регулювання цін та тарифів здійснюється у межах одного з різновидів публічних правовідносин, яким є адміністративно-господарські правовідносини.

Теоретичне обґрунтування необхідності доповнення ринкового механізму ціноутворення системою державного регулювання цін уперше було докладно зроблено відомим економістом Дж. Кейнсом у його праці «Загальна теорія зайнятості, проценту та грошей». Він довів, що для забезпечення стабільного, безкризового розвитку економіки держава має здійснювати певні функції у сфері ціноутворення щодо регулювання окремих видів цін, та окреслив коло таких функцій [422]. З огляду на це,

зазначений інститут знайшов своє застосування в усіх сучасних економіках, де прямому регулюванню піддаються ціни на майже 20 % видів товарів [416].

У межах цього інституту вживаються дві основні категорії: ціна та тариф. Так, наприклад, у ч. 2 ст. 12 Господарського кодексу України зазначається, що одним із засобів державного регулювання господарської діяльності є регулювання цін та тарифів, тобто регулювання цін та регулювання тарифів являють собою окремі складові елементи названого інституту. Але цей висновок певним чином суперечить ст. 190 цього ж Кодексу, де поняття «тариф» вживається як синонім до категорії «ціна». Закономірно постає питання, що ж все-таки розуміється під названими термінами?

Поняття ціни та тарифу є категоріями економічної науки, у межах якої відомі численні спроби з'ясування їх сутності. Так, наприклад, під ціною розуміється сума грошей, за яку продавець бажає продати товар, а покупець здатен його придбати [409, с. 124]; погоджений між покупцем та продавцем грошовий або інший майновий еквівалент, який покупець згоден платити за переданий йому товар, роботу чи послугу [170, с. 246] тощо. До речі, подібним чином тлумачиться названа категорія і у Господарському кодексі України (ст. 189), де під ціною розуміється форма грошового визначення вартості продукції (робіт, послуг), яку реалізують суб'єкти господарювання.

Між наведеними вище визначеннями є певні відмінності, пов'язані з тим, що одні автори поняття «ціна» поширюють лише на товари, тоді як інші, – зв'язують ціну також і з послугами. Ми схильні підтримати перших, погоджуючись, що ціна відображає грошову вартість товару, тоді як тариф являє собою грошове вираження видатків на виробництво (надання) робіт чи послуг. У цьому плані слухними виглядають слова О. М. Кононець, яка наголошує на тому, що ототожнення ціни та тарифу є неправильним з огляду на економічну сутність цих категорій. Так, серед

особливостей тарифів вона відмічає те, що послуги на відміну від товарів (як матеріальних цінностей) є не речами, а результатом людської діяльності і тому не можуть накопичуватися. Надана споживачу послуга, як зазначає автор, завжди є «вичерпною», що ускладнює діяльність щодо контролю за її якістю. Наприклад, для оцінки якості наданих послуг з залізничного перевезення пасажирів, вантажу та багажу необхідно задокументувати порушення правил цих перевезень, зокрема, скласти акт про порушення прав, знайти свідків, тоді як для доведення факту продажу неякісного товару за завищеною ціною достатньо зберегти товари, товарно-касовий документ і у встановлений законом строк звернутися до відповідного суб'єкта з метою захисту порушеного права [346].

Викладене дає підстави стверджувати про необхідність внесення змін до назви та змісту Глави 21 Господарського кодексу України, спрямованих на розмежування державного регулювання ціноутворення, з одного боку, та державної тарифної політики, – з іншого. Отже, на наш погляд, названа глава має називатися «Ціноутворення та тарифна політика у сфері господарювання», що, у свою чергу, викликає необхідність доповнення її щонайменше однією статтею, присвяченою визначенню основних засад тарифної політики держави у сфері господарювання.

Проте це не єдині зміни, яких, на наш погляд, має зазнати інститут регулювання цін та тарифів. Доволі суттєві зауваження є у нас також і щодо його назви. Проте, перш ніж пояснити свою позицію, стисло проаналізуємо правову базу, на підставі якої, власне, і відбувається регулювання цін та тарифів.

Протягом існування української держави було видано доволі багато актів, які мали своїм завданням регулювання цін та тарифів на певні види товарів чи послуг. Такі правові акти можна згрупувати у певні підсистеми залежно від їх юридичної сили:

- акти законодавства (Закон України «Про ціни та ціноутворення», Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо стабілізації цін на ринку нафтопродуктів» [231] тощо);

- акти Президента України (Указ Президента України «Про заходи щодо врегулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги» [298]; Указ Президента України «Питання реалізації державної політики з контролю за цінами» [215] тощо);

- акти Кабінету Міністрів України (Постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів) [237]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» [258] тощо);

- акти центральних органів виконавчої влади (наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження цін реалізації борошна» [294]; наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку розрахунку граничного рівня оптово-відпускних цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою та порівняльних (референтних цін) на такі засоби» [283] тощо);

- акти місцевих органів виконавчої влади (Розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації «Про граничні торговельні (постачальницько-збутові) надбавки на окремі види продовольчих товарів» [239] тощо).

- акти органів місцевого самоврядування (Рішення виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради «Про затвердження тарифів вартості послуг паркування на майданчиках для платного паркування транспортних засобів у м. Дніпропетровську» [290] тощо).

Отже, повертаючись до питання про уточнення назви інституту регулювання цін та тарифів, зазначимо, що ми не можемо погодитися з законодавцем, а також з тими авторами, які здебільшого ведуть мову про державне регулювання цін та тарифів [104; 76], тобто регулювання, яке

здійснюється державою в особі органів державної влади. Але ж в такому разі можна припустити, що ці вчені не бачать жодної різниці між органом державної влади та органом місцевого самоврядування. Гадаємо, мова повинна йти не про державне, а про публічне регулювання цін та тарифів, тобто таке регулювання, яке здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування, а також іншими суб'єктами у разі делегування їм відповідних повноважень.

Не можна не вказати також і на недосконалість визначення правового статусу суб'єктів регулювання цін та тарифів. Так, наприклад, ситуація, яка склалася на вітчизняному ринку фармацевтичних препаратів, коли багато ліків коштують в Україні у два-три рази дорожче, ніж у європейських державах [404] демонструє, що існуючий у нашій державі інститут регулювання цін та тарифів є нежиттєздатним, оскільки не в змозі забезпечити виконання більшості з тих цілей, заради яких він створювався.

Основними проблемами, які знижують ефективність функціонування названого інституту, є наступне.

Центральним суб'єктом, покликаним здійснювати публічний нагляд за реалізацією політики регулювання цін та тарифів, є Державна інспекція України з контролю за цінами. Аналіз нормативних актів, які визначають правовий статус даного органу виконавчої влади, показує, що керівництво країни є доволі непослідовним у своїх рішеннях щодо організації її діяльності. Так, Постановою Кабінету Міністрів України № 346 від 28.03.2011 р. Державну інспекцію з контролю за цінами було ліквідовано [309]. Проте через рік на підставі Указу Президента України її діяльність було поновлено [215]. Таким чином, протягом року в Україні не було органу, який би контролював дотримання суб'єктами господарювання законодавства про ціни та тарифи.

Проте відновлення функціонування Державної інспекції України з контролю за цінами само по собі не здатне вирішити усі проблеми, які накопичилися у даній сфері. Адже й правовий статус інспекції не є

досконалим. Інспекція для реалізації покладених на неї завдань уповноважена лише скликати наради, утворювати комісії та робочі групи з питань, що належать до її компетенції, та отримувати від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань. Зазначених повноважень, як нам здається, замало для її ефективної діяльності. Посадові і службові особи інспекції повинні мати право здійснювати перевірки на предмет дотримання відповідними суб'єктами законодавства про ціни та тарифи, а також припиняти порушення законодавства. Без цього діяльність названої інспекції не може бути ефективною.

Не можна не звернути увагу також і на необхідність удосконалення процедур публічного регулювання цін та тарифів. Нині, як відомо, форми публічного регулювання поділяються на прямі та опосередковані. До перших з них, які несуть у собі прямі (адміністративні) елементи впливу на суб'єктів господарювання, зараховуються:

- встановлення фіксованих цін (тарифів) на продукцію. Це найбільш жорсткий метод адміністративного регулювання цін з боку публічних суб'єктів, бо він не залишає окремим суб'єктам господарювання жодних альтернатив урахування впливу ринкових факторів;

- встановлення граничного рівня цін (тарифів) на продукцію. В основі застосування цього методу регулювання цін покладено ідею встановлення їх верхньої межі;

- встановлення граничного рівня рентабельності реалізації продукції. Цей метод державного регулювання цін використовується з метою боротьби з надприбутками окремих монопольних утворень або для зниження рівня цін на окремі соціально значущі види продукції;

- встановлення граничного рівня торгівельної надбавки або постачальницько-збутової націнки. Цей метод застосовується у процесі ціноутворення на продукцію у сфері обігу;

- встановлення граничних коефіцієнтів зміни цін (тарифів) на продукцію. Цей метод спрямований на нейтралізацію інфляційного очікування або очікування падіння курсу національної валюти;

- встановлення мінімального рівня цін на продукцію. Цей метод стосується, як правило, імпорту продукції з метою захисту вітчизняних виробників [422; 53; 416]. Отже, застосування кожної з названих форм публічного регулювання цін та тарифів має отримати чітке процедурне забезпечення у вигляді окремих статей оновленого Закону України «Про ціни та ціноутворення». Суб'єктів господарювання не задовольняє, так би мовити, постановка перед фактом про застосування до них одного із названих методів регулювання, оформлена у вигляді нормативного акта. Принцип правової визначеності вимагає від суб'єктів публічної адміністрації передбачуваних процедур та правових рішень, кожне з яких має бути зрозумілим суб'єкту господарювання. А досягти цього можна бути лише за рахунок нормативного визначення передумов та порядку застосування кожної з названих вище форм публічного регулювання цін та тарифів.

Проте у чинному Законі України «Про ціни та ціноутворення» слово «принцип» навіть і не згадується, то ж годі й сподіватися, що суб'єкти публічного регулювання цін та тарифів у своїй діяльності будуть на них орієнтуватися та керуватися ними під час прийняття відповідних рішень. З огляду на це, майбутній закон має бути доповнений переліком принципів публічного регулювання цін та тарифів. Такий перелік має складатися із загальних (принципів належного урядування) та спеціальних принципів. На думку Л. Чорної, яку повністю поділяємо, основними принципами, за якими має формуватися та реалізовуватися публічна політика цін та тарифів, є:

- вибір найбільш важливих напрямів цінового регулювання з боку суб'єктів публічної адміністрації, що забезпечують найбільш ефективну реалізацію цілей державної загальноекономічної та соціальної політики;

- диференціація форм і методів публічного регулювання цін та тарифів на окремих товарних ринках (ринках послуг) відповідно до умов та рівня їх розвитку;

- забезпечення необхідної пропорційності інтересів держави, окремих суб'єктів господарювання та покупців під час здійснення публічного регулювання цін та тарифів;

- забезпечення достатнього рівня самостійності господарюючих суб'єктів у прийнятті ними цінових (тарифних) рішень шляхом надання їм можливості вибору альтернативних механізмів публічного регулювання;

- урахування накопиченого світового досвіду формування правових основ регулювання цін та тарифів; інтегрування вітчизняних правових норм публічного регулювання цін та тарифів у міжнародну систему правовідносин [422].

Цілком очевидно, що стан та перспективи розвитку інституту публічного регулювання цін та тарифів, його ефективність буде багато у чому залежати від рівня володіння відповідними знаннями усіма суб'єктами, які задіяні у даному процесі. Сьогодні, як свідчить викладене вище, зазначений інститут базується на величезній кількості правових актів, які мають бути належними чином систематизовані.

Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю

Правовою основою інституту державного контролю та нагляду за господарською діяльністю є, насамперед, ст. 19 Господарського кодексу України, в якій зазначено, що держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у таких сферах:

- збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин – за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності;

- фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин – за додержанням суб'єктами господарювання кредитних зобов'язань перед державою і розрахункової дисципліни, додержанням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни;

- цін і ціноутворення – з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги;

- монополізму та конкуренції – з питань додержання антимонопольно-конкурентного законодавства;

- земельних відносин – за використанням і охороною земель; водних відносин і лісового господарства – за використанням та охороною вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів;

- виробництва і праці – за безпекою виробництва і праці, додержанням законодавства про працю; за пожежною, екологічною, санітарно-гігієнічною безпекою; за дотриманням стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності;

- споживання – за якістю і безпечністю продукції та послуг;

- зовнішньоекономічної діяльності – з питань технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки.

Розвиток наведених положень знайшов місце у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [323], у ст. 1 якого, зокрема, подано визначення державного нагляду (контролю), під яким розуміється діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання

порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Аналіз визначення, а також порівняння його з визначеннями, запропонованими у наукових працях, присвячених вивченню інституту державного контролю [18; 56; 222] показує, що воно, у цілому, сформульовано доволі вдало. Мова йде про те, що у наведеному формулюванні відображена необхідна кількість елементів, які дозволяють отримати уявлення про явище, яке описується. Але виникає питання, чому до суб'єктів державного контролю та нагляду віднесено органи місцевого самоврядування, які не є елементами держави, а про суб'єктів делегованих повноважень (громадські організації, громадські інспектори тощо), які також виконують певні контрольні функції у даній сфері, немає й згадки. Зважаючи на вказане, більш точно було б говорити про інститут публічного контролю та нагляду за господарською діяльністю.

Вивчення названих вище нормативних актів, а також наведених положень дозволяє зробити декілька висновків. Так, по-перше, стає очевидною наявність доволі розгорнутої системи суб'єктів контрольно-наглядової діяльності. По-друге, реалізація контрольно-наглядових повноважень має забезпечуватися необхідною правовою базою, яка, виходячи з положень ч. 4 ст. 19 Господарського кодексу України, повинна бути представлена лише актами законодавчого порядку, тобто законами. По-третє, обов'язковою виглядає наявність механізмів, які б захищали суб'єктів господарювання від незаконного втручання в їх діяльність з боку контрольно-наглядових органів.

Поглиблений аналіз цих аспектів інституту державного контролю та нагляду за господарською діяльністю свідчить, що у даній сфері нині накопичилося доволі багато проблем, які негативно позначаються як на функціонуванні самого інституту, так і на діяльності суб'єктів

господарювання, підданих контрольно-наглядовому впливу. Зупинимося на цьому детальніше.

Найменш проблемною ділянкою у сфері організації та здійснення державного контролю та нагляду за господарською діяльністю є та, що пов'язана з формуванням системи його суб'єктів. Наразі не існує такого напрямку функціонування суб'єктів господарювання, в якому б не було спеціалізованого суб'єкта контрольної або наглядової діяльності. Такий стан справ є зрозумілим, оскільки держава зацікавлена у належному та безпечному для суспільства функціонуванні суб'єктів господарювання. Проте, з іншого боку, не можна не зауважити, що в окремих випадках створення інституцій, покликаних здійснювати контроль (нагляд), не завжди супроводжується одночасним затвердженням положень про них. Типовим прикладом тут може бути діяльність згаданої вище Державної інспекції України з контролю за цінами або Національних комісій з регулювання природних монополій, які розпочинали свою діяльність без офіційно затверджених положень про них.

Інша проблема пов'язана з юридичною силою правового акта, яким затверджується положення про орган контролю (нагляду). Так, із проаналізованих тридцяти законів України, які регулюють діяльність двадцяти чотирьох контролюючих органів, більш-менш врегульовані питання контрольної діяльності лише в чотирьох законах. Іншими законами лише проголошене право відповідного органу здійснювати державний контроль (або нагляд – Закони України «Про відходи», «Про пожежну безпеку») у вигляді перевірок, обстежень і таке інше. В основному правове врегулювання контрольних функцій державного органу проводиться за допомогою документів Кабінету Міністрів України, відомчих та інших підзаконних актів» [224]. Подібний стан справ не відповідає положенням ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка, нагадаємо, вимагає виключно законодавчої регламентації умов та процедур діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Таким чином, правове забезпечення державного контролю та нагляду за господарською діяльністю має розвиватися у напрямку виключно законодавчого закріплення правового статусу суб'єктів його здійснення. Це завдання могло б бути вирішено не шляхом розробки окремих законодавчих актів, а через внесення змін, у вигляді додаткової глави чи глав, до базових законодавчих актів, якими визначаються загальні умови та правила здійснення того або іншого виду господарської діяльності.

Доволі проблематичною залишається ситуація і з процедурним забезпеченням контрольної діяльності, що негативним чином позначається як на законності функціонування суб'єктів контролю, так і, відповідно, на рівні дотримання останніми прав та законних інтересів суб'єктів господарювання.

Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» було зроблено спробу врегулювати відносини між суб'єктами контрольної діяльності та суб'єктами господарювання, проте її можна вважати лише першим кроком до упорядкування названих відносин. Значна кількість аспектів діяльності суб'єктів публічної адміністрації, наділених контрольними повноваженнями, залишилася або не врегульованою, або врегульованою не належним чином. Найбільш суттєвими недоліками зазначеного закону, на наш погляд, є таке:

- орієнтуючись на необхідність зменшення адміністративного тиску на суб'єктів господарювання, законодавець прийняв рішення про оптимізацію кількості перевірок останніх. Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» всі суб'єкти господарювання, що підлягають нагляду (контролю), відносяться до одного з трьох ступенів ризику: з високим, середнім та незначним. Залежно від ступеня ризику органом

державного нагляду (контролю) визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю).

Зазначена ідея, у цілому, є обґрунтованою, проте її реалізації викликає певні нарікання. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням відповідного суб'єкта державного контролю (нагляду). Зрозуміло, що у сучасних умовах функціонування держави, коли одним з найважливіших джерел наповнення бюджету країни є податки, збори та штрафи, навряд чи варто сподіватися на об'єктивний та неупереджений підхід суб'єктів контролю (нагляду) до визначення названих вище ступенів ризику господарської діяльності. Отже, у даному разі наочним є конфлікт публічних та приватних інтересів, який вирішується далеко не завжди на користь суб'єктів господарювання. Тому у процесі визначення ступенів ризику господарської діяльності повинні брати участь незацікавлені суб'єкти, наприклад, спілки чи об'єднання суб'єктів господарювання, неурядові аналітичні центри тощо. Лише подібним чином вдасться, з одного боку, забезпечити прозорість та неупередженість зазначеного процесу, а з іншого, – залучити громадськість до прийняття управлінських рішень, що, звісно ж, сприятиме підвищенню якості державного управління [70, с. 33–34];

- одним з найважливіших принципів належного урядування визнається принцип недискримінації, своєрідним проявом якого у сфері, що аналізується, є принцип рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, який знайшов своє офіційне закріплення у ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Проте, на наш погляд, держава не бажає будувати свої відносини із усіма суб'єктами господарювання за одними правилами. Дане твердження чітко випливає з положення ч. 2 ст. 2 названого Закону, в якій визначено сфери господарювання, виключені з-під його дії. Порядок організації та здійснення державного контролю

(нагляду) у таких сферах регламентується окремими правовими актами. У цьому плані ми цілком і повністю підтримуємо тих авторів [347], які вважають, що тут має місце політика подвійних стандартів, яка свідчить про небажання держави забезпечити дійсну демократизацію публічного управління взагалі, та контрольної (наглядової) діяльності зокрема.

З огляду на викладене, обґрунтованим виглядає внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», спрямованих на поширення його дії на усі без винятку сфери господарювання;

- не досить чітко визначено у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» процедури організації та проведення контрольних заходів. Законодавець лише перераховує права та обов'язки учасників контрольної процедури, документи, необхідні для проведення перевірки, форми завершення перевірки тощо. Що ж до стадій контрольної діяльності, проміжних процедурних дій та рішень, порядку фіксації виявлених порушень тощо, то вони залишилися не деталізовані.

Ведучи мову про організацію та здійснення державного контролю за сферою господарювання, необхідно наголосити також і на потребі посилення судового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання. У даній сфері, на наш погляд, є дві основні проблеми: теоретична та практична.

Під теоретичною проблемою ми розуміємо небажання деяких науковців, представників судової влади визнавати, що судовий контроль за рішеннями та діями суб'єктів державного контролю (нагляду) у сфері господарювання мають здійснювати адміністративні суди [70, с. 425]. Обґрунтовуючи таку свою позицію, автори зазвичай посилаються на ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [120], де вказано, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо

таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Як такі особливі випадки, вони наводять положення тих законодавчих актів, де наголошується, що спори між органами державної влади та суб'єктами господарювання підлягають вирішенню у порядку господарського судочинства. Так, наприклад, у ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [296] зазначено, що «заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення».

Коментуючи подібний підхід, зазначимо наступне. По-перше, переважна більшість нормативних актів, які встановлюють подібний до названого вище порядок оскарження рішень суб'єктів державного контролю (нагляду), прийнятих у сфері господарювання, була прийнята до набуття чинності КАС України, яким, як відомо, закладено принципово інші підходи до визначення підвідомчості подібних категорій справ. По-друге, прихильниками «господарської юрисдикції» не враховується сутність та зміст категорії «публічно-правові відносини», які, як вже не раз наголошувалось [73], далеко не завжди носять владний характер, проте не втрачають від цього своєї публічно-правової природи. По-третє, повністю ігноруються також і тенденції реформування господарського права України щодо його розкладання на публічне господарське право (адміністративно-господарське право) та приватне господарське право [184; 211; 210].

Тож є всі підстави стверджувати, що за сучасних умов розвитку правової науки, а також практики здійснення адміністративного судочинства більше немає аргументів для відстоювання думки про необхідність віднесення спорів органів державної влади із суб'єктами господарювання з приводу реалізації першими з них своїх контрольних (наглядових) повноважень до компетенції господарських судів.

Що стосується проблеми практичного характеру, то вона полягає у необхідності доповнення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» положенням про те, що такі рішення суб'єктів державного контролю (нагляду), які спрямовуються на заборону, обмеження або припинення діяльності суб'єктів господарювання, мають пройти судову перевірку на відповідність їх закону.

Насамкінець зазначимо, що інститут державного контролю та нагляду за сферою господарювання, як і інші розглянуті вище механізми адміністративного впливу на суб'єктів господарювання, представлений нині значною кількістю правових актів різної юридичної сили. Користування даними актами, особливо для суб'єктів господарювання, є ускладненим, що й обумовлює необхідність їх систематизації. Зазначене завдання, переконані, буде реалізоване швидко й ефективно у разі визнання інституту публічного контролю та нагляду за сферою господарювання як одного з елементів особливої частини адміністративно-господарського права. Такий крок, у свою чергу, призведе до формування нової навчальної дисципліни, і напевне, окремої спеціалізації у сфері підготовки юристів у вищих навчальних закладах України.

Підсумовуючи, варто підкреслити, що нині в Україні сформовано чимало прямих (адміністративних) механізмів участі публічної адміністрації у адміністративно-господарських відносинах, проте їх правове забезпечення не можна визнати задовільним. Одним із засобів виправлення даної ситуації є подальша диференціація норм адміністративного права, спрямована на виділення адміністративно-господарського права як самостійного елемента системи національного права, з подальшим вивченням та систематизацією правових актів, які складають окремі інститути названої галузі права.

4.2. Організаційні інструменти участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах

Найперше слід підкреслити, що головними відмінностями організаційних інструментів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах від прямих (адміністративних) механізмів участі публічної адміністрації у таких відносинах те, що вони: по-перше, застосовуються не за ініціативою публічної адміністрації, а внаслідок відповідного звернення суб'єкта господарювання; по-друге, їх вплив на суб'єктів господарювання є опосередкованим, він не тягне за собою примушення їх до певної діяльності (рішень чи бездіяльності); по-третє, наслідком застосування організаційних інструментів є розширення сфер (можливостей) функціонування суб'єктів господарювання. Інакше кажучи, вони носять для їх правового статусу не обмежувальний, а навпаки, розширювальний характер.

Організаційні інструменти діяльності публічної адміністрації складають зміст публічно-сервісної діяльності останньої, якій останнім часом у літературі приділяється доволі багато уваги. Так, наприклад, В. Б. Авер'янов з цього приводу писав, що у сучасних умовах саме публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації набуває особливої ваги, оскільки, з огляду на положення Конституції України, основне завдання публічної влади полягає в утвердженні та забезпеченні прав приватних осіб [73, с. 240–248]. Із такою думкою необхідно погодитися і визнати її орієнтиром для розвитку національної публічної адміністрації. Проте у виведенні публічно-сервісної діяльності, так би мовити, на перший план треба діяти доволі обережно й дуже виважено. Адже названа форма діяльності може бути реалізованою далеко не у всіх галузях публічного управління. Її запровадження доцільне лише у тих сферах, які не належать до стратегічних, тобто тих, з якими безпосереднім чином пов'язана державна та національна безпека. Держава не може дозволити, щоб

реалізація її основних функцій здійснювалась залежно від бажання чи небажання приватного сектору. Мова у даному разі йде про необхідність чіткого поділу функцій держави на ті, що мають реалізовуватися у владно-управлінському порядку та ті, реалізація яких може здійснюватися через залучення приватних осіб або взагалі передаватися на виконання останнім. І лише після цього доречно ставити на обговорення питання про те, де і у яких межах може бути використана публічно-сервісна діяльність.

Аналіз правових актів, які регламентують взаємовідносини публічної адміністрації та суб'єктів господарювання, дозволяє до переліку організаційних інструментів діяльності останньої віднести: реєстрацію суб'єктів господарювання; ліцензування; патентування; стандартизацію та сертифікацію. Зупинимося на розгляді названих інструментів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах більш докладно.

Реєстрація суб'єктів господарювання

Інститут реєстрації суб'єктів господарювання розпочав своє функціонування одразу після набуття Україною статусу незалежної та самостійної держави. Але оскільки наша держава не мала досвіду у цій сфері, його розбудова здійснювалась часто непослідовно, а іноді й непрофесійно. У результаті цього в Україні було прийнято велику кількість нормативних актів з питань реєстрації суб'єктів господарювання, якими запроваджувалися різні реєстраційні процедури. За даними А. Ластовецького, станом на кінець 2003 р. таких актів було 110 [158]. Зрозуміло, що подібний підхід до організації реєстраційної справи не сприяв ані розвитку підприємництва, ані становленню конструктивної співпраці публічної адміністрації із суб'єктами господарювання.

Аналіз відповідної наукової літератури показав, що вчені, які аналізували реєстраційні процедури, висловлювалися за необхідність їх суттєвого удосконалення. Так, наприклад, О. В. Прудивус свого часу писав, що наприкінці 90-х рр. підприємці з метою реєстрації юридичної

особи мали «відвідати» як мінімум 11 установ, що, як наслідок, невиправдано ускладнювало процедуру, збільшувало залежність підприємців від посадових осіб. З огляду на це, автор висловлювався за необхідність відмови від дозвільного та переходу до заявницького (інформативного) способу реєстрації суб'єктів господарювання, тобто такого, який дозволяв би при створенні нового суб'єкта господарювання лише повідомляти відповідні державні органи про своє заснування, сплативши при цьому певні кошти за реєстрацію [351].

Ще більш невтішним виглядав стан справ щодо реєстрації суб'єктів господарювання у загальнонаціональну масштабі. Голова Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва О. Кужель у 2000 р. наводила наступні дані: «... у зазначеній період державну реєстрацію суб'єктів підприємництва здійснювали 764 органи державної реєстрації, у тому числі місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування... Середнє значення по Україні у 2000 р. становило 372 реєстраційні дії на одного фахівця протягом року. Якщо у місті Києві цей показник сягає позначки 819, а у Харківській області – 785, то у Рівненській – лише 182, Черкаській – 158. На сьогодні майже 75 % органів державної реєстрації мають завантаженість нижчу від середньої по Україні. Через це значна частина їхніх працівників відволікаються на виконання інших функцій, що покладені на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, але не стосуються самої державної реєстрації. Це призводить до невизначеності функцій службовців-реєстраторів, до фактів порушення термінів здійснення процедур державної реєстрації, порядку ведення облікової документації, негативно впливає на покращення ділової кваліфікації службовців органів реєстрації, а іноді спричиняє те, що вони хибно тлумачать і застосовують окремі положення нормативних актів» [145, с. 51–52].

Усвідомлення небезпеки для національної економіки подібного стану справ щодо реєстрації суб'єктів господарювання спричинило у 2003

р. запровадження єдиного порядку реєстрації суб'єктів господарювання незалежно від їх організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування. Це було зроблено шляхом прийняття Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [252].

Аналіз положень зазначеного законодавчого акта дозволяє дійти висновку, що Україна у сфері реєстрації суб'єктів господарювання доволі суттєво просунулася у напрямку європейських стандартів взаємодії бізнесу та влади. Насамперед слід відзначити, що українська влада пішла шляхом відмови від існування розгалуженої системи органів (суб'єктів) реєстрації, звівши їх до єдиної системи на чолі з Державною реєстраційною службою України. Відповідно до Указу Президента України «Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України» [274] остання є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України та входить до системи органів виконавчої влади. Названа служба є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сферах державної реєстрації, зокрема державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Зазначений крок дозволив, з одного боку, зосередити функції державної реєстрації виключно у межах органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій, а з іншого, – запровадити системний державний контроль за реалізацію реєстраційних повноважень, що сприятиме, як наслідок, наближенню України до відповідних європейських стандартів.

Привертає увагу та заслуговує на підтримку також і запровадження принципу «єдиного вікна» у сферу функціонування державних реєстраторів, що, як наслідок, звільнило суб'єктів господарювання від необхідності відвідувати інші державні органи у процесі легалізації свого функціонування. Суттєво спрощено і саму процедуру реєстрації та

принципово скорочено терміни її проведення. Надзвичайно важливим кроком у напрямку наближення реєстраційної процедури до європейських стандартів стало запровадження системи електронної державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців [300; 234], спрямованої, у тому числі, на забезпечення реалізації вимог Закону України «Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні» [320].

Щоправда, це не означає, що у сфері реєстрації суб'єктів господарювання більше не існує жодних проблем. Українське законодавство у даній сфері, на жаль, все ще не можна визнати досконалим. Головна проблема полягає у тому, що український законодавець дещо не встигає за тими тенденціями та процесами, які мають місце у Європейському Союзі у сфері функціонування суб'єктів господарювання. Вітчизняні нормативні акти, не дивлячись на зобов'язання України перед Європейським Союзом у сфері адаптації національного законодавства [261], далеко не завжди узгоджуються з відповідними положеннями європейських правових актів. У результаті, те що вже з успіхом запроваджено в Європі, лише обговорюється українськими політиками та державними діячами.

Найбільшою проблемою, на наш погляд, є ігнорування українським законодавцем принципів належного урядування, жоден з яких не знайшов свого закріплення у Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». Але ж зазначені принципи, як наголошується у літературі, є пріоритетним орієнтиром державно-правових реформ, перегляду основних засад побудови вітчизняних адміністративно-правових інститутів [73, с. 17–18], а без них навряд чи вдасться у повній мірі реформувати інститут державної реєстрації суб'єктів господарювання.

З огляду на це, необхідним було б доповнення Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»

статтею, що містила б у собі перелік принципів діяльності державних реєстраторів. Зазначену статтю пропонуємо викласти у наступній редакції: «Державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців проводиться державним реєстратором з урахуванням принципів: верховенства права; участі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців у процесі прийняття рішення; прозорості процесу прийняття рішення; доступу до інформації; недискримінації; пропорційності; обґрунтованості; неупередженості; своєчасності».

Необхідним виглядає доповнення також і Кодексу України про адміністративні правопорушення [121] статтею, яка встановлювала б адміністративну відповідальність державних реєстраторів за порушення вимог Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», зокрема строків проведення державної реєстрації суб'єктів господарювання. Зазначений крок виглядає необхідним і логічним з огляду на положення ч. 1 ст. 53 Закону, де вказано про можливість притягнення до адміністративної відповідальності державних реєстраторів.

Ліцензування господарської діяльності

Не менш важливим для повноцінного функціонування суб'єктів господарювання є і інститут ліцензування господарської діяльності, який являє собою наступну форму організаційного взаємозв'язку останніх з публічною адміністрацією. У межах названого інституту виникає чимала кількість адміністративно-господарських відносин, спрямованих на забезпечення узгодженого функціонування бізнесу та держави.

Інститут ліцензування господарської діяльності розпочав своє функціонування у нашій державі на початку 90-х рр. на підставі Закону Української РСР «Про підприємництво» [331] та Постанови Ради Міністрів Української РСР від 15 квітня 1991 р. № 99 «Про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності та про розмір плати за державну

реєстрацію суб'єктів підприємництва» [335]. Протягом наступних років було прийнято ще низку нормативних актів із зазначеного питання. Своєрідним підсумком у цій сфері став Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», а також Господарський кодекс України (абз. 2 ч. 2 ст. 12, ст. 14, ч. 3 ст. 43 та ін.).

Аналіз існуючих нормативних актів з питань ліцензування господарської діяльності, а також практики діяльності суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у видачі ліцензій, дозволяє зробити висновок, що держава планомірно збільшує кількість видів діяльності, зайняття якими вимагає отримання ліцензії. Подібна тенденція, з одного боку, є зрозумілою, оскільки завдяки цьому збільшуються розміри фінансових надходжень до бюджету. Однак, така вигода є, на наш погляд, вельми умовною, оскільки посилення «ліцензійного тиску» на суб'єктів господарювання гальмує економічні перетворення у країні. Зрозуміло, що ліцензування є необхідним засобом організаційного впливу держави на сферу господарювання, від якого не може відмовитися жодна країна світу. Проте сучасні реалії розвитку господарювання, потреба у посиленні підприємницької активності та переведенні виробництва на інноваційний шлях розвитку, – все це зобов'язує українську владу переглянути перелік видів господарської діяльності, яка вимагає ліцензування, задля максимального його скорочення. У цьому плані доречно наголосити, що ліцензуванню мають підлягати лише ті види діяльності, які, у разі їх неконтрольованого здійснення, можуть завдати шкоди публічним інтересам, поставити під загрозу права, свободи та законні інтереси приватних осіб. Іншими словами, під час вирішення поставленого питання має застосуватися правило «ліцензувати лише те, що неможна не ліцензувати» [32]. Зрозуміло, що зазначене правило має бути розширено на законодавчому рівні шляхом чіткого формулювання ознак (умов), які будуть свідчити про необхідність поширення на той або інший вид господарської діяльності процедури ліцензування.

Успішність вирішення названого завдання буде багато у чому залежати також і від того, хто з науковців буде залучений владою до його розв'язання. Справа у тому, що нині інститут ліцензування аналізується з позицій різних галузей права, – цивільного, господарського, адміністративного тощо, що призводить до виникнення плутанини у розумінні його сутності, призначення та напрямків реформування. З огляду на це, необхідним є визнання як на законодавчому, так і на науковому рівнях того факту, що інститут ліцензування є складовим елементом адміністративно-господарського права.

Інститут ліцензування господарської діяльності на сьогодні доволі ґрунтовно вивчений у науковій правовій літературі [34; 430; 431]. У зв'язку з цим, вважаємо за необхідне зосередити свою увагу лише на питаннях покращення його нормативного та організаційного забезпечення.

Одним з перших кроків на шляху покращення функціонування інституту ліцензування має стати удосконалення його визначення, оскільки, як слушно писав свого часу В. Б. Авер'янов, введення уніфікованих понять та термінів для вираження однорідних явищ є важливою умовою підвищення юридичної культури [3, с. 58]. Зараз тлумачення категорії ліцензування можна знайти у ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», де під ліцензуванням розуміється видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування. Зазначене визначення, в цілому, позитивно сприймається українськими авторами [54; 169], проте, на наш погляд, воно далеке від досконалості, що негативно позначається на з'ясуванні сутності даного інституту. Мова йде про наступне.

Ліцензування господарської діяльності є одним з видів адміністративних процедур, який характеризується тими ж ознаками, які властиві будь-якій іншій адміністративній процедурі (у межах адміністративної процедури знаходить вираз юридична діяльність, яка регламентується адміністративно-процедурними нормами; обов'язковим учасником будь-якої адміністративної процедури є орган публічного управління (орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, якому делеговані державно-владні повноваження); юридична діяльність, яка здійснюється у межах адміністративної процедури, має зовнішній характер, тобто спрямовується на фізичних або юридичних осіб організаційно не підпорядкованих суб'єкту публічного управління (зазначена ознака є головною, визначальною у характеристиці адміністративної процедури, дозволяє відмежувати останню від інших видів юридичної діяльності, наприклад, дисциплінарного провадження); наслідком такої діяльності може стати прийняття обов'язкового до виконання нормативного або індивідуального акта управління чи вчинення дій, які безпосереднім чином не зачіпають правового статусу фізичних або юридичних осіб [174]). Інакше кажучи, адміністративна процедура пов'язана з виконанням публічною адміністрацією окремої, зовнішньо орієнтованої функції. Таким чином, головним недоліком наведеного вище визначення ліцензування (ліцензійної процедури) є те, що у ньому сталося об'єднання декількох окремих видів адміністративних процедур, кожна з яких, на наше переконання, має розглядатися, а тим більше визначатися окремо. У даному випадку мова йде про ліцензійну процедуру та контрольну процедуру, які хоча й пов'язані між собою, проте мають доволі принципові відмінності як у плані завдань, що на них покладаються, так і часових меж здійснення та підстав проведення. Недоречним є, як наслідок, включення до ліцензійної процедури також і внутрішньої діяльності суб'єктів публічної адміністрації, пов'язаної з веденням ліцензійних справ та реєстрів, яка є скоріше забезпечувальним (технічним) видом діяльності,

яка не тягне за собою жодних юридичних наслідків для ліцензіата. Не можна погодитися також і з включенням до змісту ліцензійної процедури діяльності, пов'язаної з видачею дублікату ліцензії, оскільки у даному випадку суб'єктом публічної адміністрації не приймається рішення про допуск суб'єкта господарювання до зайняття певним видом господарської діяльності, а відбувається лише технічне повторення (відтворення) раніше виданої ліцензії.

Таким чином, під ліцензуванням або ліцензійною процедурою варто розуміти діяльність суб'єктів публічної адміністрації, пов'язану з розглядом заяви суб'єкта господарювання про видачу (переоформлення) ліцензії та прийняттям відповідного рішення за результатами такого розгляду.

Ліцензування, являючи собою різновид адміністративних процедур, має бути засноване на відповідних принципах та здійснюватися у межах чітко визначених стадій. Аналіз Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» показує, що у ньому згадується лише про принципи державної політики у сфері ліцензування, які, однак, не є тотожними принципам ліцензійної процедури. Названі принципи хоча й пов'язані між собою, проте стосуються різних аспектів названого інституту. Принципи державної політики є орієнтирами насамперед для правотворчих суб'єктів, тоді як принципи адміністративної процедури є керівними початками для суб'єктів правозастосування. Останні зазначені принципи є більш важливими і для суб'єктів господарювання, оскільки саме через їх призму має здійснюватися прийняття рішення про видачу ліцензії чи відмову у ній. Значимість принципів адміністративної процедури підкреслюється також і КАС України, у ст. 2 якого визначено їх перелік та зазначено, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони з урахуванням останніх.

З огляду на викладене, вкрай необхідним виглядає доповнення Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» переліком принципів ліцензування (ліцензійної процедури), що, переконані, сприятиме підвищенню не лише законності, але й ефективності адміністративно-господарської діяльності відповідних суб'єктів.

У межах розмови про ліцензійну процедуру не можна обійти увагою також і стадії її здійснення. Нині у літературі висловлюється думка, що такими стадіями є: порушення ліцензійної справи; прийняття рішення про видачу ліцензії (або про відмову в її видачі) та видача ліцензії; оскарження рішення про відмову у видачі ліцензії; переоформлення ліцензії та видача її дубліката; контроль за дотриманням ліцензіатом ліцензійних умов, а у разі їх порушення – анулювання ліцензії; оскарження рішення про анулювання ліцензії [54; 114; 400]. Аналізуючи зазначену позицію, зауважимо, що вона така ж недосконала, як і згадане вище визначення ліцензування. Адже, переконані, немає жодних підстав для об'єднання під терміном «ліцензування» так званої публічно-сервісної (видача ліцензії) та втручальної (проведення перевірок дотримання ліцензійних умов) діяльності суб'єктів публічної адміністрації, оскільки вони відрізняються за чималою кількістю показників.

Таким чином, у Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», по-перше, необхідно чітко розмежувати окремі види адміністративних процедур, які мають місце у даній сфері; по-друге, для кожного виду адміністративної процедури визначити стадії її здійснення; по-третє, встановити як загальні строки адміністративної процедури, так і строки вчинення окремих процедурних дій.

Ліцензійна процедура у будь-якому випадку завершується прийняттям індивідуального адміністративного акта, тобто рішення про видачу ліцензії, продовження її дії або про відмову у видачі ліцензії. На підставі такого рішення, у разі якщо воно є позитивним, суб'єкту

господарювання видається ліцензія. Проте іноді у літературі правовим актом індивідуальної дії визнається ліцензія [54], що є принципово хибним. Ліцензія є лише офіційним документом, який підтверджує (засвідчує) право суб'єкта господарювання займатися певним видом господарської діяльності. У зв'язку з цим, ліцензія не може бути предметом оскарження в адміністративному суді. Оскаржити можна лише рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо видачі чи не видачі ліцензії, на чому, до речі, чітко наголошено у Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

Отже, немає сумніву, що законодавства України про ліцензування певних видів господарської відповідальності вимагає свого подальшого удосконалення, яке має здійснюватися у першу чергу в напрямку уніфікації ліцензійних процедур, запровадження їх єдиних принципів та стадій, а також строків здійснення. Актуальним є також і питання про введення до складу суб'єктів ліцензування представників громадськості, незалежних експертів, що дозволило б зробити ліцензійну процедуру більш прозорою, відкритою, а головне, неупередженою.

Без таких кроків діяльність суб'єктів публічної адміністрації у даній сфері буде лише негативно позначатися на функціонуванні суб'єктів господарювання, породжувати порушення їх прав та законних інтересів, оскільки суб'єкти публічної адміністрації, як вже не раз говорилося [400], доволі часто зловживають своїми ліцензійними повноваженнями.

Патентування господарської діяльності

Інститут патентування господарської діяльності у нашій державі було запроваджено Законом України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» [330]. Зазначений закон втратив чинність з 01 січня 2011 р. у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України [218], положення якого (ст.ст. 14, 61, 125, 152, 267 тощо), а також ст.ст. 12 та 14 Господарського кодексу України заклали правову основу названого інституту.

Відповідно до названих правових актів у сферах, пов'язаних із торгівлею за грошові кошти (готівку, чеки, а також з використанням інших форм розрахунків та платіжних карток на території України), обміном готівкових валютних цінностей (у тому числі операції з готівковими платіжними засобами, вираженими в іноземній валюті, та з платіжними картками), у сфері грального бізнесу та побутових послуг, інших сферах, визначених законом, застосовується патентування підприємницької діяльності суб'єктів господарювання.

Господарський кодекс України називає два види патентів: торговий патент та спеціальний патент.

Торговий патент являє собою державне свідоцтво, яке засвідчує право суб'єкта господарювання займатися певними видами підприємницької діяльності впродовж встановленого строку. Що стосується спеціального торгового патенту, то під ним розуміється державне свідоцтво, яке засвідчує право суб'єкта господарювання на особливий порядок оподаткування відповідно до закону.

Аналіз зазначених визначень дозволяє зробити висновок, що патентування господарської діяльності виконує подвійну функцію. З одного боку, завдяки ньому здійснюється публічне регулювання економіки через допуск приватних суб'єктів до зайняття певними видами господарської діяльності (у цьому аспекті патент, фактично, нічим не відрізняється від ліцензії), а з іншого, – патент, у розумінні ст. 267 Податкового кодексу України, є видом збору, тобто обов'язковим платежем до відповідного бюджету.

Подібна державна політика щодо патентування, на нашу думку, знову ж таки не сприяє активізації підприємницької активності приватних осіб, негативно позначаючись, як наслідок, на рівні економічного зростання України. У даному разі мова йде про те, що патент доповнює собою ліцензію, а також і без того величезний перелік податків та зборів, які сплачуються суб'єктами господарювання до бюджету. Тобто, перед

суб'єктами господарювання виникають додаткові (організаційні та матеріальні) перепони на шляху їх практичної діяльності. Особливо гостро зазначена проблема проявляється, наприклад, у сфері торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, для зайняття якою потрібна і ліцензія, і торговий патент.

З іншого боку, чинне законодавство подекуди доволі розпливчато визначає види підприємницької діяльності, яка підлягає патентуванню. Так, наприклад, у п. 267.1.2. Податкового кодексу України зазначено, що не є платниками збору (патенту) за провадження торговельної діяльності суб'єкти господарювання, які провадять торговельну діяльність виключно з використанням таких видів товарів вітчизняного виробництва: хліб і хлібобулочні вироби; борошно пшеничне та житнє; сіль, цукор, олія соняшникова і кукурудзяна; молоко і молочна продукція, крім молока і вершків згущених із домішками і без них; продукти дитячого харчування; безалкогольні напої; морозиво; яловичина та свинина; свійська птиця тощо. Отже, у зв'язку з цим виникає питання, чи можуть зазначені суб'єкти без патенту здійснювати продаж пельменів, виготовлених з власної муки та власного м'яса? На думку працівників Державної податкової адміністрації України, продаж зазначеної продукції підлягає патентуванню [205], з чим, однак, можна не погодитися з огляду на те, що пельмені є своєрідним поєднанням продукції, реалізація якої не вимагає отримання патенту. Проте, для держави, яка має постійні проблеми з наповненням державного бюджету, більш вигідним, зрозуміло, є розширений погляд на об'єкти патентування.

З іншого боку, запровадження інституту патентування деяких видів господарської діяльності пояснюється також і тим, що в Україні діє система презумптивного оподаткування, яка базується на підозрі приватних осіб у постійній несплаті (неповній сплаті) податків та зборів. Через це, як наголошують представники Державної податкової

адміністрації України, власне, і запроваджено патентування підприємницької діяльності [329].

Як проміжний підсумок, зазначимо, що, на наш погляд, інститут патентування деяких видів господарської діяльності являє собою архаїчний спосіб публічного регулювання економіки, який перетинаючись з ліцензуванням та оподаткуванням, лише обмежує підприємницьку активність приватних осіб. Вважаємо, що на сьогоднішній день немає достатньо переконливих аргументів, які довели б доцільність його подальшого існування. Ліквідація даного інституту сприяла б переміщенню України з передостаннього місця у рейтингу найбільш привабливих країн для ведення бізнесу (у нашій країні запроваджено 135 видів різноманітних податків та зборів) [41] на більш високі позиції.

Інститут квотування

Інститут квотування, відповідно до ч. 1 ст. 14 Господарського кодексу України, є засобом державного регулювання у сфері господарювання, спрямованим на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів. Сутність квотування зводиться до того, що у необхідних випадках держава встановлює граничний обсяг (квоти) виробництва чи обігу певних товарів і послуг. Порядок квотування виробництва та/або обігу (включаючи експорт та імпорт), а також розподіл квот встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до закону.

Відповідно до ст. 381 Господарського кодексу України режим квотування зовнішньоекономічних операцій запроваджується у випадках, передбачених законом, чинними міжнародними договорами України, та здійснюється шляхом обмеження загальної кількості та/або сумарної митної вартості товарів, яка може бути ввезена (вивезена) за певний період.

Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [302] встановлює наступні види квот: квоти глобальні (встановлюються по

товару без зазначення конкретних країн/груп країн, куди товар експортується або з яких він імпортується); квоти групові (встановлюються по товарах з визначенням групи країн, куди товар експортується або з яких він імпортується); квоти експортні/імпортні (граничний обсяг певної категорії товарів, який дозволено експортувати з території України (імпортувати на територію України) протягом встановленого строку та який визначається у натуральних чи вартісних одиницях); індивідуальні квоти (встановлюються по товару з визначенням конкретної країни, куди товар може експортуватись або з якої він може імпортуватись); квоти спеціальні (граничний обсяг імпорту в Україну певного товару, що є об'єктом спеціального розслідування та/або спеціальних заходів, який дозволено імпортувати в Україну протягом встановленого строку та який визначається в натуральних та/або вартісних одиницях виміру).

Квотування здійснюється шляхом встановлення режиму видачі індивідуальних ліцензій, причому загальний обсяг експорту (імпорту) за цими ліцензіями не повинен перевищувати обсягу встановленої квоти [66].

Отже, аналіз наведених положень дозволяє порівняти квотування з ліцензуванням та патентування, оскільки квоти об'єднують у собі як організаційні (дозвіл на функціонування), так і фінансові (вид платежу до бюджету) способи впливу на суб'єктів господарювання.

Центральним суб'єктом у процедурі квотування є Кабінет Міністрів України, який шляхом прийняття постанов затверджує відповідні квоти. Так, наприклад, його постановою було затверджено загальні обсяги квот на експорт нафти сирової українського походження та нафтопродуктів у 2005 р. [262] Разом з цим, слід зазначити, що існуючий нині порядок квотування товарів та послуг дещо не відповідає вимогам законодавства. У даному випадку йдеться про те, що відповідно до ст. 14 Господарського кодексу України квотування має здійснюватися Кабінетом Міністрів України відповідно до закону, якого, однак, немає. До 2006 р. функцію такого

закону виконував Декрет Кабінету Міністрів України «Про квотування і ліцензування експорту товарів (робіт, послуг)» [305], який втратив чинність. З огляду на це, необхідним виглядає прийняття спеціального законодавчого акта з питань квотування товарів та послуг. У зазначеному нормативному акті, з огляду на те, що квотування є доволі потужним способом організаційного впливу з боку держави на суб'єктів господарювання, мають знайти закріплення усі необхідні процедурні аспекти такої діяльності, починаючи від принципів квотування товарів та послуг та закінчуючи відповідальністю держави за порушення прав та законних інтересів суб'єктів господарювання.

Інститут нормативів та лімітів

Одним із засобів державного регулювання господарської діяльності, відповідно до ч. 2 ст. 12 Господарського кодексу України, є нормативи та ліміти. Інакше кажучи, у певних сферах господарювання існують затверджені на рівні нормативних актів нормативи та ліміти, які мають бути дотримані відповідними суб'єктами у процесі їх функціонування. Необхідність існування названого інституту, особливо у сфері охорони природи, є очевидною. Екологічні катастрофи, зміни клімату на планеті експерти небезпідставно пов'язують із господарською діяльністю людини. Саме з огляду на це діяльність суб'єктів господарювання, і насамперед та, яка завдає шкоду навколишньому природному середовищу, має бути контрольованою, що, власне, і досягається через запровадження відповідних нормативів та лімітів.

Але викликає щонайменше подив той факт, що у Господарському кодексі України, який покликаний здійснювати правове регулювання державного управління господарською діяльністю, про інститут нормативів та лімітів, що є доволі «небезпечним» для суб'єктів господарювання (запровадження жорстких нормативів та/або лімітів може викликати необхідність проведення технічного переоснащення виробництва, що вплине на собівартість продукції, і, як наслідок, на її

конкурентоздатність), згадується лише в одній статті. Невже законодавець «забув» про цей інститут, чи для Української держави він не має принципового значення?

Бажає бути кращим і законодавче забезпечення названого інституту. Слід зазначити, що в Україні немає спеціального законодавчого акта з питань визначення (формування) нормативів та лімітів. Про нормативи та ліміти доволі стисло згадується у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [328], де, зокрема вказано, що основними принципами охорони навколишнього природного середовища є пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності.

Подібний підхід законодавця базується на низці положень Конституції України, які зобов'язують як приватних осіб, так і суб'єктів господарювання берегти природу, не погіршувати екологічну ситуацію у країні (ст.ст. 41, 66) тощо. Проте зазначені зобов'язання, на наш погляд, виглядають майже фіктивними, оскільки у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» право на встановлення нормативів та лімітів передано на місцевий рівень – органам влади АР Крим, органам місцевого самоврядування. Такий крок, ми переконані, робить справу охорони навколишнього природного середовища залежною як від місцевих бюджетів, так і від місцевих інтересів, що, певна річ, не сприяє покращенню екологічної ситуації у державі.

З огляду на викладене, вважаємо за необхідне або внести зміни до Господарського кодексу України, або прийняти окремий закон України, в якому було б встановлено процедури визначення та затвердження нормативів та лімітів. Нормативи та ліміти, особливо у тих сферах господарювання, які завдають шкоди навколишньому природному середовищу, мають затверджуватися виключно законами. Що ж стосується самого інституту нормативів та лімітів, то з огляду на його принципове

значення для існування усього людства необхідною вбачається його трансформація у підгалузь адміністративно-господарського права – право захисту навколишнього природного середовища від негативного впливу господарської діяльності.

Інститут стандартизації та сертифікації

Правовою основою (на рівні законів) названого інституту є статті 12, 15 Господарського кодексу України, Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» [340], закони України «Про стандартизацію»; «Про підтвердження відповідності» [332], «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» [339]. Усього ж, за підрахунками фахівців, у сфері технічного регулювання господарської діяльності діє більш ніж 3000 нормативних актів [55]. Наведені дані, на наш погляд, актуалізують проведення систематизації цього величезного масиву правових актів, що, у свою чергу, призведе до виділення у системі адміністративно-господарського права окремої підгалузі – права технічного регулювання господарської діяльності.

Стандартизація являє собою спеціальний вид діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, що полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар'єрів у торгівлі і сприянню науково-технічному виробництву (ст. 1 Закону України «Про стандартизацію»). Інакше кажучи, змістом стандартизації є перевірка відповідності певного предмета, процесу чи послуги існуючому стандарту. У зв'язку з цим, можна погодитися з думкою [136], що стандарт виконує службову роль по відношенню до законодавства, оскільки він не регулює суспільні відносини, а встановлює лише конкретні якості, критерії названих вище об'єктів. Саме тому стандартизація і розглядається як непрямий спосіб

впливу держави на сферу економіки [147], що однак не знижує вагу та значимість її належного правового регулювання, яке, нагадаємо, здійснюється через норми адміністративно-господарського права.

Ведучи мову про стандартизацію, необхідно одразу декілька слів сказати також і про сертифікацію, яка становить один з найважливіших механізмів управління якістю, що дає змогу об'єктивно оцінити продукцію, підтвердити споживачеві її безпечність, організувати контроль за відповідністю продукції вимогам екологічної чистоти, а також підвищити її конкурентоспроможність [415]. Згідно з Законом України «Про підтвердження відповідності» сертифікація – це процедура, за допомогою якої визнаний в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу встановленим законодавством вимогам.

Основними учасниками адміністративно-господарських відносин (з боку держави), які виникають у сфері стандартизації та сертифікації, є Національне агентство з акредитації України; науково-дослідні державні підприємства (інститути); державні підприємства, регіональні центри стандартизації, сертифікації та якості, технічні комітети зі стандартизації тощо. Наявність такої розгалуженої системи суб'єктів пояснюється бажанням та готовністю держави передати функції з стандартизації та сертифікації на виконання недержавних суб'єктів, що цілком відповідає сучасним тенденціям делегування повноважень у сфері публічного управління. Разом з цим, цей позитивний крок не зашкодив спостерігається щодо сертифікації радіоелектронних засобів в Україні. Як показало проведене дослідження, існуючі у названій сфері складнощі пов'язані з занадто довгим термінами процедури сертифікації, непрозорістю цінової політики, невизнанням європейських та інших сертифікатів в Україні. Подібні проблеми виникають також і щодо інших сфер чи напрямів сертифікаційних процедур.

Причина їх виникнення, на наш погляд, може бути пояснена тим, що досі названі вище інститути розглядаються як організаційно-правові утворення, які не мають нічого спільного із, так би мовити, звичайною діяльністю публічної адміністрації щодо прийняття нормативних чи індивідуальних актів. А якщо додати сюди ще і той факт, що стандартизація та сертифікація проводиться недержавними утвореннями, то у суб'єктів цих процедур часто виникає відчуття того, що процедурні норми створені не для них.

Відтак у майбутньому Адміністративно-процедурному кодексі України необхідно встановити, що його дія однаковою мірою поширюється і на суб'єктів, які виконують делеговані державою повноваження, причому незалежно від їх організаційно-правової форми. Це правило має діяти щодо випадків проходження обов'язкової державної стандартизації чи сертифікації. Що ж до добровільних форм підтвердження відповідності, то вони, звичайно, можуть відбуватися за правилами, встановленими самостійно суб'єктами їх організації та здійснення.

Разом з цим ми переконані, що держава зобов'язана визначитися стосовно зменшення кількості об'єктів, процесів та послуг, які мають пройти процедуру стандартизації чи сертифікації. Зрозуміло, що від названих інститутів повністю відмовитися не вдасться, проте їх обсяги доцільно звузити. Зазначений крок є вкрай необхідним, оскільки існуючі у сучасних формах інститути стандартизації та сертифікації доволі часто стоять на заваді функціонуванню суб'єктів господарювання. Показовими у цьому плані є результати соціологічного дослідження, проведеного Міжнародною фінансовою корпорацією. Опитування показало, що на думку 63 % підприємців, найбільшою проблемою бізнесу в Україні є технічне регулювання (стандартизація та сертифікація) господарської діяльності [203]. Наочним прикладом у цьому плані є сертифікація готелів, яку до вересня 2012 р. мали в обов'язковому порядку проходити усі суб'єкти

господарювання, що надавали послуги з тимчасового розміщення фізичних осіб. У жодній європейській країні такого обов'язку суб'єктів господарювання не передбачено, то ж виникає майже риторичне питання, а з якою ж метою була запроваджена така сертифікація в Україні? На це запитання свого часу відповів О. В. Прудивус, висловивши переконання, що якщо ліцензування виконує на практиці контрольну функцію спеціального дозволу, тобто є державним регулятором підприємництва, то сертифікація все більше набирає рис виключно фіскальної функції, тобто додаткового платежу до бюджету. А оскільки частина сплачених коштів залишається організаціям (не обов'язково державним), які здійснюють сертифікацію, то можна констатувати, що має місце безпосередня підтримка державою приватних інтересів.

Отже, як підсумок зазначимо, що вітчизняні інститути сертифікації та стандартизації мають не лише за формальними ознаками відповідати своїм європейським аналогам, але, що головне, – співпадати з ними за змістовними показниками. Зокрема, в Україні повною мірою має бути реалізований принцип добровільності застосування стандартів. Проте для цього, як справедливо наголошується у літературі, необхідно провести чітку межу між обов'язковими та необов'язковими для застосування технічними нормами (регламентами, стандартами, кодексами усталеної практики, технічними умовами тощо) [148].

Підсумовуючи викладене у межах даного підрозділу дослідження, зазначимо, що в Україні нині на нормативному рівні закріплено розгалужену систему організаційних механізмів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах. Їх запровадження було обумовлено необхідністю державного (організаційного, фінансового, податкового тощо) контролю за сферою господарювання, охорони життя та здоров'я громадян, захисту приватних осіб від негативних наслідків господарської діяльності тощо. Звісно, певною мірою ці завдання виконуються, однак, як показав проведений

аналіз, майже всі вони (механізми) не позбавлені доволі суттєвих недоліків, які дуже негативно позначаються на економічних показниках функціонування суб'єктів господарювання. З огляду на це, досліджувана сфера чекає на ґрунтовні і, головне, системні перетворення, які мають розпочатися у сфері правового регулювання. У цьому плані необхідним вважаємо насамперед усунення з проаналізованих вище інститутів приватноправових норм; систематизацію відповідного правового масиву; включення названих інститутів до системи адміністративно-господарського права.

4.3. Фінансові механізми участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах

В умовах функціонування ринкової економіки не завжди бажаним та доцільним є прямий та/або організаційний вплив держави на суб'єктів господарювання, оскільки це може мати негативні наслідки для учасників господарських відносин. Зважаючи на це, у сучасних економіках світу розроблено та з успіхом впроваджено механізми опосередкованого впливу держави на ринок, які проявляються насамперед у формі фінансової підтримки суб'єктів господарювання. Для позначення названих процесів в європейській правовій літературі вживається термін «сприяння розвитку економіки» [434, с. 269].

Заходи сприяння розвитку економіки або фінансові механізми участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах принциповим чином відрізняються від тих механізмів, які було розглянуто нами вище. Їх головна особливість та специфіка полягає у тому, що вони, фактично, розширюють правовий статус суб'єктів господарювання. Це досягається або через надання фінансової підтримки останнім, або через звільнення їх від сплати обов'язкових платежів. За рахунок такої політики держава може досягати одночасно декілька цілей: по-перше, сприяти

розбудові тих галузей чи сфер господарювання, які з певних причин не розвиваються у країні; по-друге, налагоджувати конструктивні, рівні партнерські відносини з приватним сектором, знаходячи в останньому підтримку (моральну, організаційну, фінансову тощо), необхідну під час реалізації «непопулярних» державних програм; по-третє, заохочувати впровадження у технологічні, виробничі процеси інноваційних технологій.

Разом з цим, необхідно пам'ятати також і про те, що сприяння розвитку економіки з боку держави шляхом задіяння фінансових механізмів може містити у собі й певні негативні наслідки як для держави, так і для суб'єктів господарювання. Наприклад, надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання може спричинити суттєве збільшення видатків державного бюджету, що, як наслідок, поставить під загрозу виконання інших державних програм. Подібні ситуації можливі з огляду на те, що іноді, особливо на стадії прийняття рішення про фінансову підтримку суб'єкта господарювання, доволі важко прорахувати наперед її наслідки для бюджету. З іншого боку, фінансове «втручання» держави у сферу господарювання може поставити у нерівні конкурентні умови суб'єктів господарювання, що є неприпустимим для ринкової економіки, яка функціонує на засадах самоорганізації.

З огляду на викладене, необхідно особливо наголосити на тому, що фінансові механізми участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах мають набути чіткого та всебічного правового регулювання, насамперед за рахунок норм адміністративно-господарського права. Зазначене завдання впливає також і з положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», котрі зобов'язують Україну розбудовувати такі правила та умови конкуренції, які у повній мірі відповідали б європейським стандартам, закріпленим, зокрема, у Договорі про функціонування Європейського Союзу (ст. 107) [86].

Аналіз вітчизняного законодавства показує, що наразі в Україні прийнято певну кількість правових актів, які закладають правову основу названого інституту. Центральне місце серед таких актів займає Господарський кодекс України, ряд статей якого закріплює існування у нашій державі інститутів інвестиційних, податкових та інших пільг; дотацій; компенсацій; цільових інновацій та субсидій. Так, зокрема, ч. 1 ст. 16 Кодексу визначено, що держава може надавати дотації суб'єктам господарювання: на підтримку виробництва життєво важливих продуктів харчування, на виробництво життєво важливих лікарських препаратів та засобів реабілітації інвалідів, на імпорتنі закупівлі окремих товарів, послуги транспорту, що забезпечують соціально важливі перевезення, а також суб'єктам господарювання, що опинилися у критичній соціально-економічній або екологічній ситуації, з метою фінансування капітальних вкладень на рівні, необхідному для підтримання їх діяльності, на цілі технічного розвитку, що дають значний економічний ефект, а також в інших випадках, передбачених законом. Що ж до компенсацій або доплат, то вони надаються сільськогосподарським товаровиробникам за сільськогосподарську продукцію, що реалізується ними державі (ч. 2 ст. 16 ГК України).

Однак ці положення у Господарському кодексі України подальшого розвитку не одержали, тому можна стверджувати, що вони носять скоріше декларативний, ніж регулятивний характер. Конкретизація сутності, змісту та порядку застосування перерахованих інститутів знайшла прояв у інших законодавчих та підзаконних актах. Спробуємо більш докладно зупинитися на аналізі названих інститутів адміністративно-господарського права.

Інститут дотацій

Аналіз чинного законодавства доводить, що в Україні існує чимало різноманітних дотацій, що можуть видаватися державою суб'єктам господарювання. Так, наприклад, у Податковому кодексі України [218]

йдеться про: виробничу дотацію з бюджету (фінансова допомога з боку держави, що надається суб'єкту господарювання на безповоротній основі з метою зміцнення його фінансово-економічного становища та/або для забезпечення виробництва товарів, виконання робіт, надання послуг (ст. 14.1.16); дотації на регулювання цін на платні послуги (ст. 157.6); у Законі України «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю» [259], – про дотацію роботодавцю, який приймає на роботу молодь; у Постанові Кабінету Міністрів України «Про реалізацію статті 18-1 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [338], – про дотацію на створення спеціальних робочих місць для безробітних інвалідів (кошти, які спрямовуються Фондом соціального захисту інвалідів на покриття витрат роботодавця на створення спеціальних робочих місць для безробітних інвалідів) тощо.

Разом з цим зазначимо, що про дотації згадується також і у Бюджетному кодексі України [45], де мова йде, відповідно, про бюджетні дотації, тобто суми грошових коштів, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам з метою вирівнювання доходної спроможності останніх. Не будемо вдаватися до їх аналізу, оскільки цей вид дотацій до теми нашої роботи відношення не має.

Отже, з огляду на викладене, можна зробити висновок, що дотація являє собою грошові кошти, які виділяються юридичним і фізичним особам з державного бюджету на цілі, пов'язані із задоволенням публічних інтересів. Зазначені цілі можуть бути доволі різноманітними, проте у будь-якому випадку їх досягнення є корисним для держави.

Інститут субсидій

Інститут субсидій в Україні регулюється низкою правових актів. Першорядне значення тут має Закон України «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту» [297], де під субсидією розуміється фінансова або інша підтримка державними органами

виробництва, переробки, продажу, транспортування, експорту, споживання товару, в результаті якої суб'єкт господарських відносин країни експорту отримує пільги (прибутки). Майже подібним чином визначається субсидія і у Концепції перебудови системи державних субсидій, що надаються галузям економіки [265] – субсидією є фінансова або інша підтримка державними органами виробництва, переробки, продажу, транспортування, експорту, споживання відповідного товару, в результаті чого суб'єкт господарювання отримує пільги (прибутки).

Принагідно відзначимо, що термін «субсидія» використовується не лише у сфері господарювання. Так, наприклад, у Постанові Кабінету Міністрів України «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» йде мова про субсидії, які надаються малозабезпеченим верствам населення на оплату житлово-комунальних послуг. Порядок надання цієї субсидії, на наш погляд, регулюється соціальним правом, і, відповідно, не стосується предмета нашого дослідження.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що тлумачення субсидій має певні відмінності і залежить від сфери, в якій субсидія надається. Проте, на наш погляд, подібний підхід є невиправданим, оскільки сутність та зміст субсидій мають бути однаковими, тому варто знайти універсальне визначення даної категорії. За основу такого визначення можна взяти тлумачення, сформульоване в економічній літературі, де під субсидією розуміється вид допомоги, що надається державою або відповідною установою окремим юридичним або фізичним особам переважно у грошовій формі з метою забезпечення чи відшкодування непередбачених матеріальних витрат внаслідок певних негативних явищ (безробіття, інфляційні процеси тощо), а також фінансова або інша підтримка та стимулювання певної діяльності [107, с. 434].

Інститут компенсацій (безповоротних державних виплат)

Інститут компенсацій (безповоротних державних виплат), виходячи з положень Господарського кодексу України, застосовується переважно у сфері сільського господарства для підтримки товаровиробників. За період незалежності в Україні було прийнято ряд правових актів, які регулювали порядок та умови сплати виробникам сільськогосподарської продукції відповідних компенсацій. Одним з перших актів зазначеної групи став Указ Президента України «Про компенсацію грошових втрат сільськогосподарським товаровиробникам і банкам» [306]. Ознайомлення з даним Указом показує, що ним запроваджувалося декілька видів компенсацій товаровиробникам і банкам, зокрема: компенсація втрат товаровиробників шляхом збільшення їх виручки; списання товаровиробникам заборгованості перед банками; відшкодування товаровиробникам витрат на будівництво об'єктів соціально-культурного та побутового призначення тощо; компенсація втрат від знецінення грошової частини коштів статутних фондів банків.

У наступні роки практика видання подібних правових актів була продовжена як Президентом України, так і урядом. Для прикладу можна назвати: Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо вирішення соціальних проблем на селі та дальшого розвитку аграрного сектора економіки» [255]; Постанову Кабінету Міністрів України «Про компенсацію сільськогосподарським товаровиробникам витрат, пов'язаних з прийманням та зберіганням зерна у разі здійснення його заставних закупівель» [307]; Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку спрямування коштів державного бюджету на компенсацію сільськогосподарським товаровиробникам за посіяне зерно» [285], інші акти.

Вивчення названих правових актів дозволяє зробити декілька висновків. По-перше, компенсація являє собою вид безповоротної фінансової допомоги, які виплачується державою суб'єктам господарювання, задіяним у виробництві сільськогосподарської продукції.

Проте компенсаційні виплати не обмежуються лише названою сферою. Вони можуть здійснюватися також і для підтримки інших напрямків та сфер діяльності суб'єктів господарювання. По-друге, правове регулювання порядку надання компенсацій здійснюється на сьогоднішній день переважно на підзаконному рівні, що робить державну політику у цій сфері почасти непослідовною; по-третє, чинні нормативні акти майже не містять процедур надання суб'єктам господарювання компенсаційних виплат, що, відповідно, ставить у нерівні умови претендентів на такі виплати, викликає порушення одного з найважливіших принципів належного урядування – принципу юридичної визначеності.

Отже, означене дає підстави говорити про те, що названий інститут знаходиться на початковій стадії свого розвитку та нормативного закріплення, і поки що його не можна вважати дієвим способом підтримки державою суб'єктів господарювання.

Інститут фінансових (інвестиційних, податкових) пільг

У низці статей Господарського кодексу України наголошується на тому, що одним із засобів державного регулювання господарської діяльності є інвестиційні, податкові та інші пільги, які встановлюються відповідно до положень названого кодексу, а також інших законів України. Що стосується Господарського кодексу України, то у ньому є лише декілька статей, які закладають нормативні засади для застосування названого інституту фінансової підтримки суб'єктів господарювання. Найбільш чітко про це йдеться у ч. 2 ст. 385, де зазначено, що податкові пільги надаються виключно відповідно до закону, як правило, суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, які стабільно експортують наукову, наукоємну продукцію, експорт яких перевищує імпорт за фінансовий рік і обсяг експорту яких становить не менше п'яти відсотків від обсягу реалізованих за фінансовий рік товарів; у ч. 3 ст. 394 (у державних програмах залучення іноземних інвестицій в пріоритетні галузі економіки

та соціальну сферу може бути передбачено встановлення додаткових пільг для суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у цих сферах).

Дещо більше конкретики щодо порядку отримання суб'єктами господарювання податкових та інших пільг можна зустріти у Податковому кодексі України. Так, ст. 30 цього акта податкова пільга визначається як передбачене податковим та митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі за наявності підстав, визначених у Податковому кодексі України. Підставами для надання податкових пільг є особливості, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат. Податкова пільга надається шляхом: а) податкового вирахування (знижки), що зменшує базу оподаткування до нарахування податку та збору; б) зменшення податкового зобов'язання після нарахування податку та збору; в) встановлення зниженої ставки податку та збору; г) звільнення від сплати податку та збору.

З огляду на те, що податкові пільги можуть бути запроваджені широким колом суб'єктів (Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами), то, відповідно, кількість нормативних актів, які регламентують зазначену діяльність, є доволі великою, що, як наслідок, ускладнює надання загальної характеристики названого інституту. Але на деяких аспектах даної проблематики ми все ж зупинимося.

Головне питання полягає у тому, а чи може держава, встановивши на конституційному рівні з подальшим закріпленням у податковому законодавстві обов'язок щодо сплати податків та інших обов'язкових платежів, звільняти від його виконання певних суб'єктів господарювання? Відповідь на поставлене питання є доволі проблематичною, особливо з огляду на принцип рівності усіх перед законом. На наш погляд, надання податкових та інших пільг суб'єктам господарювання саме по собі є

можливим та доцільним, що підтверджується європейською практикою публічного регулювання економіки [389; 434, с. 282]. Проте для того, щоб зазначений інститут функціонував на належному рівні, в його підґрунтя мають бути закладені деякі важливі принципи. По-перше, рішення про надання податкових та інших пільг не повинні приймати суб'єкти публічної адміністрації. Вони можуть бути лише суб'єктами, задіяними у його реалізації. Лише парламент повинен мати право визначати випадки та процедури надання податкових та інших пільг суб'єктам господарювання. По-друге, необхідним є виключення практики посилення податкового контролю з боку податкової служби за тими суб'єктами господарювання, які отримали податкові та інші пільги. За таких умов суб'єкти господарювання скоріше будуть відмовлятися від отримання пільг, ніж намагатися їх отримати, що, зрозуміло, лише негативно позначиться на рівні їх економічної активності. По-третє, політика держави у сфері надання податкових та інших пільг має бути послідовною та передбачуваною, оскільки у протилежному випадку суб'єкти господарювання будуть постійно знаходитися у стані невизначеності з питань оподаткування, що знову ж таки буде гальмувати економічний розвиток країни. У цьому плані доволі показовою є ситуація, яка склалася навколо Закону України «Про інноваційну діяльність» [303]. Зазначений закон передбачав особливості в оподаткуванні та митному регулюванні інноваційної діяльності, зокрема шляхом надання суб'єктам інноваційної діяльності права на отримання таких видів пільг, як податкові, амортизаційні та митні. Однак дія цих положень протягом 2003-2005 рр. призупинялася Законом «Про державний бюджет України» на відповідний рік [247]. Залишається лише погодитися з думкою В. Добровольської, що ті незначні пільги, що встановлені у Господарському кодексі України та загалом у законодавстві України стосовно інноваційної, інвестиційної діяльності, фактично не діють [82].

Отже, інститут фінансових (інвестиційних, податкових) пільг знаходиться в Україні все ще у стані становлення, бо держава дотепер так і не визначилася остаточно, чи потрібні їй ці пільги.

Викладене у межах даного підрозділу дисертації, свідчить про те, що фінансові механізми участі публічної адміністрації у адміністративно-господарських відносинах не можна визнати ефективними. Україні слід докласти чимало зусиль у цьому напрямі, як організаційного, так і правового характеру. Розвиток адміністративно-господарського законодавства, спрямованого на регулювання фінансових механізмів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах, найперше вимагає запровадження виключно на законодавчому рівні:

- випадків та умов заборони надання субсидій, дотацій та/або податкових пільг суб'єктам господарювання. В іншому разі зазначена діяльність може набути надмірного поширення, що є неможливим за умов ринкової економіки. У цьому плані варто дослухатися до думки Р. Штобера, який пише, що держава не повинна підміняти та відтіснити на задній план шляхом надання фінансової допомоги відповідальність підприємця. І чим інтенсивніше здійснюється сприяння розвитку економіки, тим вищий ступінь такої підміни. Негативні наслідки надання фінансової допомоги загальновідомі: допомога паралізує підприємницьку ініціативу та перешкоджає інноваційній діяльності (так званий дотаційний менталітет). У зв'язку з цим, переконаний дослідник, вищий принцип діяльності щодо підтримки економіки має полягати у тому, що економічна допомога держави – це лише допомога у підтримці самопомоги або самореалізації [434, с. 277, 278], з чим, на наш погляд, варто погодитися;

- механізмів перевірки дотримання процедур надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання. Необхідно передбачити також і можливість участі у таких перевірках суб'єктів господарювання, інтереси яких можуть бути порушені внаслідок прийняття названого вище рішення;

- спрощеної та ускладненої процедур надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання. У підґрунтя такого поділу має бути покладена сума (розмір) фінансової допомоги. Держава має визначити розмір фінансової допомоги, отримання якої не буде передбачати проходження складних процедур. Це дозволить оперативно реагувати на потреби та запити суб'єктів господарювання малого та середнього рівнів. У інших випадках (підтримка великих суб'єктів господарювання, отримання фінансової допомоги у збільшеному розмірі) необхідним має стати проходження ускладненої процедури перевірки підстав та наслідків надання фінансової допомоги;

- видів фінансової допомоги суб'єктам господарювання, а також їх особливостей. Як показав проведений вище аналіз, нині термін «дотація» часто підміняється поняттям податкової пільги [420], а однією з форм субсидії визнається дотація та позика [193]. Подібний стан справ є неприйнятним, оскільки не дозволяє, насамперед суб'єктам господарювання, зрозуміти як існуючі форми фінансової допомоги, так і процедури їх надання;

- процедур інвентаризації наданої суб'єктам господарювання фінансової допомоги, а також результатів її використання. Це дозволить, з одного боку, виключити випадки отримання суб'єктом господарювання фінансової допомоги на один проект з боку різних органів чи установ, а з іншого, – дозволить сформувати так зване фінансове дос'є на суб'єктів господарювання, в якому буде накопичуватися інформація щодо розпорядження державними коштами або коштами органів місцевого самоврядування.

Окреслені питання могли б бути розв'язані шляхом прийняття закону України «Про фінансову допомогу суб'єктам господарювання». До речі, проект подібного законодавчого акта вже було подано на розгляд Верховної Ради України. Щоправда, на думку його розробників, він має називатися закон України «Про державну допомогу суб'єктам

господарювання». Мета його прийняття пов'язувалася з необхідністю створення в Україні інституційних, правових та організаційних засад функціонування прозорої системи державної допомоги, що має забезпечити мінімізацію негативного впливу державної допомоги на конкуренцію та міжнародну торгівлю, сприятиме створенню рівних умов діяльності суб'єктів господарювання на товарних ринках України, стимулюватиме державну підтримку регіонального розвитку малорозвинутих регіонів, реалізацію важливих загальнодержавних проектів, технічний розвиток та інновації [349].

Названий проект необхідно підтримати, оскільки він, у разі його прийняття, сприяв би налагодженню системної та послідовної роботи у названій сфері. Проте окремі його положення викликають у нас застереження. Вважаємо, слід відмовитися від терміна «державна допомога», оскільки він не повною мірою відображає сутність такої допомоги, яка може надаватися також і за рахунок коштів органів місцевого самоврядування. Крім цього, до процедури надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання мають бути залучені також і приватні особи чи громадські об'єднання, наприклад, асоціації товаровиробників. Цей крок є обов'язковим з огляду на необхідність гарантування та забезпечення рівних конкурентних умов у даній сфері.

Окремо слід зауважити, що інститут фінансової допомоги суб'єктам господарювання вимагає також і глибокого теоретичного обґрунтування, пов'язаного з визначенням правової природи відносин, які виникають між суб'єктом надання фінансової допомоги та її отримувачем. Це дасть суттєвий поштовх до подальшого вивчення названого інституту та підвищення рівня судового захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання.

4.4. Публічне господарювання як форма реалізації адміністративно-господарських відносин

Публічне управління економікою, як впливає з викладеного, здійснюється за допомогою розгалуженої сукупності інститутів, доволі різних за своєю правовою природою. Але за їх допомогою не завжди можуть бути досягнуті бажані для держави цілі. У деяких випадках ані примусовий вплив на суб'єктів господарювання, ані організаційні чи фінансові інструменти не приносять бажаного результату. Тому держава повинна мати можливість самостійно брати участь у господарській діяльності, впливаючи тим самим на економічні процеси в країні.

Така форма публічного регулювання економіки була надзвичайно поширеною за радянських часів, позаяк усі засоби виробництва та природні ресурси перебували в державній власності. Економіка будувалася та розвивалася переважно за рахунок функціонування державних підприємств, установ та організацій. За умов ринкової економіки ситуація змінилася, проте держава все ж не може відмовитися від безпосередньої участі у економічному житті країни. Але така діяльність вимагає чіткого правового регулювання, оскільки, з одного боку, у разі її неконтрольованого здійснення можуть уповільнитися темпи економічної активності приватних суб'єктів господарювання, а з іншого, – це призведе до порушення вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка вимагає від держави та її органів, незалежно від форм та методів діяльності останніх, щоб вони діяли виключно у спосіб та у межах, визначених Конституцією та законами України. Ця думка, можливо, викличе критичні зауваження з боку представників науки господарського права, тому ми спробуємо її належним чином аргументувати. Безумовно, господарська діяльність суб'єктів публічного права повинна здійснюватися відповідно до вимог та правил приватного права, але на відміну від, так би мовити, звичайної господарської діяльності вона відрізняється своїм завданням, пов'язаним із задоволенням публічних інтересів. А раз так, то вона за своєю природою не є абсолютно диспозитивною. Господарська діяльність суб'єктів публічного права залежить від тих завдань, які ставить перед собою

держава на певному етапі свого історичного розвитку. Відповідно, регулювання такої діяльності здійснюється одночасно як нормами публічного, так і нормами приватного права, перші з яких представлені нормами адміністративно-господарського права.

Проблема розмежування норм приватного та публічного права у сфері господарської діяльності юридичних осіб публічного права, а також необхідності та меж дотримання приписів останніх під час її регулювання, доволі активно обговорюється також і на сторінках європейської літератури, хоча остаточного вирішення вона так і не знайшла. Так, наприклад, обов'язки німецької держави у галузі господарської діяльності, яка приносить прибуток, поки не мають одноманітного регулювання, оскільки це питання знаходиться у віданні федеральних земель. Внаслідок господарської діяльності муніципалітетів законодавці земель активно змінюють загальні умови підприємницької діяльності общин. У діях парламентів спостерігаються суперечливі тенденції залежно від їх уявлень про політичний порядок: умови, які допускають здійснення комерційної діяльності, одночасно стають більш жорсткими і послаблюються з тим, щоб уникнути економічних труднощів і піти назустріч специфічним потребам муніципалітетів. Але оскільки Основний закон та положення про бюджет не дозволяють безкінечно обмежувати підприємницьку діяльність держави та муніципалітетів, Антимонопольна комісія пропонує все-таки посилити правила, існуючі у даній сфері. Відповідно до цієї пропозиції органи влади мають підтвердити дві позиції на користь здійснення власної підприємницької діяльності: по-перше, це пов'язано із суспільними інтересами; по-друге, приватний бізнес не забезпечить досягнення мети більш ефективними та вигідними засобами [434, с. 289, 290].

Запровадження названих критеріїв допустимості господарської діяльності юридичних осіб публічного права має бути здійснено також і в Україні, оскільки без цього зазначений вид діяльності може набути згодом неконтрольованих масштабів. Це завдання, як вже наголошувалося,

повинно вирішуватися за рахунок норм адміністративно-господарського права. Проте у нашій державі над його розв'язанням працюють переважно представники науки господарського права, що призводить, як наслідок, до зміщення акцентів у названій сфері. У результаті господарська діяльність юридичних осіб публічного права набуває звичайної приватноправової форми. Проте, як вже зазначалося, така тенденція є доволі небезпечною, оскільки у такому разі держава може забути про своє соціальне призначення та сконцентруватися виключно навколо діяльності, пов'язаної з отриманням прибутку.

Правові засади господарської діяльності юридичних осіб публічного права закладено у низці нормативних актів, серед яких центральне місце займає Господарський кодекс України. У ч. 2 ст. 12 названого правового акта зазначено, що одним із засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є державне замовлення, яке реалізовується шляхом укладання державним замовником (Верховною Радою, центральними органами виконавчої влади, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською місцевими державними адміністраціями, державними організаціями, визначеними Законом про Державний бюджет, а також організаціями, уповноваженими Кабінетом Міністрів України) державного контракту з суб'єктом господарювання.

Відповідно до ч. 1 ст. 13 Господарського кодексу України державне замовлення є засобом державного регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності. Деталізація інституту державного замовлення знайшла у Законі України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» [241].

Названі законодавчі акти стали свого роду базовими для формування та розвитку інституту державного замовлення. На їх підставі було розроблено ряд спеціальних законів, котрі визначають порядок виконання державних замовлень (закупівель) в окремих сферах (окремих груп (видів) товарів). У даному разі мова йде про: закони України «Про державне оборонне замовлення» [243], «Про здійснення державних закупівель» [301], «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» [326], «Про особливості здійснення закупівлі за державні кошти послуг поштового зв'язку, поштових марок та маркованих конвертів» [327].

Подальша конкретизація положень названих законодавчих актів здійснюється вже на рівні актів Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Як приклад таких актів, варто назвати Постанову Кабінету Міністрів України «Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2012 році» [242], Постанову Кабінету Міністрів України «Питання державного оборонного замовлення» [213] тощо. Через ці акти відбувається конкретизація напрямків та розмірів державного фінансування у даній сфері.

Аналіз наведених, а також інших правових актів, які стосуються регулювання господарської діяльності суб'єктів публічної адміністрації, дозволяє зробити висновок, що остання може здійснюватися виключно з метою задоволення пріоритетних державних потреб. На цьому наголошено у Господарському кодексі України, а також інших законодавчих актах. Проте, на наш погляд, формулювання мети запровадження інституту державного замовлення потребує уточнення, адже законодавець деякі напрямки інституту державного замовлення виводить за коло категорії «задоволення пріоритетних державних потреб». З огляду на це, на наш погляд, ч. 1 ст. 13 Господарського кодексу України доцільно викласти у наступній редакції: «Державне замовлення є засобом державного

регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності, з метою задоволення пріоритетних державних потреб».

У розвиток сформульованої пропозиції зазначимо, що інститут державного замовлення повинен існувати у двох вимірах: зовнішньоорганізаційному та внутрішньоорганізаційному. У першому йдеться про ті види державного замовлення, які організуються та здійснюються у межах виконання суб'єктом публічної адміністрації покладених на нього функцій (забезпечення енергетичної безпеки держави, забезпечення населення питною водою тощо). Що ж до внутрішньоорганізаційного виміру, то він пов'язується із забезпеченням функціонування самого суб'єкта публічної адміністрації, тобто йдеться про його матеріальне забезпечення (придбання меблів, ремонт будівель тощо).

Подальше вивчення інституту державного замовлення показує, що однією з найскладніших проблем є визначення його правової природи. Сьогодні у науковій літературі з цього приводу відомі дві основні концепції, спільним елементом яких є те, що їх автори дивляться на інститут державного замовлення з позиції приватного права, представляючи, з одного боку, науку цивільного права, а з іншого, – науку господарського права.

Так, учені-цивілісти наголошують, що у державному контракті, як і в цивільно-правовому договорі, немає (і не може бути) адміністративно-правових елементів. З огляду на це, на їх думку, за своїм змістом останній є цивільно-правовим договором із специфічними ознаками, які не виводять його за рамки цивільно-правового договору [26; 27]. Принагідно зазначимо, що співзвучна позиція доволі поширена також і у російській правовій літературі [135; 93].

Представники науки господарського права зазначають, що договори (контракти), які укладаються за державним замовленням, являють собою окремих різновид господарського договору [66, с. 178], побудованого знову ж таки на загальних принципах приватного права.

Але такий підхід до розуміння правової природи інституту державного замовлення викликає у нас деякі зауваження. Спочатку необхідно нагадати, що названий інститут визнано Господарським кодексом України одним із засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання. Інакше кажучи, через використання названого інституту держава може в односторонньому, а, відповідно, владному порядку керувати діяльністю суб'єктів господарювання. Здійснення подібного впливу з боку держави на приватних осіб нині регулюється нормами адміністративного права, які покликані, як наголошується у відповідній літературі, регулювати суспільні відносини, що формуються в ході забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [10, с. 73]. Отже, з огляду на викладене, а також ідею віднесення інституту державного замовлення до переліку системних утворень приватного права, виникає ситуація, яка повністю суперечить основним засадам адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Названі вище автори, фактично, доводять можливість здійснення державного регулюючого впливу на суб'єктів господарювання через застосування не адміністративно-правових, а цивільно-правових інструментів. Це, у свою чергу, має призвести і до розширення предмета цивільного права, одним із завдань якого має бути визнано, як наслідок, регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації, пов'язаної з управлінням суб'єктами господарювання. Звісно, подібний висновок представники науки

цивільного права категорично не підтримають, що не заважає окремим науковцям продовжувати відстоювати викладену позицію.

Разом з цим, у літературі можна зустріти і дещо інший підхід до розуміння правової природи відносин, які виникають у сфері державного замовлення, який, на наш погляд, більше відповідає дійсності. Так, зокрема, на думку О. Подцерковного, державне замовлення являє собою акт управління, який може тягти за собою ефективну побудову контрактних (диспозитивних) відносин, у межах яких однаково враховуються як приватні, так і публічні інтереси, що мають місце у сфері господарювання. Державне замовлення, продовжує автор, є передвісником контрактних відносин, визначає їх зміст та спрямованість. З огляду на це, науковець вважає за необхідне вироблення міжгалузевого підходу (адміністративно-правового та цивільно-правового), спрямованого на пізнання сутності даного інституту [220].

Міркування цього автора варто підтримати, проте ми вважаємо за необхідне висловити свої застереження. Цілком погоджуємося з О. Подцерковним, що у сфері державного замовлення існують як публічні (адміністративні), так і приватні відносини, але їх вивчення має здійснюватися не комплексно, а відокремлено. Публічні елементи державного замовлення мають складати предмет вивчення адміністративно-господарського права, тоді як приватноправові, – приватногосподарського права.

У даному разі йдеться про так звані дворівневі правовідносини. Перший рівень таких відносин формується у сфері публічного права. Такі відносини пов'язані з прийняттям Кабінетом Міністрів України, а також іншими уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації владного управлінського рішення щодо санкціонування як самого державного замовлення, так і його вартості. Суб'єкти публічної адміністрації визначають також і інші обов'язкові умови державного замовлення, які у майбутньому стануть обов'язковими для його виконавців. Названі рішення

суб'єктів публічного управління являють собою різновид адміністративного акта, який, як слушно наголошується у літературі, має прийматися у межах відповідної адміністративної процедури [144]. Після цього починається другий рівень відносин – приватноправовий, у межах якого, виходячи з положень приватного права, проводиться конкурсний відбір виконавців державного замовлення та укладання відповідних договорів.

Підсумовуючи, слід сказати, що нині у межах інституту державного замовлення об'єднано значну кількість правових актів різної правової природи. Такий стан справ, на наше переконання, негативно позначається на функціонуванні досліджуваного інституту, оскільки призводить до того, що публічна діяльність представників держави починає будуватися за принципами приватного права, тоді як приватноправові відносини наповнюються публічними елементами. Така ситуація не йде на користь ні державі, ні суб'єктам господарювання. З огляду на це, необхідним вбачається «розкладання» інституту державного замовлення на дві складові частини, з подальшим розміщенням їх, відповідно, у межах адміністративно-господарського права та приватногосподарського права. Включення інституту державного замовлення (його публічно-правової частини) до системи адміністративно-господарського права дозволить поширити на нього як загальні принципи адміністративного права, так і процедури видання адміністративних актів, що, безумовно, лише позитивно вплине на рівень законності у даній сфері.

Висновки до розділу 4

Реформування правового статусу та діяльності Антимонопольного комітету України вже давно на часі. Його необхідність насамперед викликана тим, що головним та єдиним суб'єктом антимонопольного регулювання визнається держава. Подібний підхід можна вважати

застарілим, оскільки нині доволі активно йде делегування державною частини своїх повноважень іншим, недержавним суб'єктам. І якщо у сфері антимонопольного регулювання такий процес ще не розпочався, то це зовсім не означає, що для нього у даній сфері немає місця. Частина функцій Антимонопольного комітету України має бути передана на виконання приватним особам. Нині у переважній більшості розвинених країн антимонопольне регулювання здійснюється мінімум двома органами, повноваження між якими чітко розмежовані з метою недопущення дублювання діяльності та посилення взаємного контролю між ними. Вважаємо, що саме за такою схемою могло б здійснюватися і реформування Антимонопольного комітету України, що міг би функціонувати паралельно з недержавною інституцією, покликаною виконувати, скажімо, спостережні функції, тоді як Антимонопольний комітет України реалізовував би виконавчі та каральні повноваження.

Регулювання цін та тарифів здійснюється у межах одного з різновидів публічних правовідносин – адміністративно-господарських.

Необхідним виглядає внесення змін до назви та змісту Глави 21 Господарського кодексу України, спрямованих на розмежування державного регулювання ціноутворення, з одного боку, та державної тарифної політики, – з іншого. Дана глава має називатися «Ціноутворення та тарифна політика у сфері господарювання», що, у свою чергу, викликає необхідність доповнення її щонайменше однією статтею, присвяченою визначенню основних засад тарифної політики держави у сфері господарювання.

Наочним є факт недосконалості правового статусу Державної інспекції України з контролю за цінами. Інспекція для реалізації покладених на неї завдань уповноважена лише скликати наради, утворювати комісії та робочі групи з питань, що належать до її компетенції, та отримувати від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів

місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань. Зазначених повноважень замало для її ефективної діяльності. Посадові і службові особи інспекції повинні мати право здійснювати перевірки на предмет дотримання відповідними суб'єктами законодавства про ціни та тарифи, а також припиняти порушення законодавства. Без цього діяльність інспекції буде неефективною, що, як наслідок, зробить неефективною і усю державну політику у даній сфері.

Аналіз визначення державного контролю (нагляду), сформульованого у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», дозволяє вести мову про його недосконалість, яка проявляється у тому, що, по-перше, до суб'єктів державного контролю віднесено органи місцевого самоврядування, які не є елементами держави, та, по-друге, у ньому не згадується про суб'єктів делегованих повноважень (наприклад, громадські організації, громадських інспекторів тощо), які також виконують певні контрольні функції у даній сфері. Виходячи з цього, доречним виглядає заміна терміна «державний контроль (нагляд) у сфері господарювання» іншим – «публічний контроль та нагляд за господарською діяльністю».

Розвиток правового забезпечення державного контролю та нагляду за господарською діяльністю має розвиватися у напрямку виключно законодавчого закріплення правового статусу суб'єктів його здійснення. Це завдання могло б бути вирішено не шляхом розробки окремих законодавчих актів, а через внесення змін, у вигляді додаткової глави чи глав, до базових законодавчих актів, якими визначаються загальні умови та правила здійснення того або іншого виду господарської діяльності.

Організаційні інструменти діяльності публічної адміністрації складають зміст публічно-сервісної діяльності останньої. У сучасних умовах саме публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації набуває особливої ваги, оскільки з огляду на положення Конституції України

основне завдання публічної влади полягає в утвердженні та забезпеченні прав приватних осіб. Проте виводячи публічно-сервісну діяльність, так би мовити, на перший план, потрібно діяти доволі обережно та у вищій мірі виважено. Адже така форма діяльності може бути реалізованою далеко не у всіх галузях публічного управління. Її запровадження доцільне лише у тих сферах, які не належать до стратегічних, тобто тих, з якими безпосереднім чином пов'язана державна та національна безпека. Держава не може дозволити, щоб реалізація її основних функцій здійснювалася залежно від бажання чи небажання приватного сектора. Мова у даному випадку йде про необхідність чіткого розподілу функцій держави на ті, що мають реалізовуватися у владно-управлінському порядку, та ті, реалізація яких може здійснюватися через залучення приватних осіб або й зовсім передаватися на виконання останнім. І лише за таких умов доцільно ставити на обговорення питання про те, де і у яких межах може провадитися публічно-сервісна діяльність.

Найбільшою проблемою у сфері реєстрації суб'єктів господарювання є ігнорування українським законодавцем принципів належного урядування, жоден з яких не знайшов свого закріплення у Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». Зазначені принципи становлять пріоритетний орієнтир державно-правових реформ, перегляду основних засад побудови вітчизняних адміністративно-правових інститутів, тому без них навряд чи вдасться у повній мірі реформувати інститут державної реєстрації суб'єктів господарювання.

З огляду на це доцільно доповнити Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» статтею, яка б містила у собі перелік принципів діяльності державних реєстраторів, виклавши її у такій редакції: «Державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців проводиться державним реєстратором з урахуванням принципів: верховенства права; участі юридичних осіб та

фізичних осіб – підприємців у процесі прийняття рішення; прозорості процесу прийняття рішення; доступу до інформації; недискримінації; пропорційності; обґрунтованості; неупередженості; своєчасності».

Аналіз існуючих нормативних актів з питань ліцензування господарської діяльності, а також практики діяльності суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у видачі ліцензій, уможлиблює висновок, що держава планомірно збільшує кількість видів діяльності, зайняття якими вимагає отримання ліцензії. Подібна тенденція, з одного боку, є зрозумілою, оскільки таким шляхом збільшуються розміри фінансових надходжень до бюджету. Однак подібна вигода є, на наш погляд, вельми умовною, оскільки посилення «ліцензійного тиску» на суб'єктів господарювання гальмує економічні реформи у країні. Ліцензуванню мають підлягати лише ті види діяльності, які у разі неконтрольованого їх здійснення можуть завдати шкоди публічним інтересам, поставити під загрозу права, свободи та законні інтереси приватних осіб. Тому у вирішенні питання ліцензування має застосуватися правило «ліцензувати лише те, що не можна не ліцензувати».

Законодавство України про ліцензування певних видів господарської відповідальності вимагає свого подальшого удосконалення, яке має здійснюватися насамперед у напрямку уніфікації ліцензійних процедур, запровадження їх єдиних принципів та стадій, а також строків здійснення. Актуальним є й питання про введення до складу суб'єктів ліцензування представників громадськості, незалежних експертів, що дозволило б зробити ліцензійну процедуру більш прозорою, відкритою, а головне – неупередженою.

Інститут патентування деяких видів господарської діяльності являє собою архаїчний спосіб публічного регулювання економіки, який перетинаючись з ліцензуванням та оподаткуванням, лише обмежує підприємницьку активність приватних осіб. Сьогодні немає достатньо переконливих аргументів, які доводили б доцільність його подальшого

існування. Є всі підстави сподіватися, що ліквідація даного інституту сприяла б переміщенню України з передостаннього місця у рейтингу найбільш привабливих країн для ведення бізнесу (у нашій країні запроваджено 135 видів різноманітних податків та зборів) на більш високі позиції.

В Україні немає спеціального законодавчого акта з питань визначення (формування) нормативів та лімітів. З огляду на викладене, вважаємо за необхідне внесення змін до Господарського кодексу України, або прийняття окремого закону, в якому було б встановлено процедури визначення та затвердження нормативів та лімітів.

Доцільно вивчити питання щодо зменшення кількості об'єктів, процесів та послуг, які мають пройти процедуру стандартизації чи сертифікації. Очевидно, що від цих інститутів повністю відмовитися не вдасться, проте їх обсяги мають бути суттєво звужені. Зазначений крок є вкрай необхідним, оскільки існуючі у сучасних формах інститути стандартизації та сертифікації доволі часто стоять на заваді функціонування суб'єктів господарювання.

Вітчизняні інститути сертифікації та стандартизації мають не лише за формальними ознаками відповідати своїм європейським аналогам, але, що є більш головним та важливим, й збігатися з ними за змістовними показниками. Зокрема, в Україні у повній мірі має бути реалізований принцип добровільності застосування стандартів. Але для цього необхідно провести чітку межу між обов'язковими та необов'язковими для застосування технічними нормами (регламентами, стандартами, кодексами усталеної практики, технічними умовами тощо).

Фінансові механізми участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах мають набути чіткого та всебічного правового регулювання, у першу чергу за рахунок норм адміністративно-господарського права. Інакше застосування названих механізмів заважатиме не лише вільному формуванню конкуренції, а й

буде породжувати численні зловживання, пов'язані з наданням незаконної фінансової допомоги суб'єктам господарювання за рахунок бюджетних коштів.

Господарська діяльність суб'єктів публічної адміністрації може здійснюватися виключно з метою задоволення пріоритетних державних потреб. З огляду на це частину 1 статті 13 Господарського кодексу України пропонуємо викласти у такій редакції: «Державне замовлення є засобом державного регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності, з метою задоволення пріоритетних державних потреб».

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у розробленні на основі аналізу чинного законодавства України, відповідних підзаконних нормативних актів, узагальнення практики їх реалізації, а також вивчення вітчизняних та зарубіжних теорій концепції адміністративно-господарського права як складового елементу системи адміністративного права України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Доведено, що господарська діяльність являє собою одну з тих сфер, в якій знаходить прояв публічний інтерес, викликаний до життя економічними потребами усього суспільства. Інакше кажучи, у правовій системі держави виникають та розвиваються норми, спрямовані на забезпечення реалізації такого публічного інтересу. Їх головним розробником та застосовником стає держава в особі відповідних публічних інституцій. Отже, саме публічні інтереси закладають підґрунтя для реалізації державою економічної функції. Разом з цим, не можна забувати і про приватні інтереси, які посідають вагоме місце у сфері економіки. Але вони, як випливає з викладеного, мають у своїй основі зовсім іншу природу, тому й регулюються правовими нормами іншої правової природи, – нормами приватного права.

Отже, у сфері функціонування суб'єктів господарювання виникають та розвиваються діалектично пов'язані приватні та публічні інтереси, які, відповідно, регулюються нормами приватного та публічного права, кожні з яких доцільно віднести до окремої галузі права. Таким чином, у системі українського права насамперед мають бути виділені підсистема приватного та підсистема публічного права.

Обґрунтовано доцільність підрозділити господарське право на три складові елементи або, краще сказати, підгалузі права, з наданням їм самостійного статусу: адміністративно-господарське право, приватно-господарське право та кримінально-господарське право. Необхідність розмежувати названі правові утворення викликана тим, що вплив на економіку здійснюється за допомогою як норм приватного, так і норм публічного права.

Адміністративно-господарське право має увібрати у себе усі ті норми, які визначають, з одного боку, правовий статус та організацію діяльності суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у реалізації економічної функції держави, а з іншого, – порядок взаємодії між ними та суб'єктами господарської діяльності. В останньому випадку мова йде про організаційно-правове регулювання господарської діяльності, пов'язане як із здійсненням прямого управлінського впливу на суб'єктів господарювання (контроль, притягнення до юридичної відповідальності), так і посереднього у вигляді публічно-сервісної діяльності (реєстрація, ліцензування, надання субсидій, дотацій тощо). Що ж стосується питань взаємодії суб'єктів господарювання між собою або публічною адміністрацією, у разі коли остання реалізує свою господарську правоздатність (так звані горизонтальні відносини), останні мають бути врегульовані за допомогою норм приватно-господарського права, яке може бути визнане підгалуззю цивільного права, так само як адміністративно-господарське право повинно стати підгалуззю Особливого адміністративного права.

Адміністративно-господарське право, сформоване у межах системи адміністративного права, вміщає у собі усі риси та особливості останнього. Процес формування адміністративно-господарського права став логічним наслідком, з одного боку, визнання українськими вченими-правниками теорії поділу права на приватне та публічне як першооснови формування системи національного права, а з іншого, – подальшої диференціації норм

особливого адміністративного права, пов'язаної з формуванням у межах системи останнього нових підгалузей права, однією з яких, власне, і є адміністративно-господарське право. Диференціація підгалузей Особливого адміністративного права має здійснюватися відповідно до функцій, які виконуються суб'єктами публічної адміністрації. Реалізація кожної з таких функцій, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, має здійснюватися на підставі системи законодавчих актів, які, власне, і утворюють відповідні підгалузі особливого адміністративного права.

Під адміністративно-господарським правом як підгалуззю адміністративного права розуміється сукупність правових норм, які регулюють відносини, що складаються між публічною адміністрацією та суб'єктами господарювання щодо виконання публічною адміністрацією покладених на неї законодавством обов'язків (функцій).

Система адміністративно-господарського права являє собою поєднання взаємозв'язаних писаних та неписаних норм, спрямованих на регулювання суспільних відносин, які виникають за участю публічної адміністрації та суб'єктів господарювання. Що ж до системи адміністративно-господарського законодавства, то вона виступає спільністю, у межах якої об'єднані лише писані норми адміністративно-господарського права.

Система адміністративно-господарського права є цілісним утворенням, яке складається з адміністративно-господарських норм (писаних та неписаних), об'єднаних у відповідні правові інститути. Разом з цим названа система є структурним утворенням системи українського права, у межах якої вона входить до підсистеми адміністративного права, яке, у свою чергу, є елементом підсистеми публічного права.

Встановлено, що адміністративно-господарське право складається з окремих правових інститутів, які закладають правову основу для певних напрямків діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що утворюють зміст функції публічного регулювання економіки. До переліку таких

інститутів варто віднести: інститут правового статусу суб'єктів адміністративно-господарських відносин; інститут державної реєстрації та зняття з державної реєстрації суб'єктів господарювання; інститут антимонопольного регулювання; інститут державного замовлення; інститут державного завдання; інститут ліцензування; інститут патентування і квотування; інститут сертифікації та стандартизації; інститут застосування нормативів і лімітів; інститут регулювання цін та тарифів; інститут надання інвестиційних, податкових та інших пільг; інститут надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій; інститут державного замовлення; інститут контрольних заходів.

Аргументовано висновок, що джерела адміністративно-господарського права, з огляду на відхід від теорії позитивного права, визнання принципу верховенства права, а також євроінтеграційні прагнення України утворюють розгалужену систему. Перше місце у системі джерел адміністративно-господарського права відведено правовим актам Європейського Союзу. На національному рівні джерела адміністративного права утворюють дві основні групи: групу писаних джерел адміністративно-господарського права (національні правові акти) та групу неписаних джерел адміністративно-господарського права (судове право, норми моралі, звичаї, традиції).

Безумовно, не кожний підзаконний нормативний акт може розглядатися як джерело права взагалі та джерело адміністративно-господарського права зокрема. Тут мають бути враховані щонайменше два важливі моменти: по-перше, дотримання компетенції на видання підзаконного нормативного акта, який містить правила поведінки учасників адміністративно-господарських відносин; по-друге, неможливість зарахування до джерел права актів, які стосуються внутрішньоорганізаційного аспекту діяльності публічної адміністрації.

Сформульовано передумови використання норм звичаєвого права для регулювання адміністративно-господарських відносин, якими є таке:

- багаторічна, безперервна та одноманітна практика функціонування публічної адміністрації на підставі звичаю;

- упевненість представників публічної адміністрації та приватних осіб, яких стосується звичай, у його пов'язаності правом. Слід особливо наголосити на тому, що саме усі учасники адміністративно-господарських відносин, а не лише ті, що наділені публічними повноваженнями, мають бути переконані у правовій природі звичаю;

- наявність законодавчих меж для регулювання адміністративно-господарських відносин на підставі правового звичаю. Чинне законодавство має передбачати можливість заповнення наявних прогалін нормами звичаєвого права, однак останні не можуть змінювати чинні правові акти.

Здійснення систематизації адміністративно-господарського законодавства дасть можливість: а) у відносно стислий період часу охопити увесь величезний масив юридичної нормативної інформації з питань публічного впливу на економіку; б) здійснити реальні кроки до усунення виявлених суперечностей та прогалін у сфері адміністративно-господарського регулювання суспільних відносин; в) суттєво спростити правозастосовну діяльність; г) підвищити загальну правову культуру учасників адміністративно-господарських відносин; д) систематизація адміністративно-господарського права здатна справити позитивний вплив на підготовку майбутніх юристів; ж) завдяки систематизації адміністративно-господарського права може бути полегшене створення класифікаторів правової інформації, на підставі яких формуються електронні бази даних чинних правових актів, які є запорукою успішної та оперативної роботи будь-якого юриста.

Зроблено висновок, що систематизація адміністративно-господарського права, з огляду на наявність великої кількості його джерел, має здійснюватися на різних рівнях: 1) систематизація законодавчих актів (міжнародні правові акти, європейські правові акти, законодавство

України); 2) систематизація підзаконних вітчизняних правових актів; 3) систематизація судового права з питань адміністративно-господарського регулювання суспільних відносин.

Доведено, що державний вплив на сферу господарювання у Російській імперії на перших етапах здійснювався виключно у примусово-репресивних формах. Держава сама вирішувала, який напрямок господарської діяльності та в яких формах має розвиватися. Що ж до інтересів приватних осіб, які були задіяні у цьому процесі, то вони до уваги не бралися та під час прийняття відповідних державних рішень не враховувалися.

Зроблено історичний екскурс і встановлено, що у законодавстві Російської імперії, шляхом прийняття нових нормативних актів або внесення змін до раніше прийнятих, наприкінці XIX – початку XX ст. розбудовувалися механізми державної підтримки розвитку окремих галузей господарської діяльності, які мали на меті усунення юридичних та (або) економічних перешкод для зайняття відповідними видами діяльності. Влада використовувала такі інструменти: дозволи; свідоцтва; привілеї на винаходи; пільги; кредитування; нагляд.

Починаючи з 1905 року, тобто з початком активної трансформації поліцейського права в адміністративне право, питання правового регулювання державної підтримки сфери господарювання перейшли до адміністративного права, зокрема до його Особливої частини.

Акцентовано увагу на тому, що формування радянського права на засадах заперечення теорії поділу права на приватне та публічне призвело до того, що правовий статус суб'єктів управління сферою господарювання, а також механізми їх діяльності регулювалися виключно нормами адміністративного права.

Наприкінці 30-х – початку 40-х рр. XX ст. у СРСР розпочався новий етап розвитку радянського права та правової доктрини, у межах якого питання про необхідність існування спеціальної галузі права, яка б

об'єднувала норми права, спрямовані на регулювання управління сферою народного господарства, науковцями не ставилося. Зазначені правові норми було об'єднано у межах відповідного розділу Особливої частини радянського адміністративного права – інституту управління народним господарством, який об'єднував у собі положення, що регулювали державне управління промисловістю, сільським та лісовим господарством, заготівельною галуззю, транспортом та зв'язком, торгівлею, будівництвом, житлово-комунальним господарством.

Зміст адміністративно-господарського права країн Європейського Союзу становить сукупність адміністративно-господарських норм, покликаних, по-перше, регулювати порядок створення та функціонування суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за інфраструктурне та інформаційне забезпечення, планування, нагляду, управління та сприяння розвитку економіки та, по-друге, регламентувати правовідносини, що виникають між суб'єктами економічної діяльності та публічною адміністрацією.

У дисертації доведено існування нині у сфері господарювання правовідносин, які принципово відрізняються від господарських правовідносин. Особливість таких правовідносин полягає у тому, що в їх межах відбувається публічне регулювання економіки, що здійснюється суб'єктами публічної адміністрації шляхом використання адміністративно-правового інструментарію. Таким чином, відносини, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку із застосуванням такого інструментарію, мають ознаки адміністративних правовідносин. Водночас адміністративно-правові відносини здатні набувати специфічних рис, які обумовлюються сферою їх виникнення. Виходячи з цього, необхідно вести мову про наявність адміністративно-господарських правовідносин, яким властиві ознаки публічно-правових та адміністративно-правових відносин.

Обґрунтовано ідею щодо існування чотирьох основних видів адміністративно-господарських відносин: 1) владних адміністративно-

господарських відносин (пов'язані із застосування до суб'єктів господарювання примусових заходів); 2) сервісних адміністративно-господарських відносин (виникають у зв'язку із сприянням суб'єктам господарювання у реалізації їх правового статусу); 3) договірних адміністративно-господарських відносин (виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з укладанням та виконанням адміністративних договорів між публічною адміністрацією та суб'єктами господарювання); 4) координаційних адміністративно-господарських відносин (виникають у разі використання публічною адміністрацією приватноправових засобів (інструментів) для реалізації покладених на неї обов'язків у сфері публічного регулювання економіки).

Визначено ознаки, властиві адміністративно-господарським відносинам: виникають лише у разі, якщо суб'єкти публічної адміністрації діють у спосіб та у межах, встановлених Конституцією та законами України; домінування публічного інтересу; дані відносини пов'язані з реалізацією публічних завдань, тобто тих завдань, які відносяться до виключної компетенції суб'єктів публічного права – держави в особі її органів або органів місцевого самоврядування; ці відносини мають тільки зовнішньоорганізаційне спрямування, тобто вони, на відміну від звичайних адміністративних правовідносин, не можуть виникнути у внутрішньоорганізаційній діяльності публічної адміністрації.

Суб'єкти адміністративно-господарських відносин являють собою розгалужену мережу, діючи, як наслідок, на загальнодержавному та місцевому рівнях. Загальнодержавний рівень суб'єктів публічної адміністрації представлений центральними органами виконавчої влади. До суб'єктів загальної компетенції місцевого рівня необхідно віднести місцеві державні адміністрації, а до суб'єктів спеціальної компетенції, – територіальні утворення центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу місцевих державних адміністрацій. Окремими

суб'єктами адміністративно-господарських відносин можуть бути виділені органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

Наголошено, що через специфіку адміністративно-господарських відносин від імені публічної адміністрації в останніх можуть брати участь далеко не усі її суб'єкти. Необхідною умовою такої участі є можливість застосування суб'єктом публічної адміністрації до суб'єкта господарювання щонайменше одного публічно-регулятивного заходу, порядок реалізації якого визначено нормами адміністративно-господарського права.

Суб'єктами адміністративно-господарських відносин, з огляду на сутність та зміст останніх, можуть бути, з одного боку, суб'єкти публічної адміністрації, а з іншого, – суб'єкти господарювання, тобто учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством.

Суб'єкти публічної адміністрації, задіяні у публічному регулюванні економіки, наділяються повноваженнями або компетенцією, тобто певним колом прав та обов'язків, закріплених в адміністративно-господарських нормах. Ці права та обов'язки є похідними від прав та обов'язків, визначених у нормах адміністративного права, отже, вони володіють усіма ознаками останніх.

Окремо наголошено, що оскільки правовий статус суб'єктів публічної адміністрації визначається також і нормами загального адміністративного права, то останні, поряд із спеціальними, мають ще й загальні правообов'язки. Перелік таких правообов'язків нині у систематизовану вигляді не представлений, що пояснюється перш за все некодифікованістю адміністративного законодавства. У зв'язку з цим, загальні правообов'язки публічної адміністрації можуть бути визначені

через аналіз норм Конституції України, Закону України «Про звернення громадян», Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Кодексу адміністративного судочинства України.

Права суб'єктів господарювання як учасників адміністративно-господарських правовідносин повинні кореспондуватися із обов'язками суб'єктів публічної адміністрації. Перелік обов'язків суб'єктів господарювання порівняно з їх правами має бути суттєво меншим. Необхідним є також і належне нормативне закріплення обов'язків суб'єктів господарювання, оскільки: а) нормативне закріплення обов'язків сприяє стабілізації правового статусу суб'єктів господарювання, робить їх більш впевненими у спілкуванні із суб'єктами публічної адміністрації; б) сприяє звуженню меж дискреційних повноважень суб'єктів публічної адміністрації; в) створює перепони для необґрунтованого та безпідставного притягнення суб'єктів господарювання до юридичної відповідальності.

Юридичні акти є категорією, що тісно пов'язана з відповідною галуззю права. Кожна галузь права закладає правову основу для «власних» юридичних актів, які, у свою чергу, виступають основною для виникнення, зміни та припинення відповідних правовідносин. Викладене однаковою мірою стосується також і адміністративно-господарських правовідносин, які, як наслідок, виникають, змінюються та припиняються на підставі адміністративно-господарських актів.

Адміністративно-господарські акти, будучи підвидом адміністративних актів, володіють усіма ознаками, властивими останнім, а саме: адміністративно-господарські акти є підзаконними, тобто приймаються з дотриманням правил юридичної субординації правових актів; адміністративно-господарські акти стосуються конкретної ситуації та конкретного суб'єкта господарювання, з яким публічна адміністрація вступає у правовідносини; адміністративно-господарські акти носять офіційний характер; адміністративно-господарські акти, спрямовуються

насамперед на виконання завдань та функцій, які покладаються на суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за здійснення публічного управління економікою; адміністративно-господарські акти мають зовнішню дію, тобто стосуються відносин суб'єктів публічної адміністрації з іншими суб'єктами адміністративно-господарських відносин; адміністративно-господарські акти можуть спрямовуватися на виконання різних завдань, покладених на суб'єктів господарювання, а саме: забезпечувати реалізацію управління; оформлювати факт надання адміністративної послуги; сприяти (фінансово, організаційно тощо) суб'єктам господарювання в їх діяльності.

Наведено аргументи щодо доцільності здійснити групування адміністративно-господарських актів за двома основними підставами, тісно пов'язаними зі здійсненням адміністративного судочинства. Першою з таких підстав є суб'єкт видання адміністративно-господарського акта. Необхідність класифікації адміністративно-господарських актів за цією підставою пояснюється тим, що врахування даного факту є важливим для правильної визначеності підсудності того або іншого публічно-правового спору. Другою підставою для класифікації названих актів слід розглядати пов'язані з їх виданням правові наслідки. За цим критерієм виділяються обтяжувальні, сприяльні адміністративно-господарські акти, а також адміністративно-господарські акти подвійної дії. Необхідність такого підходу до групування названих актів пояснюється потребою у чіткому визначенні змісту позовних вимог, які формулюються в адміністративному позові, що, однак, може бути зроблено лише після повного та правильного розуміння сутності оспорюваного адміністративно-господарського акта.

До альтернативних інструментів діяльності публічної адміністрації, які викликають виникнення, зміну та припинення адміністративно-господарських відносин, віднесено адміністративно-господарський договір та адміністративно-господарський акт-дію.

Аналіз чинних нормативних актів, які регулюють форми та порядок участі суб'єктів публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах, огляд практики діяльності таких суб'єктів, а також опрацювання наукової літератури дає підстави зробити висновок про можливість віднесення до переліку прямих (адміністративних) механізмів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах такі інститути: антимонопольного регулювання; регулювання природних монополій; планування та прогнозування економічного розвитку; регулювання цін та тарифів; господарського нагляду (контролю).

Для посилення ефективності дії (адміністративних) механізмів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах запропоновано ряд змін до чинного законодавства, зокрема реформування правового статусу та діяльності Антимонопольного комітету України, частина його функції має бути передана на виконання приватним особам; внесення змін до назви та змісту Глави 21 Господарського кодексу України, спрямованих на розмежування державного регулювання ціноутворення та державної тарифної політики; доповнення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» положенням про те, що рішення суб'єктів державного контролю (нагляду), які спрямовуються на заборону, обмеження або припинення діяльності суб'єктів господарювання, мають пройти попередню судову перевірку на відповідність їх закону, тобто адміністративний суд має дати дозвіл на застосування до суб'єктів господарювання примусових заходів.

Основними рисами організаційних інструментів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах є те, що вони застосовуються не за ініціативою публічної адміністрації, а внаслідок відповідного звернення суб'єкта господарювання; їх вплив на суб'єктів господарювання має опосередкований характер, він не тягне за собою примушення їх до певної діяльності (рішень чи бездіяльності); наслідком

застосування організаційних інструментів є розширення сфер (можливостей) функціонування суб'єктів господарювання. Інакше кажучи, зазначені організаційні інструменти носять для їх правового статусу не обмежувальний, а навпаки розширювальний характер.

Аналіз правових актів, які регламентують взаємовідносини публічної адміністрації та суб'єктів господарювання, дозволив до переліку організаційних інструментів діяльності останньої віднести: реєстрацію суб'єктів господарювання; ліцензування; патентування; стандартизацію та сертифікацію.

З метою поліпшення ефективності організаційних інструментів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах запропоновано: у Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» закріпити принципи належного урядування; також доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею, яка передбачала б адміністративну відповідальність державних реєстраторів за порушення вимог Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», зокрема строків проведення державної реєстрації суб'єктів господарювання; доповнити Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» переліком принципів ліцензування (ліцензійної процедури); прийняти спеціальний законодавчий акт з питань квотування товарів та послуг; спеціальний законодавчий акт з питань визначення (формування) нормативів та лімітів.

Заходи сприяння розвитку економіки або фінансові механізми участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах принциповим чином відрізняються від відповідних прямих та організаційних механізмів. Їх головна особливість та специфіка полягає у тому, що вони, фактично, розширюють правовий статус суб'єктів господарювання. Це досягається або через надання фінансової підтримки останнім, або через звільнення їх від сплати обов'язкових платежів.

Завдяки такій політиці держава може досягати одночасно декілька цілей: по-перше, сприяти розбудові тих галузей чи сфер господарювання, які з певних причин не розвиваються у країні; по-друге, налагоджувати конструктивні, партнерські відносини із приватним сектором, знаходячи в останньому підтримку (моральну, організаційну, фінансову тощо), необхідну для реалізації «непопулярних» державних програм; по-третє, заохочувати впровадження у технологічні, виробничі процеси інноваційних технологій.

Встановлено, що фінансові механізми участі публічної адміністрації у адміністративно-господарських відносинах нині не є ефективними. Вони вимагають як організаційного, так і правового удосконалення, яке має здійснюватися насамперед через визначення на законодавчому рівні: випадків та умов заборони надання субсидій, дотацій та/або податкових пільг суб'єктам господарювання; механізмів перевірки дотримання процедур надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання; спрощеної та ускладненої процедур надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання; видів фінансової допомоги суб'єктам господарювання, а також їх особливостей; процедур інвентаризації наданої суб'єктам господарювання фінансової допомоги, а також результатів її використання. Зазначені питання могли б бути вирішені шляхом прийняття Закону України «Про фінансову допомогу суб'єктам господарювання».

Зараз у межах інституту державного замовлення об'єднано значну кількість правових актів різної правової природи. Це негативно позначається на функціонуванні названого інституту, оскільки призводить до того, що публічна діяльність представників держави починає будуватися за принципами приватного права, тоді як приватноправові відносини наповнюються публічними елементами. Така ситуація не йде на користь ні державі, ні суб'єктам господарювання. З огляду на це, необхідним вбачається «розкладання» інституту державного замовлення на

дві складові, з подальшим розміщенням їх, відповідно, у межах адміністративно-господарського права та приватногосподарського права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практики реалізації / В. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 72–79.
2. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
3. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – К. : Наук. думка, 1979. – 149 с.
4. Агошкова Е. Б. Эволюция понятия системы / Е. Б. Агошкова, Б. В. Ахлибининский // Вопросы философии. – 1998. – № 7. – С. 170–179.
5. Административное право России : курс лекций / [К. С. Бельский и др.] ; под ред. Н. Ю. Хаманевой. – М. : ТК Велби ; Изд-во Проспект, 2008. – 704 с.
6. Административное право Украины : учеб. [для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гаращук и др.] ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
8. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики : настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
9. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

10. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004– . – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
11. Адміністративний кодекс УРСР // Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського Уряду України. – 1927. – № 63–65.
12. Адміністративно-правове регулювання у сфері господарювання (адміністративно-господарське право) : [колективна монографія] / за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ХМТ, 2011. – 185 с.
13. Азми Д. М. Отраслы права как элемент структуры права (частноправовой аспект) / Д. М. Азми, С. Ю. Филиппова // Право и государство: теория и практика. – 2007. – № 12. – С. 43–51.
14. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Издат. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 823 с.
15. Алексеев С. В. Концепция административно-хозяйственного правоотношения / С. В. Алексеев // Закон и право. – 2005. – № 3. – С. 63–68.
16. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С. С. Алексеев. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – 752 с.
17. Андреев Д. О. Адміністративно-господарські санкції / Д. О. Андреев // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 4. – С. 221–222.
18. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с.
19. Анохіна І. Поняття та правовий статус органів державного регулювання суб'єктів природних монополій / І. Анохіна // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 8. – С. 32–35.
20. Антологія міжнародного поліцейського права. (Історія. Предмет. Методи. Норми. Класифікація) : у 2 т. / під заг. ред. Ю. І.

Римаренка (керівник), В. В. Коваленка, В. І. Олефіра та ін. – Херсон : Айлант, 2010– . – Т. І. Від камералістики до поліцейстики. – 2010. – 724 с.

21. Антологія української юридичної думки : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.] ; упоряд.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко ; відп. ред. Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. – К. : Вид. Дім «Юрид. книга», 2003– . – Т. 5. Поліцейське та адміністративне право. – 2003. – 600 с.

22. Антонова В. П. Административно-правовое регулирование экономики (пятое «Лазаревские чтения») / В. П. Антонова // Государство и право. – 2001. – № 11. – С. 5–21.

23. Аржанов М. О принципах построения системы советского социалистического права / М. О. Аржанов // Советское государство. – 1939. – № 3. – С. 26–35.

24. Архипов К. Организация советского управления (Первая часть «административного кодекса») / К. Архипов // Власть Советов. – 1923. – № 3. – С. 32–37.

25. Бадалов Л. М. Антимонопольное регулирование национальной экономики / Л. М. Бадалов. – М. : Изд-во РЭА, 1999. – 100 с.

26. Банасевич І. Державне замовлення та державний контракт: поняття, особливості, юридична природа / І. Банасевич // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 8. – С. 121–124.

27. Банасевич І. До питання про зміст договорів на виконання підрядних робіт за державним замовленням / І. Банасевич // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 10. – С. 7–10.

28. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков : Изд-во НУВД, 2001. – 353 с.

29. Банчук О. А. Публічне і приватне право: історія українських вчень та сучасність / О. А. Банчук. – К. : Конус-Ю, 2008. – 184 с.

30. Батрин С. Господарське право як самостійна галузь права: до постановки питання / С. Батрин // Юридична Україна. – 2010. – № 1. – С. 92–96.
31. Бачило И. Л. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / И. Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 198 с.
32. Бекирова Э. Э. К вопросу об определении видов хозяйственной деятельности подлежащих лицензированию / Э. Э. Бекирова // Ученые записки Тавричesk. нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2008. – Т. 21 (60). – № 2. – С. 151–157.
33. Бекирова Э. Правоотношения в сфере лицензирования определенных видов хозяйственной деятельности / Э. Бекирова // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 12. – С. 87–90.
34. Бекірова Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «господарське право; господарсько-процесуальне право» / Е. Е. Бекірова. – Донецьк, 2006. – 17 с.
35. Беликова К. М. Опыт антимонопольного регулирования в странах МЕРКОСУР / К. М. Беликова // Государство и право. – 2009. – № 8. – С. 97–100.
36. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14–21.
37. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / К. С. Бельский ; под ред. А. В. Куракина. – М. : Изд-во «Дело и Сервис», 2004. – 816 с.
38. Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право) / Н. Н. Белявский. – 2-е изд. – Юрьев : Типография К. Маттисена, 1910. – 372 с.

39. Беяневич О. А. Про види джерел господарського договірнього права / О. А. Беяневич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 10. – С. 46–55.
40. Берендтс Э. Н. Опыт системы административного права. Т. 1. Обзор истории административного права и истории его литературы / Э. Н. Берендтс. – Вып. 1. – Ярославль : Типолитография Э. Г. Фальк, 1898. – 262 с.
41. Бироваш М. Обложили данью / М. Бироваш // Корреспондент. – 2012. – № 21. – С. 26–29.
42. Білокурська О. Щодо поняття конституційних обов'язків / О. Білокурська // Право України. – 2004. – № 10. – С. 85–88.
43. Братусь С. К проблеме хозяйственно-административного права (против буржуазных извращений в хозяйственно-административном праве) / С. Братусь // Советское государство и революция права. – 1930. – № 11–12. – С. 146–167.
44. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. ; под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.
45. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
46. Варнавский В. Реформирование и субсидирование общественного транспорта в Великобритании / В. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 9. – С. 88–93.
47. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.
48. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. [для юрид. вузов] / А. Б. Венгеров. – 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с.
49. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

50. Вінник О. М. Господарське право : курс лекцій / О. М. Вінник. – К. : Атіка, 2004. – 624 с.
51. Вісьтак М. Поняття, сутність та значення міжнародно-правових актів як джерел трудового права України / М. Вісьтак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radnuk.info/statti/253-trydpr/15402-2011-01-23-02-45-50.html>.
52. Віхров О. Правовідносини з планування господарської діяльності державних і комунальних підприємств / О. Віхров // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 1. – С. 33–37.
53. Ворон Р. М. Реімбурсація як засіб господарсько-правового регулювання ціноутворення фармацевтичної продукції / Р. М. Ворон // Питання господарського права. – 2010. – № 5. – С. 105–109.
54. Галіцина Н. В. Ліцензування господарської діяльності як адміністративна процедура / Н. В. Галіцина // Право і безпека. – 2010. – № 5 (37). – С. 255–259.
55. Гамбург І. Формування та розвиток законодавства про технічне регулювання господарської діяльності / І. Гамбург // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 6. – С. 16–19.
56. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.
57. Генкин Д. М. К вопросу о системе советского социалистического права / Д. М. Генкин // Советское государство и право. – 1956. – № 9. – С. 80–91.
58. Гессен В. М. Главные моменты юридического развития России в XIX в. / В. М. Гессен // Право. – 1901. – № 6. – С. 281–298.
59. Гессен В. М. Административное право : популярные лекции для самообразования / В. М. Гессен. – СПб., 1903. – Вып. 1. – 240 с.

60. Гинцбург Л. Програма курсу господарсько-адміністративного права / Л. Гинцбург. – М. : Изд-во коммуніст. акад., 1931. – 8 с.

61. Головатий С. Верховенство право (правовладдя): як його тлумачить Венеційська комісія / С. Головатий // Право України. – 2011. – № 10. – С. 154–168.

62. Головченко В. В. Юридична термінологія : довідник / В. В. Головченко, В. С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 224 с.

63. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Горбунова Лідія Миколаївна ; Київськ. нац. екон. ун-т, 2005. – 203 с.

64. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держави: поняття і ознаки / Й. І. Горінецький // Держава і право. 2004. – Вип. 24. – С. 44–48.

65. Господарське право : навч. посіб. / Жук Л. А., Жук І. Л., Неживець О. М. – К. : Кондор, 2003. – 400 с.

66. Господарське право України : підручник / за ред. В. М. Гайворонського та В. П. Жушмана. – Х. : Право, 2005. – 384 с.

67. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – № 19–20. – № 21–22. – Ст. 144.

68. Грень Т. Деякі питання вдосконалення адміністративно-господарських санкцій у сфері захисту прав споживачів / Т. Грень // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 1. – С. 57–60.

69. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гриценко Іван Сергійович ; Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2008. – 428 с.

70. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [кол. авт.: Шемшученко Ю. С., Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Кресіна І. О. Нагребельний В. П. та ін.] ;

за заг. ред. докт. юрид. наук В. Б. Авер'янова. – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2010. – 496 с.

71. Демський Е. Співвідношення адміністративної і господарської відповідальності / Е. Демський // Юридична Україна. – 2005. – № 9. – С. 24–29.

72. Дерещ В. А. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері господарювання / В. А. Дерещ // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2008. – № 4. – С. 89–95.

73. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.

74. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

75. Держкомпідприємництво підтримує ідею передачі частини державних функцій самоврядним професійним організаціям [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=152426&cat_id=37571.

76. Дешко Л. Державне регулювання системи цін на лікарські засоби в Україні / Л. Дешко // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 10. – С. 109–112.

77. Деякі питання Державної реєстраційної служби : Постанова Кабінету Міністрів України : від 13.07.2011 р., № 816 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 2356.

78. Деякі питання надання фінансової допомоги на поворотній і безповоротній основі, цільової позики та дотації за рахунок сум адміністративно-господарських санкцій та пені, що надходять до державного бюджету за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів : наказ Міністерства соціальної політики

України : від 20.02.2012 р., № 90 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 859.

79. Деякі питання організації діяльності технологічних парків : Постанова Кабінету Міністрів України : від 29.11.2006 р., № 1657 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 48. – Ст. 3199.

80. Джунь В. Методологічні питання дослідження господарського права / В. Джунь // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 1. – С. 154–168.

81. Диалектика познання сложных систем / под ред. В. С. Тюхтина. – М. : Мысль, 1988. – 316 с.

82. Добровольська В. Деякі питання компетенції органів місцевого самоврядування: господарсько-правовий аспект / В. Добровольська // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 3. – С. 11–14.

83. Добровольська В. В. Місце і роль держави в регулюванні підприємницької діяльності / В. В. Добровольська // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2. – С. 155–159.

84. Добровольська В. Окремі засоби державного регулювання підприємництва та їх правова регламентація / В. Добровольська // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 4. – С. 82–85.

85. Договір між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Вірменія про співробітництво в галузі конкурентної політики : від 11.05.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – Ст. 1267.

86. Договір про заснування Європейської Спільноти : від 25.03.1957 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_017.

87. Договор между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о сотрудничестве в области развития конкуренции : від 13.07.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/643_303.

88. Домороцкая Э. И. Правовые аспекты государственного регулирования экономики во Франции / Э. И. Домороцкая // Советское государство и право. – 1981. – № 4. – С. 100–106.

89. Дятленко Н. Н. Хозяйственное планирование и контроль в системе публично-правового регулирования экономики Германии / Н. Н. Дятленко // Экономика и право. – 2009. – № 3. – С. 91–97.

90. Евтихийев А. Ф. Законная сила актов администрации / А. Ф. Евтихийев. – Люблин, 1911. – 288 с.

91. Егоров П. Ю. Становление советского административного права (1917–1940) / Ю. П. Егоров. – Ульяновск : ИПК «Ульяновский Дом печати», 2006. – 160 с.

92. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : Изд-во Г. А. Лемана, 1914. – 333 с.

93. Ерин В. В. Государственный контракт на выполнение подрядных работ для государственных нужд / В. В. Ерин // Вестник Московск. ун-та МВД России. – 2009. – № 2. – С. 102–103.

94. Еропкин М. И. Советское административное право : учеб. [для сред. юрид. учеб. заведений] / М. И. Еропкин, А. П. Ключниченко. – М. : Юрид. лит., 1979. – 374 с.

95. Ершова И. В. Проблемы правового статуса государственных корпораций / И. В. Ершова // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 35–41.

96. Ефимочкин В. П. К вопросу о принципах построения системы права / В. П. Ефимочкин // Советское государство и право. – 1957. – № 3. – С. 86–92.

97. Євграфова Є. Акти Конституційного Суду України в системі національного законодавства / Є. Євграфова // Право України. – 2001. – № 10. – С. 66–68.

98. Завальна Ж. Адміністративний та цивільний договори: порівняльна характеристика / Ж. Завальна // Право України. – 2007. – № 3. – С. 135–138

99. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.

100. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд. – 2-ге вид., переробл. та доповн. – К. : К.І.С., 2009. – 552 с.

101. Загряцков М. Право жалоби / М. Загряцков // Право и жизнь. – 1923. – Кн. 9–10. – С. 64–82.

102. Задихайло Д. Стратегія держави в системі законодавчого регулювання економічних відносин / Д. Задихайло // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 1 (44). – Ст. 129–138.

103. Запорожец А. М. К вопросу о содержании предмета и метода хозяйственного права / А. М. Запорожец // Право і безпека. – 2005. – Т. 4. – № 5. – С. 136–144.

104. Захарова О. Особливості державного регулювання цін на продовольчу продукцію в Україні / О. Захарова // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 5. – С. 162–165.

105. Захарченко А. М. Господарська компетенція місцевих державних адміністрацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «господарське право; господарське-процесуальне право» / А. М. Захарченко ; Ін-т екон.-прав. досліджень. – Донецьк, 2007. – 20 с.

106. Zobov'язальne pravo: teorija i praktika : navc. posib. [dlja stud. jurid. vuziv i f-tiv un-tiv] / O. V. Dzera, N. S. Kuznetsova, V. V. Luc' ta inši ; za red. O. V. Dzera. – K. : Jurinkom Inter, 1998. – 912 s.

107. Золотогоров В. Г. Энциклопедический словарь по экономике / В. Г. Золотогоров. – Минск : Полымя, 1997. – 578 с.
108. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В. В. Ивановский. – 4-е изд. – Казань, 1911. – 516 с.
109. Игнатьев В. Административный Кодекс / В. Игнатьев // Власть Советов. – 1923. – № 1–2. – С. 27–33.
110. Иоффе О. С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) / О. С. Иоффе // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1968. – Вып. 4. – С. 45–60.
111. Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве / В. Б. Исаков. – М. : Юрид. лит., 1984. – 144 с.
112. Інструкція про порядок підготовки, видання, реєстрації, надсилання та систематизації нормативних документів Національного банку України : від 20.12.1995 р., № 313 [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va313500-95>.
113. Карадже-Искров Н. М. Новейшая эволюция административного права / Н. П. Карадже-Искров. – Иркутск. : Изд. бюро Иркутск. гос. ун-та, 1927. – 38 с.
114. Карчевський К. А. Ліцензування господарської діяльності: правова природа, джерела правового регулювання, поняття та ознаки / К. А. Карчевський // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2009. – Вип. 44. – С. 180–188
115. Карчевський К. А. Предмет, метод та поняття господарського (підприємницького права) / К. А. Карчевський // Право і безпека. – 2009. – № 2. – С. 151–155.
116. Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права / Г. Кикоть // Право України. – 2003. – №7. – С. 30–33.
117. Кирилюк Д. Чи визнається в Україні судовий прецедент? / Д. Кирилюк // Юридичний журнал. – 2006. – № 4. – С. 78–81.

118. Клепицкий И. А. Terra incognita: «Хозяйственное уголовное право» / И. А. Клепицкий // Государство и право. – 2005. – № 9. – С. 35–43.
119. Кобалевский В. Советское административное право / В. Кобалевский. – Х., 1929. – 417 с.
120. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
121. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
122. Козюбра М. Верховенство права: українські реалії та перспективи / М. Козюбра // Право України. – 2010. – № 3. – С. 6–18.
123. Колесников Е. В. Обычай как источник советского государственного права / Е. В. Колесников // Известия ВУЗов. Правоведение. – 1989. – № 4. – С. 19–25.
124. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: Теорія, досвід та практика реалізації : монографія / Т. О. Коломоець. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с.
125. Коломоець Т. О. Адміністративно-деліктне право України: нова парадигма / Т. О. Коломоець // Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. – 2006. – № 1. – С. 38–40.
126. Колонтаевская И. Ф. Подготовка сотрудников правоохранительных органов в США / И. Ф. Колонтаевская, Г. Н. Цепкое // Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран : сб. материалов. – 2001. – Вып. 1. – С. 148–153.
127. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
128. Колпаков В. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі / В. Колпаков // Право України. – 2002. – № 4. – С. 17–21.

129. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 408 с.
130. Комзюк А. Т. Уточнення завдання адміністративного судочинства як вимога сьогодення / А.Т. Комзюк, Р. С. Мельник // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2009. – Вип. 45. – С. 90–97.
131. Кононець О. М. Адміністративно-правовий статус Державної інспекції України з контролю за цінами: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Кононець Ольга Миколаївна. – Запоріжжя, 2012. – 262 с.
132. Кононов А. А. Общенаучная концепция системы права / А. А. Кононов // Известия ВУЗов. Правоведение. – 2003. – № 3. – С. 12–21.
133. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
134. Коняев Н. И. Субъекты хозяйственного права / Н. И. Коняев. – Куйбышев : Куйбыш. плановый ин-т, 1972. – 45 с.
135. Коптев Р. Д. О проблемах, связанных с закупкой работ для государственных нужд на стадии исполнения контракта / Р. Д. Коптев // Закон и право. – 2009. – № 11. – С. 94–95.
136. Кравцов С. Стандартизація і нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища / С. Кравцов // Юридический вестник. – 1999. – № 1. – С. 36–38.
137. Кравцова Т. Правова характеристика відносин, що виникають в сфері державного регулювання господарської діяльності / Т. Кравцова // Право України. – 2004. – № 6. – С. 31–35.
138. Кравцова Т. Юридична природа правових норм, що регулюють відносини у сфері державного регулювання господарської діяльності / Т. Кравцова // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 12. – С. 3–7.
139. Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання: дис. ... доктора

юрид. наук : 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Кравцова Тетяна Миколаївна. – Х, 2004. – 456 с.

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

141. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>.

142. Кравчук І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І. В. Кравчук, М. В. Парапан. – К. : Видав. Дім «Слово», 2005. – 320 с.

143. Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А. В. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 91–99.

144. Кудилинский М. Н. Административные процедуры размещения государственного заказа / М. Н. Кудилинский // Известия ВУЗов. Правоведение. – 2009. – № 3. – С. 127–131.

145. Кужель О. В. Формування паритетності інтересів / О. В. Кужель. – К. : Нічлава, 2002. – 200 с.

146. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за заг. ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.

147. Кузьміна М. М. Значення непрямого державного регулювання та саморегулювання у забезпеченні якості / М. М. Кузьміна // Держава і право. – 2009. – Вип. 45. – С. 360–365.

148. Кузьміна М. Технічне регулювання, його співвідношення зі стандартизацією та оцінкою відповідності / М. Кузьміна // Юридична Україна. – 2009. – № 8. – С. 99–102.

149. Кузьміна М. М. Значення непрямого державного регулювання та саморегулювання у забезпеченні якості / М. М. Кузьміна // Держава і право. – 2009. – Вип. 45. – С. 360–365.

150. Куйбіда Р. Адміністративний договір: питання законодавства, доктрини і практики / Р. Куйбіда // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 3. – С. 27–39.

151. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін.] ; за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

152. Кучер Т. Застосування адміністративно-господарських санкцій / Т. Кучер // Вісник прокуратури. – 2007. – № 11. – С. 84–93.

153. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.

154. Лазаревский Н. И. Административное усмотрение / Н. И. Лазаревский // Право. – 1900. – № 41. – С. 1903–1911.

155. Ландкоф С. Господарсько-адміністративне право / С. Ландкоф. – Х. : Вид-во «Пролетар», 1931. – 244 с.

156. Лаптев В. В. Предмет и система хозяйственного права / В. В. Лаптев. – М. : Юрид. лит., 1969. – 175 с.

157. Ластовецький А. Необхідність, межі та критерії доцільності державного регулювання підприємницького сектору економіки / А. Ластовецький // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 8. – С. 72–76.

158. Ластовецький А. Спрощення комплексу дозвільно-реєстраційних процедур держави щодо підприємництва / А. Ластовецький // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 10. – С. 17–21.

159. Левитский В. Ф. Предмет, задача и метод науки полицейского права / В. Ф. Левитский. – Х. : Тип. А. Дарре, 1894. – 25 с.

160. Лешков В. Н. Рецензия на работу Андреевского «Полицейское право» [Т.1 СПб., 1871]. / В. Н. Лешков // Беседа. – 1871. – № 5. – С. 27.

161. Лозова Г. Деякі аспекти конкурентної політики в Україні / Г. Лозова // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 10. – С. 105–107.
162. Лоцихін О. М. Економічна функція сучасної держави: її наукові основи та кадрове забезпечення / О. М. Лоцихін // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 12. – С. 27–36.
163. Лук'янець В. С. Шляхи адаптації антимонопольного законодавства України до конкурентного права ЄС / В. С. Лук'янець // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 13. – С. 1–8.
164. Лук'янець Д. Про правову природу адміністративно-господарських санкцій / Д. Лук'янець // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 10–15.
165. Мадарас Т. Види адміністративно-правових норм и способи адміністративно-правового регулювання / Т. Мадарас // Известия ВУЗов. Правоведение. – 1976. – № 2. – С. 108–109.
166. Мазуренко Ю. Система права переходного періода / Ю. Мазуренко. – Х. : Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925. – 203 с.
167. Макогон С. Розвиток радянської правової науки на Україні за 40 років / С. Макогон // Радянське право. – 1958. – № 1. – С. 19–27.
168. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2005. – С. 168–169.
169. Маліченко О. М. Особливості правового регулювання ліцензування господарської діяльності у сфері обігу дорогоцінного каміння / О. М. Маліченко // Держава і право. – 2010. – Вип. 48. – С. 680–686.
170. Мартемьянов В. С. Хозяйственное право : учеб. [для вузов] / В. С. Мартемьянов. – М. : БЕК, 1994. – Т. 2. – 388 с.
171. Марченко М. Н. Курс сравнительного правоведения / М. Н. Марченко. – М. : Городец-издат, 2002. – 1068 с.

172. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. – Х. : Вид-во Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. – 398 с.

173. Мельник Р. С. Фантом у системі органів державної влади або до питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій / Р. С. Мельник, Є. В. Петров // Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. Юридичні науки. – 2012. – № 1. – Ч. 1. – С. 214–219.

174. Мельник Р. С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ України / Р. С. Мельник // Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту. – 2004. – № 3. – С. 97–101.

175. Мельник Р. С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права: зарубіжний досвід та національні особливості / Р. С. Мельник // Право і Безпека. – 2010. – № 2. – С. 55–59.

176. Мельник Р. С. Господарсько-адміністративне право у системі адміністративного права Німеччини / Р. С. Мельник // Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи : зб. наук. праць // Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Сімферополь, 16–17 квітня 2010 р.) / відп. за вип. Поляков І. І. – Сімферополь : Вид-во Кримнавчпеддержвидав, 2010. – С. 149–150.

177. Мельник Р. С. Деякі нариси з історії формування наукових поглядів на систему вітчизняного права / Р. С. Мельник // Право і Безпека. – 2010. – № 3 (35). – С. 60–65.

178. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. С. Мельник. – Х., 2010. – 415 с.

179. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Р. С. Мельник. – Х. : Харківськ. нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 415 с.

180. Мельник Р. С. Системний підхід у правознавстві / Р. С. Мельник // Підприємництво, господарство та права. – 2010. – № 11. – С. 3–6.
181. Мельник Р. С. Сучасна адміністративно-правова доктрина та управлінська термінологія: як узгодити їх між собою? / Р. С. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 5. – С. 40–44.
182. Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин / Р. С. Мельник // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 55–64.
183. Мельник Р. С. Як покращити викладання адміністративного права / Р. С. Мельник // Право України. – 2010. – № 12. – С. 228–236.
184. Мельник Р. С. Німецький досвід та національні особливості становлення і розвитку адміністративно-господарського права / Р. С. Мельник, Є. В. Петров // Юрист України. – 2012. – № 1–2 (18–19). – С. 65–70.
185. Мицкевич А. В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства / Мицкевич А. В. // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1967. – Вып. 11. – С. 3–21.
186. Мозолин В. П. Система российского права (доклад на всероссийской конференции 14 ноября 2001 г.) / В. П. Мозолин // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 117–113.
187. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. – М. : Юристь, 2003. – 414 с.
188. Муза О. Розмежування адміністративного та господарського судочинства в Україні / О. Муза // Юридична Україна. – 2009. – № 4. – С. 39–43.
189. Муравйов В. Правові засади гармонізації законодавства в Європейському Союзі / В. Муравйов // Право України. – 2002. – № 7. – С. 114–119.

190. Мураховська Т. Є. Формування важливих галузей у системі права України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Мураховська Тетяна Єгорівна ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 233 с.

191. Настюк В. Я. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид наук : спец. 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Настюк Василь Якович. – Х., 2005. – 38 с.

192. Настюк В. Я. Норми митного права в системі соціально-правових регуляторів / В. Я. Настюк // Митна справа. – 2003. – № 5. – С. 70–74.

193. Некрасова Т. Поняття та правові ознаки субсидій як одного з видів державної допомоги суб'єктам господарювання / Т. Некрасова // Підприємство, господарство і право. – 2008. – № 7. – С. 23–28.

194. Никеров Г. И. Законодательство США, ЕС и России об антиконкурентных соглашениях / Г. И. Никеров // США, Канада: экономика, политика, культура. – 1999. – № 12. – С. 91–103.

195. Ноздрачев А. Ф. Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений / А. Ф. Ноздрачев // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 15–18.

196. О дальнейшем ограничении применения штрафов в административном порядке : Указ Президиума Верховного Совета СССР : от 21.06.1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1961. – № 35. – Ст. 368.

197. Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.

198. Одарченко А. Н. Проблема систематики административного права / А. Н. Одарченко // Право и жизнь. – 1926. – Кн. 4–5. – С. 57–67.

199. Орісюк Л. Відповідність нормативно-правового акта основним засадам Європейського Союзу / Л. Орісюк // Аналітика. – 2007. – № 1. – С. 29–30.
200. Орлов Д. Медведев призвал бизнес / Д. Орлов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://russia.ru/video/diskurs_12141.
201. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред.. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
202. Осташко Т. О. Сільське господарство в умовах СОТ і ЄС / Т. О. Осташко. – К. : Ін-т сільського розвитку, 2005. – 70 с.
203. Пакош І. У Грузії ліквідували Держкомстандарт і санітарну службу: на якості продукції це не позначилось / І. Пакош [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.galinfo.com.ua/news/69494.html.
204. Палибин М. Н. Повторительный курс полицейского права / М. Н. Палибин. – Изд. 2-е. – СПб, 1900. – 324 с.
205. Патентування // Вісник Податкової служби України. – 2005. – № 29. – С. 35–38.
206. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина : підручник / І. М. Пахомов. – Львів : Вид-во Львівськ. ун-ту, 1962. – 287 с.
207. Пашков В. Публічні інтереси у галузі обігу лікарських засобів // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 7. – С. 60–63.
208. Петренко С. В. Чи є судова практика джерелом права? / С. В. Петренко // Право і безпека. – 2006. – Т. 5. – № 1. – С. 33–37.
209. Петришин О. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин / О. Петришин // Право України. – 2010. – № 3. – С. 24–34.
210. Петров Є. В. Від господарських до адміністративно-господарських правовідносин: деякі аспекти становлення наукової

концепції / Є. В. Петров // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2011. – № 4 (47). – С. 167–173.

211. Петров Є. В. Теорія приватного і публічного права та її вплив на реформування господарського права / Є. В. Петров // Право і безпека. – 2012. – № 4 (46). – С. 12–17.

212. Петрюк М. Ю. Конституционные обязанности / М. Ю. Петрюк // Вестник Московск. ун-та МВД России. – 2006. – № 4. – С. 21–22.

213. Питання державного оборонного замовлення : Постанова Кабінету Міністрів України : від 27.04.2011 р., № 464 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 34. – Ст. 1402.

214. Питання закупівлі техніки за державним оборонним замовленням у національних виробників : Постанова Кабінету Міністрів України : від 11.02.2010 р., № 143 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 11. – Ст. 544.

215. Питання реалізації державної політики з контролю за цінами : Указ Президента України : від 30.03.2012 р., № 236/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 12. – Ст. 313.

216. Пігач Я. М. Господарське законодавство : навч. посіб. / Я. М. Пігач, Л. М. Труфанова. – Тернопіль, 2002. – 160 с.

217. Погрібняк М. Уточнення сутності поняття «державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності» / М. Погрібняк // Юридический вестник. – 2006. – № 3. – С. 106–111.

218. Податковий кодекс України : Закон України : від 02.12.2010 р., № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

219. Подліневі С. Д. Деякі питання нормативно-правової бази ліцензування в Україні / С. Д. Подліневі // Вісник Одеськ. ін-ту внутр. справ. – 1997. – № 4. – С. 24–33.

220. Подцерковный О. Правовая природа отношений в сфере государственного заказа / О. Подцерковный // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 5. – С. 8–10.

221. Положение о Высшем Совете Народного Хозяйства : от 08.08.1918 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 58. – Ст. 644.

222. Попелюк В. Правові засади контролю у сфері господарювання: сучасний стан / В. Попелюк // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 5. – С. 86–89.

223. Пошва Б. М. Судовий прецедент: проблеми запровадження в Україні / Б. М. Пошва // Вісник Верховного Суду України. – 2008. – № 9. – С. 16–22.

224. Пояснювальна записка до проекту Закону «Про основні принципи державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nf.org.ua/nkoalicia/pz_zakon_2.shtml.

225. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [В. Б. Авер'янов, М. А. Бояринцева, І. А. Кресіна та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 588 с.

226. Правове регулювання надання державної допомоги в Європейському Союзі та в Україні. Шляхи адаптації законодавства України : навч. посіб. / О. В. Нів'євський, С. В. Таран, Н. І. Лещенко. – К. : Центр учб. л-ри, 2007. – 180 с.

227. Про Антимонопольний комітет України : Закон України : від 26.11.1993 р., № 3659–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.

228. Про банки і банківську діяльність : Закон України : від 07.12.2000 р., № 2121–ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.

229. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України : від 12.04.2005 р., № 34/5 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 15. – Ст. 799.

230. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України : від 23.02.2006 р., № 3477–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

231. Про внесення змін до деяких законів України щодо стабілізації цін на ринку нафтопродуктів : Закон України : від 17.05.2005 р., № 2565–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 21. – Ст. 304.

232. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг : Закон України : від 07.07.2011 р., № 3610–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 7. – Ст. 53.

233. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» щодо компенсації різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації : Закон України : від 02.10.2012 р., № 5308–VI // Урядовий кур'єр від. – 13.10.2012. – № 187.

234. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» щодо проведення електронної реєстрації : Закон України : від 19.10.2010 р., № 2609–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 67.

235. Про внесення змін до Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» щодо надання індивідуальним сільським забудовникам державних пільгових кредитів : Закон України : від 17.05.2012 р., № 4721–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – Ст. 1738.

236. Про внесення зміни до статті 19 Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» щодо методики розрахунку вартості робіт, пов'язаних з обов'язковою сертифікацією продукції» : Закон України : від 05.04.2011 р., № 3176–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 402.

237. Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів) : Постанова Кабінету Міністрів України : від 25.12.1996 р., № 1548 // Урядовий кур'єр. – 23.01.1997.

238. Про встановлення тарифної квоти на ввезення в Україну цукру-сирцю з тростини : Закон України : від 30.11.2006 р., № 404–V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 4. – Ст. 39.

239. Про граничні торговельні (постачальницько-збутові) надбавки на окремі види продовольчих товарів : розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації : від 29.05.2008 р., № 320 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/ru/document/view/id/7220>.

240. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України : від 22.12.1995 р., № 493/95–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 3. – Ст. 9.

241. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України : від 22.12.1995 р., № 493/95–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 3. – Ст. 9.

242. Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2012 році : Постанова Кабінету Міністрів України : від 1.08.2012 р., № 689 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 58. – Ст. 2327.

243. Про державне оборонне замовлення : Закон України : від 03.03.1999 р., № 464–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 17. – Ст. 111.

244. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України : від 23.03.2000 р., № 1602–III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

245. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України : від 30.10.1996 р., № 448/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.

246. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України : від 09.07.2010 р., № 2479–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 49. – Ст. 571.

247. Про державний бюджет України на 2003 рік : Закон України : від 26.12.2002 р., № 380–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 10–11. – Ст. 86.

248. Про Державну програму демонополізації економіки і розвитку конкуренції : Постанова Верховної Ради України : від 21.12.1993 р., № 3757–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 9. – Ст. 42.

249. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік : Закон України : від 20.05.2010 р., № 2278–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 33. – Ст. 470.

250. Про державну програму приватизації : Закон України : від 13.01.2012 р., № 4335–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 10. – Ст. 359.

251. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України : від 03.10.1992 р., № 493/92 // Збірник указів Президента. – 1992. – № 4.

252. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України : від 15.05.2003 р., № 755–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.

253. Про деякі питання практики вирішення спорів у справах за участю органів державної податкової служби (за матеріалами справ,

розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України) : Оглядовий лист Вищого адміністративного суду України : від 24.10.2008 р., № 1776/100/13–08 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 2. – С. 109-110.

254. Про деякі питання практики вирішення справ, пов'язаних із застосуванням митного законодавства (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України) : Оглядовий лист : від 23.04.2008 р., № 720/100/13–08 // Бізнес: законодавство та практика. – 2008. – № 11.

255. Про додаткові заходи щодо вирішення соціальних проблем на селі та дальшого розвитку аграрного сектора економіки : Указ Президента України : від 21.02.2002 р., № 170/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 9. – Ст. 396.

256. Про доступ до публічної інформації : Закон України : від 13.01.2011 р., № 2939–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

257. Про електроенергетику : Закон України : від 16.10.1997 р., № 575/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.

258. Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги : Постанова Кабінету Міністрів України : від 1.06.2011 р., № 869 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 62. – Ст. 2472.

259. Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю : Закон України : від 04.11.2004 р., № 2150–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 40.

260. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України : від 18.03.2004 р., № 1629–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

261. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України : від 18.03.2004 р., № 1629–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

262. Про запровадження квотування експорту нафти сирової українського походження та нафтопродуктів у 2005 році : Постанова Кабінету Міністрів України : від 18.04.2005 р., № 298 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 16. – Ст. 839.

263. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарювання : Закон України : від 11.09.2003 р., № 1160–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

264. Про затвердження Інструкції про порядок підготовки, видання, подання на державну реєстрацію та систематизацію нормативно-правових актів Фонду державного майна України : наказ : від 13.02.2004 р., № 300 [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1009.1095.0>.

265. Про затвердження Концепції перебудови системи державних субсидій, що надаються галузям національної економіки : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 31.03.2003 р., № 182–р // Офіційний вісник України. – 2003. – № 14. – Ст. 634.

266. Про затвердження критеріїв, за якими діяльність з використання джерел іонізуючого випромінювання звільняється від ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України : від 16.11.2011 р., № 1174 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 89. – Ст. 3239.

267. Про затвердження лімітів спеціального використання водних біоресурсів загальнодержавного значення у 2012 році : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 04.05.2012 р., № 698 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 99. – Ст. 3648.

268. Про затвердження мінімально допустимого рівня цін на молоко на 2012 рік : Постанова Кабінету Міністрів України : від 22.08.2012 р., № 807 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 65. – Т. 1. – Ст. 2668.

269. Про затвердження нормативів витрат електроенергії на 1 гектар зрошеної площі у 2012 році : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 23.07.2012 р., № 458 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 62. – Ст. 2545.

270. Про затвердження переліку органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України : від 14.11.2000 р., № 1698 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – Ст. 2001.

271. Про затвердження переліку платних побутових послуг, на провадження діяльності з надання яких придбавається торговий патент : Постанова Кабінету Міністрів України : від 29.12.2010 р., № 1258 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 7. – Ст. 332.

272. Про затвердження Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні : Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики : від 01.02.2005 р., № 28 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 19. – Ст. 1006.

273. Про затвердження плану заходів на 2010 рік щодо удосконалення дозвільної системи у сфері господарської діяльності: Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 02.06.2010 р., № 1164-р // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 108.

274. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : Указ Президента України : від 06.04.2011 р., № 401/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 554.

275. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України : від 28.12.1992 р., № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF/card6#Public>.

276. Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію) : Розпорядження Антимонопольного комітету України : від 19.02.2002 р., № 33-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 13. – Ст. 679.

277. Про затвердження Порядку ведення реєстру підприємств паливно-енергетичного комплексу, що беруть участь у процедурі погашення заборгованості, та користування його даними : Постанова Кабінету Міністрів України : від 7.12.2005 р., № 1163 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 49. – Ст. 3061.

278. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення фінансової підтримки суб'єктів господарювання агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів та компенсації лізингових платежів : Постанова Кабінету Міністрів України : від 11.08.2010 р., № 794 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 67. – Ст. 2408.

279. Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібної торгівлі лікарськими засобами : наказ Міністерства охорони здоров'я України : від 31.10.2011 р., № 724 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 100. – Ст. 3676.

280. Про затвердження Порядку контролю за дотриманням ліцензіатами Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг : від 10.08.2012 р., № 283 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 68. – Ст. 2796.

281. Про затвердження Порядку надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування для підприємств та організацій громадських організацій інвалідів : Постанова Кабінету Міністрів України

: від 08.08.2007 р., № 1010 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 60. – Ст. 2377.

282. Про затвердження Порядку обліку сум податків та зборів, не сплачених суб'єктом господарювання до бюджету у зв'язку з отриманням податкових пільг : Постанова Кабінету Міністрів України : від 27.12.2010 р., № 1233 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 1. – Ст. 18.

283. Про затвердження Порядку розрахунку граничного рівня оптово-відпускних цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою та порівняльних (референтних цін) на такі засоби: наказ Міністерства охорони здоров'я України : від 29.05.2012 р., № 394 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 43. – Ст. 1680.

284. Про затвердження Порядку скасування реєстрації випусків акцій та анулювання свідоцтв про реєстрацію випуску акцій : Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку : від 30.12.1998 р., № 222 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 12. – С. 179.

285. Про затвердження порядку спрямування коштів державного бюджету на компенсацію сільськогосподарським товаровиробникам за посіяне зерно : Постанова Кабінету Міністрів України : від 08.10.2003 р., № 1589 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 41. – Ст. 2176.

286. Про затвердження Порядку формування державного замовлення на випуск видавничої продукції та її розповсюдження : Постанова Кабінету Міністрів України : від 12.09.2012 р., № 850 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 69. – Ст. 2811.

287. Про затвердження Правил сертифікації екземпляра державного повітряного судна України : наказ Міністерства оборони України : від 07.02.2012 р., № 63 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 852.

288. Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету міністрів України : від 18.04.2012 р., № 606 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 50. – Ст. 1984.

289. Про затвердження Статуту Українського державного фонду підтримки фермерських господарств: наказ Міністерства аграрної політики України : від 02.04.2004 р., № 119 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1021.1521.0>.

290. Про затвердження тарифів вартості послуг паркування на майданчиках для платного паркування транспортних засобів у м. Дніпропетровську : Рішення Виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради : від 11.04.2011 р., № 512 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://files.dniprorada.gov.ua/files/cat_view/5----?limit=20&order=hits&dir=DESC.

291. Про затвердження тарифів на перевезення залізничним транспортом вантажів транзитом через територію України : наказ Міністерства інфраструктури України : від 30.07.2012 р., № 438 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 64. – Ст. 2641.

292. Про затвердження Технічного завдання на створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» : Постанова Центральної виборчої комісії : від 17.09.2007 р., № 392 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0392359-07>.

293. Про затвердження форм та Порядку заповнення торгових патентів, форми Заявки на придбання торгового патенту : наказ Державної податкової адміністрації України : від 28.02.2011 р., № 109 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 23. – Ст. 969.

294. Про затвердження цін реалізації борошна : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 30.05.2012 р., № 312 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0952-12>.

295. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України : від 07.06.1996 р., № 236/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 6. – Ст. 164.

296. Про захист економічної конкуренції : Закон України : від 11.01.2001 р., № 2210–III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.

297. Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту : Закон України : від 22.12.1998 р., № 331–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 12–13. – Ст. 80.

298. Про заходи щодо врегулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги : Указ Президента України : від 06.02.2007 р., № 77/2007 // Урядовий кур'єр. – 02.08.2007. – № 24.

299. Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України : від 21.12.2010 р., № 1154/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 33. – Ст. 1085.

300. Про заходи щодо запровадження системи електронної державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Постанова Кабінету Міністрів України : від 21.05.2009 р., № 551 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 42. – Ст. 1403.

301. Про здійснення державних закупівель : Закон України : від 1.06.2010 р., № 2289–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 33. – Ст. 471.

302. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України : від 16.04.1991 р., № 959–XII // Відомості Верховної Ради України УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

303. Про інноваційну діяльність : Закон України : від 04.07.2002 р., № 40–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.

304. Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди) : Закон України : від 15.03.2001 р., № 2299–III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 21. – Ст. 103.

305. Про квотування і ліцензування експорту товарів (робіт, послуг) : Декрет Кабінету Міністрів України : від 12.01.1993 р., № 6–93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 12. – Ст. 109.

306. Про компенсацію грошових втрат сільськогосподарським товаровиробникам і банкам : Указ Президента України : від 03.04.1992 р., № 208 // Збірник указів Президента. – 1992. – № 2.

307. Про компенсацію сільськогосподарським товаровиробникам витрат, пов'язаних з прийманням та зберіганням зерна у разі здійснення його заставних закупівель : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20.08.2002 р., № 1226 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 155.

308. Про Конституційний Суд України : Закон України : від 16.10.1996 р., № 422/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

309. Про ліквідацію урядових органів : Постанова Кабінету Міністрів України : від 28.03.2011 р., № 346 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 26. – Ст. 1054.

310. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України : від 01.06.2000 р., № 1775–III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

311. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Указ Президента України : від 31.05.2011 р., № 634/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1666.

312. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : від 21.05.1997 р., № 280/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

313. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

314. Про надання пільг щодо обкладання податком на додану вартість продукції (робіт, послуг), що виробляється за контрактом №

1346/38 : Закон України : від 17.01.1997 р., № 6/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 83.

315. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України : від 12.03.2012 р., № 187/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 10. – Ст. 245.

316. Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні : Закон України : від 10.12.1997 р., № 710/97–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/710/97-%D0%B2%D1%80>.

317. Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики України : Указ Президента України : від 08.12.1994 р., № 738/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/738/94>.

318. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України : від 23.11.2011 р., № 1070/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 31. – Ст. 1197.

319. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації : Указ Президента України : від 23.11.2011 р., № 1067/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 31. – Ст. 1195.

320. Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні : Закон України : від 21.12.2000 р., № 2157–III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 4. – Ст. 105.

321. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України : від 09.12.2010 р., № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010 р. – № 32. – Ст. 1026.

322. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів : наказ Генеральної прокуратури України : від 19.09.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.12224.0>.

323. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877–V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

324. Про особисте селянське господарство : Закон України : від 15.05.2003 р., № 742–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 29. – Ст. 232.

325. Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності : Закон України : від 23.02.2012 р., № 4448–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 24. – Ст. 904.

326. Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності : Закон України : від 24.05.2012 р., № 4851–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 46. – Ст. 1807.

327. Про особливості здійснення закупівлі за державні кошти послуг поштового зв'язку, поштових марок та маркованих конвертів : Закон України : від 21.06.2012 р., № 4997–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 55. – Ст. 2201.

328. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 25.06.1991 р., № 1264–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

329. Про патентування деяких видів підприємницької діяльності // Праця і зарплата. – 2004. – № 48 (436). – С. 8–9.

330. Про патентування деяких видів підприємницької діяльності : Закон України : від 23.03.1996 р., № 98/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 20. – Ст. 82.

331. Про підприємництво : Закон Української РСР : від 07.02.1991 р., № 698–ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 14. – Ст. 168.

332. Про підтвердження відповідності : Закон України : від 17.05.2001 р., № 2406–ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 169.

333. Про план дій Уряду України щодо реалізації та розвитку Основ національної економічної політики на 1993 рік : Постанова Верховної Ради України : від 03.02.1993 р., № 2972–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Ст. 127.

334. Про Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України : від 17.05.1994 р., № 316 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=316-94-%EF>.

335. Про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності та про розмір плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємництва : Постанова Ради Міністрів Української РСР : від 15.04.1991 р., № 99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/99-91-%D0%BF>.

336. Про природні монополії : Закон України : від 20.04.2000 р., № 1682–ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.

337. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України : від 15.09.1999 р., № 1045–ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.

338. Про реалізацію статті 18-1 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» : Постанова Кабінету Міністрів України : від 27.12.2006 р., № 1836 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 52. – Ст. 3519.

339. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : Закон України : від 01.12.2005 р., № 3164–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 12. – Ст. 101.

340. Про стандартизацію і сертифікацію : Декрет Кабінету Міністрів України : від 10.05.1993 р., № 46–93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 27. – Ст. 289.

341. Про схвалення Концепції Конкуренційного процесуального кодексу України: Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 18.03.2002 р., № 145–р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 607.

342. Про телекомунікації : Закон України : від 18.11.2003 р., № 1280–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

343. Про утворення Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» : Постанова Кабінету Міністрів України : від 25.05.1998 р., № 747 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/747-98-%D0%BF>.

344. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України : від 12.07.2001 р., № 2664–III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

345. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України : від 17.03.2011 р., № 3166–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

346. Про ціни та ціноутворення : Закон України : від 21.06.2012 р., № 5007-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 58. – Ст. 2309.

347. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / авт.-упоряд. О. А. Банчук. – К. : Конус-Ю, 2009. – 272 с.

348. Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С. С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1987. – 448 с.

349. Проект закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=44201.

350. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://cppr17.junnet.com.ua/publicna-administratsiia/administratyvna-reforma/1020-conceptpublrefua.html>.

351. Прудивус О. В. Структура державного регулювання підприємницької діяльності в Україні та тенденції її розвитку / О. В. Прудивус // Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту. – 2000. – № 2. – С. 98–109.

352. Рабінович П. Природне право: діалектика приватного й публічного / П. Рабінович // Право України. – 2004. – № 9. – С. 61–67.

353. Разуваев Н. В. Правовая система и критерии отраслевой дифференциации права / Н. В. Разуваев // Известия ВУЗов. Правоведение. – 2002. – № 3. – С. 31–55.

354. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 2-е изд., испр. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 479 с.

355. Рішення Європейського Суду з прав людини по справі «Терем ЛТД, Чечеткін та Оліус проти України» / Заява № 70297/01 : від 18.10.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?code=980_444.

356. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального

кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : від 02.11.2004 р., № 15–рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v015p710-04>.

357. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) : від 01.12.2004 р., № 18–рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50. – Ст. 3288.

358. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 6, 9 Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» (справа про визначення мінімальної ціни на цукор) : від 15.04.2004 р., № 10–рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 17. – Ст. 1199.

359. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Концерн Стирол» щодо офіційного тлумачення положення абзацу першого пункту 1 частини першої статті 12 Господарського процесуального кодексу України (справа про оспорювання актів у господарському суді) : від 02.07.2002 р., № 13–рп/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9452>.

360. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 3.5, 3.6 пункту 3 статті 3 «Прикінцеві положення» Закону України «Про Митний тариф України», абзацу восьмою частини другої статті 9 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (справа про тимчасову надбавку до діючих ставок ввізного мита) : від 23.06.2009 р., № 15–рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 48. – Ст. 1629.

361. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) : від 08.04.1999 р., № 3–рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15. – С. 35.

362. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») : від 09.07.1998 р., № 12–рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – С. 59.

363. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника) : від 16.11.2000 р., № 13–рп/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 47. – Ст. 2045.

364. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : від 02.11.2004 р., № 15–рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v015p710-04>.

365. Руденко А. В. Административный акт как основание возникновения правоотношений на товарном рынке / А. В. Руденко // Российский судья. – 2006. – № 3. – С. 32–37.

366. Руденко С. В. Межі правового регулювання економіки: теоретико-правовий аспект / С. В. Руденко // Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту. – 2003. – № 4. – С. 35–43.

367. Рыжов В. С. К судьбе государственного управления / В. С. Рыжов // Государство и право. – 1999. – № 2. – С. 14–22.

368. Рябченко О. П. Зміст державного управління господарської діяльності / О. П. Рябченко // Право України. – 2006. – № 1. – С. 81–84.

369. Рябченко О. П. Межі та джерела адміністративно-правового регулювання господарських відносин / О. П. Рябченко // Право та управління. – 2010. – № 1. – С. 158–164.

370. Сагайдак Ю. Легалізація суб'єктів господарювання в Україні та за кордоном (порівняльно-правовий аналіз) / Ю. Сагайдак // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 10. – С. 130–134.

371. Самсін І. Адміністративний договір – форма реалізації публічного інтересу / І. Самсін, Н. Іваницька // Право України. – 2006. – № 6. – С. 114–118.

372. Саниахметова Н. Санкции за нарушение антимонопольного законодательства / Н. Саниахметова // Бизнес (Документы, комментарии, консультации). – 1998. – № 16. – С. 38.

373. Саниахметова Н. Государственное регулирование экономики и предпринимательства / Н. Саниахметова // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 3–6.

374. Саниахметова Н. Конкурентное законодательство в государтсвах с развитой рыночной экономикой / Н. Саниахметова // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 4. – С. 5–7.

375. Сафонов І. Удосконалення правового регулювання цін і ціноутворення – важливий засіб державної підтримки аграрних товаровиробників / І. Сафонов // Право України. – 2005. – № 9. – С. 50–53.

376. Селіванов В. Діалектика приватного та публічного в правовому регулюванні / В. Селіванов, Н. Діденко // Право Україна. – 2001. – № 11. – С. 15–22.

377. Семенова М. Господарсько-правове регулювання діяльності суб'єктів, що надають екскурсійні послуги / М. Семенова // Юридична Україна. – 2009. – № 11. – С. 88–93.

378. Сеницын В. Частное и публичное право / В. Сеницын // Вестник советской юстиции. – 1928. – № 17. – С. 503–505.

379. Сирота Д. І. Кореспондуючі права і обов'язки громадянина та працівника міліції: адміністративно-правовий аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Сирота Дмитро Іванович; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – 196 с.

380. Система советского права и перспективы ее развития («Круглый стол» журнала «Советское государство и право») // Советское государство и право. – 1982. – № 6. – С. 80–110.

381. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

382. Слепещ В. М. Етапи формування європейського права / В. М. Слепещ // Вісник Одеськ. ін-ту внутр. справ. – 2001. – № 3. – С. 159–165.

383. Смокович М. Окремі аспекти визначення поняття адміністративного договору / М. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 3. – С. 9–22.

384. Советское административное право : учебник / под ред. А. П. Коренева. – М. : Юрид. лит., 1986. – 400 с.

385. Советское административное право : учебник / под ред. С. С. Студеникина. – М., 1958. – 300 с.

386. Стариков Ю. Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии / Ю. Н. Стариков // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 12–21.

387. Статут Харківського регіонального фонду підтримки підприємництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kharkiv.biz.ua/s5-no-moomenu-mainmenu-28/statut>.

388. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – Вид. 3-тє, переробл. та доповн. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.

389. Столбуненко Н. М. Формування системи державної підтримки малого підприємництва / Н. М. Столбуненко, О. Е. Мазур // Вісник Одеськ. ун-ту внутр. справ. – 2002. – № 2. – С. 187–191.

390. Студеникин С. О предмете и системе советского административного права / С. Студеникин // Советское государство и право. – 1939. – № 3. – С. 102–110.

391. Студеникин С. С. Советское административное право / С. С. Студеникин. – М. : Госюриздат, 1949. – 308 с.

392. Стучка П. И. Гражданское право и практика его применения / П. И. Стучка. – М., 1929. – 253 с.

393. Суходольский Г. А. Исследование зарубежного законодательства о размещении заказов (на примере Финляндии) / Г. А. Суходольский // Закон и право. – 2009. – № 7. – С. 109–112.

394. Тадевосян В. С. Некоторые вопросы системы советского права / В. С. Тадевосян // Советское государство и право. – 1956. – № 8. – С. 99–108.

395. Таль Л. Понятие и сущность хозяйственного права / Л. Таль // Право и жизнь. – 1924. – Кн. 9. – С. 15–26.

396. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузов и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2003. – 776 с.

397. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимощук. – К. : Консус-Ю, 2010. – 296 с.

398. Тиунова, Л. Б. Система правовых норм и отраслевое подразделение права / Л. Б. Тиунова // Известия ВУЗов. Правоведение. – 1987. – № 4. – С. 63–69.

399. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.

400. Тісунова В. М. Організаційно-правові проблеми ліцензування господарської діяльності / В. М. Тісунова, О. В. Зачепіло // Вісник Луганськ. держ. ун-ту внутр. справ імені Е. О. Дідоренка. – 2009. – № 3. – С. 155–165.

401. Толстой Ю. К. К теории правоотношения / Ю. К. Толстой. – Ленинград : Изд-во Ленинградск. ун-та, 1959. – 88 с.

402. Тотьев К. Ю. Конкуренция и монополии. Правовые аспекты регулирования : учеб. пособие / К. Ю. Тотьев. – М. : Юристъ, 1996. – 264 с.

403. Турубинер А. Основные элементы советского административного права / А. Турубинер // Административный вестник. – 1925. – № 8. – С. 14–22.

404. Тымкина К. Здоровье – дорожке / К. Тымкина // Корреспондент. – 2012. – № 19. – С. 38–40.

405. Тютчев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К. Ю. Тютчев // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 19–25.

406. Угода між Урядом України та Бельгійсько-Люксембурзьким Економічним Союзом про взаємне заохочення і захист інвестицій : від 20.05.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_691.

407. Угода про співробітництво між Кабінетом Міністрів України та Європейським співтовариством з атомної енергії в галузі ядерної безпеки : від 23.07.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_151.

408. Удалов Т. Оскарження рішень Антимонопольного комітету України / Т. Удалов // Юридичний журнал. – 2006. – № 7. – С. 108–111.
409. Уткин Э. А. Цены. Ценообразование. Ценовая политика / Э. А. Уткин. – М. : Эксмос, 1998. – 224 с.
410. Федынский П. Виктор Янукович изложил свое видение будущего Украины / П. Федынский [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.voanews.com/russian/news/former-ussr/YAnukovitch-Ukraine_2010_02_25-85341597.html.
411. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Харитоновна Олена Іванівна. – Одеса, 2004. – 435 с.
412. Харитоновна О. Поняття і ознаки публічних правовідносин / О. Харитоновна // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 1. – С. 36–46.
413. Хозяйственное право / под общ. ред. В. В. Лаптева. – М. : Наука, 1983. – 288 с.
414. Хозяйственный кодекс Украины : науч.-практ. комментарий / под ред. А. Г. Бобковой. – Х. : Издатель ФЛ-П Вапнярчук Н. Н., 2008. – 1296 с.
415. Хойнацький М. С. Якість продукції та її сертифікація / М. С. Хойнацький // Криміналістичний вісник. – 2008. – № 1 (9). – С. 24–32.
416. Христиановская С. В. Эффективность государственного регулирования и факторы ценообразования / С. В. Христиановская, Е. И. Чаричанская // Вісник Донецьк. ун-ту. Серія В: Економіка і право. – 1998. – Вип. 2. – С. 65–70.
417. Цвайгерт К. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права : в 2 т. Т. 1 / К. Цвайгер, Х. Кетц. – М. : Статут, 1998. – 512 с.

418. Цивільний кодекс України : Закон України : від 16.01.2003 р., № 435–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

419. Чанишева Г. І. Трудове право України : практикум / Г. І. Чанишева. – К. : Юрінкомінтер, 1999. – 288 с.

420. Чернадчук Т. Деякі питання щодо виплат дотацій сільськогосподарським товаровиробникам / Т. Чернадчук, О. Талденко // Підприємство, господарство і право. – 2009. – № 1. – С. 46–49.

421. Чернадчук В. До питання щодо оперативного-господарських санкцій / В. Чернадчук, Т. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 3. – С. 13–15.

422. Чорна Л. Теоретичні засади механізму державного регулювання роздрібних цін / Л. Чорна // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 4. – С. 73–76.

423. Шаповалова О. Визначення поняття адміністративного договору: окремі аспекти / О. Шаповалова // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 4. – С. 46–52

424. Шебанов А. Ф. О понятиях источника права и формы права / А. Ф. Шебанов // Известия ВУЗов. Правоведение. – 1965. – № 4. – С. 23–33.

425. Шевченко Н. Понятие административно-хозяйственных санкций / Н. Шевченко // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 7. – С. 80–82.

426. Шевчук С. Доктрина верховенства права та конституціоналізму: історична генеза і співвідношення / С. Шевчук // Право України. – 2010. – № 3. – С. 52–60.

427. Шевчук С. Щодо обов'язковості рішень Конституційного Суду України / С. Шевчук // Право України. – 2000. – № 2. – С. 45–48.

428. Шершеневич Г. Ф. Учебник торгового права / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Спарк, 1994. – 335 с.

429. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Шестак Лілія Володимирівна ; Нац. акад. держ. податкової служби. – Ірпінь, 2005. – 182 с.

430. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Л. В. Шестак. – Ірпінь, 2005. – 20 с.

431. Шпомер А. І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «господарське право; господарське-процесуальне право» / А. І. Шпомер. – К., 2006. – 20 с.

432. Шпомер А. Особливості господарської відповідальності у сфері економіки / А. Шпомер // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 6. – С. 6–7.

433. Шретер В. Государственное предприятие и частнопредпринимательской оборот / В. Шретер // Советское право. – 1922. – № 3. – С. 113–128.

434. Штобер Рольф. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок = Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts / Рольф Штобер ; пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 400 с.

435. Шульга А. М. Теория государства и права : пособие для подготовки к гос. (выпускному) экзамену / А. М. Шульга. – Х. : Видавництво Ун-ту внутр. справ, 2000. – 142 с.

436. Щербина В. С. Господарське право : підручник / В. С. Щербина. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 592 с.

437. Щербина В. Адміністративно-господарські санкції майнового характеру: проблеми застосування / В. Щербина // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 2 (45). – С. 97–106.

438. Экономическое развитие России в конце XIX – начале XX века [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/data/542/654/1219/chap7.pdf>.

439. Юсупов В. Удосконалення правового забезпечення функціонування державної економічної політики / В. Юсупов // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 10. – С. 18–21.

440. Явич Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич. – Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1976. – 285 с.

441. Allgemeines Verwaltungsrecht / von Ulrich Häfelin, Georg Müller, Felix Uhlmann. 5. vollständig überarbeitete Auflage. – Verlag Schulthess, Zürich, 2006. – 610 s.

442. Arndt/Fetzer, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Steiner (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2006. – 693 s.

443. Badura/Huber, Öffentliches Wirtschaftsrecht, in: Schmidt-Aßmann (Hg.), 13. Aufl. 2005. – 277 s.

444. Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase / Herausgegeben von Peter Axer u.a.m. – Duncker&Humblot-Berlin. – 2010. – 304 s.

445. Detterbeck S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht / S. Detterbeck. 4. Auflage. – Verlag C.H. Beck, München, 2006. – 612 s.

446. Freund Rezension an der S. Landkof, Das administrative Wirtschaftsrecht. Staatsverlag der Ukraine. 1931 // Zeitschrift für Ostrecht. – 1931. – Heft 1. – S. 395–396.

447. Grödinger M. Das wirtschaftliche Verwaltungsrecht – eine neue Disziplin im Recht der Sovetunion // Zeitschrift für Ostrecht. – 1932. – Heft 3. – S. 161–172.

448. Imboden Max Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. – 1960. – Heft 18. – S. 113–143.

449. Karadge-Iskrow N. Grundlinien des Wirtschaftsverwaltungsrecht der UdSSR und RSFSR // Verwaltungsarchiv. – 1935. – Bd. 40. – S. 1–53.

450. Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. – Verlag von Duncker & Humbold / Berlin, 1924. – 380 s.

451. Rolf Stober Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. 16., völlig neu bearbeitete Auflage. Verlag W.Kohlhammer. 2008. – 326 s.

452. Vertrag über eine EU–Verfassung [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.flegel-g.de/index-eu-verfassung.html>.