

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті розглянуто проблемні питання правового регулювання економічної діяльності в Україні. При цьому акцентовано увагу на необхідності розмежування таких категорій, як «державне управління» та «державне регулювання». Підкреслено, що управління економічною (господарською) діяльністю включає в себе прогнозування, планування, фінансування, бюджетування, оподаткування, кредитування, адміністрування, облік і контроль. Метою державного регулювання є упорядкування діяльності суб'єктів господарювання, надання господарським процесам організованого характеру, забезпечення дотримання законів, збалансування приватних та публічних інтересів, забезпечення суспільних та державних інтересів.

Ключові слова: господарська діяльність, економічна діяльність, державне регулювання, державне управління.

Постановка проблеми. Реформування системи державного управління в сучасній Україні є ключовим фактором модернізації управлінської діяльності в сфері господарювання. Стає очевидним, що без підвищення соціальної ефективності і результативності державного управління неможливо побудувати сучасну інвестиційно-інноваційну модель економіки, сформувати справедливі суспільні відносини, вийти на новий рівень економічного розвитку, а значить якості життя населення.

На жаль, до цього часу питання державного управління економічної діяльності як в теорії, так і на практиці, все частіше підмінялися питаннями державного регулювання господарською діяльністю, що зумовлювало залишення за рамками наукового осмислення правниками проблематики управління економічною діяльністю.

У чинному національному законодавстві не знайшли свого закріплення терміни «державне управління економічної діяльності», «державне регулювання економіки», «державний регулюючий вплив», «державне регулювання господарської діяльності». Необхідність їх вироблення не тільки назріла, а й стала життєво необхідною, оскільки правове регулювання економіки стало різноманітніше, в законодавстві з'явилися нові інструменти і способи впливу на економіку за допомогою різного роду правових механізмів.

Як зазначає В. Нагребельний, попри існування численних програм економічного розвитку (здебільшого декларативних) на концептуальному рівні не

визначено стратегії соціально-економічного розвитку країни, шляхів та напрямів реформування економіки та системи управління у цій сфері, яка за своїм змістом, основними рисами і сутністю продовжує залишатися радянською і пострадянською. За роки незалежності України радянська модель державно-монополістичної економіки фактично трансформувалась (враховуючи вітчизняні реалії роздержавлення і приватизації) в олігархічно-монополістичну економічну модель з домінуючою тенденцією істотного зменшення питомої ваги державного сектору і створенням штучних перешкод для розвитку малого та середнього бізнесу і ринкової інфраструктури. Відповідно, роль апарату державного управління спрямована не на пошук, прийняття та реалізацію ефективних управлінських рішень в інтересах усього суспільства і держави, а на обслуговування і «цементування» такої економічної моделі [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У доктрині господарського права проблеми визначення предмету господарсько-правового регулювання, правового становища учасників господарських відносин, суті організаційно-господарських відносин привертала увагу, в тому числі і на рівні окремих монографічних досліджень, такі вчені, як: В. К. Мамотов, І. Ю. Красько, І. А. Танчук, Д. В. Задихайло, В. А. Устименко; В. Б. Лаптев, С. І. Бевз, О. М. Вінник, О. Ю. Ілларіонов, В. Нагребельний, В. С. Щербина, О. П. Віхров та інші.

Проте і сьогодні залишається невирішеним питання сфери відносин, які складають предмет госпо-

дарсько-правового регулювання, співвідношення понять «управління економічною (господарською діяльністю)», «організаційно-господарські відносини» та «державне регулювання господарської діяльності», а розуміння окремих дослідників організаційно-господарських відносин, що виникають у процесі реалізації державного управління та регулювання господарською діяльністю, як одного з видів господарських відносин, є недостатньо обґрунтованими.

Формулювання цілей (мета) статті. Автор цієї статті має на меті визначити: сферу господарсько-правового регулювання суспільних відносин; відносини, які охоплюються поняттям «організаційно-господарські відносини» та є предметом регулювання господарського права; провести розмежування «організаційно-господарських відносин», що виникають з управління та регулювання економічною діяльністю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Неодноразово дослідники економісти, правознавці наголошували на відмінності державного управління від державного регулювання економічною діяльністю. Така відмінність полягає, зокрема, в тому, що державне управління економікою – це цілеспрямований організуючий, регулюючий і контролюючий вплив держави та її інституцій на господарські явища, відносини і процеси з метою реалізації цілей розвитку національної економіки.

Державне управління економікою спрямовується на вирішення великомасштабних соціально-економічних, народногосподарських проблем, які зачіпають інтереси багатьох господарюючих суб'єктів, важливих для економіки країни в цілому, її галузей і регіонів, населення, держави. Водночас у цілях державного управління економікою знаходять відображення цільові установки держави, владних структур, які здійснюють управління. Тому цілі державного управління економікою мають вписуватися в коло управлінських повноважень, які надаються державі, її органам законами країни, міжнародними угодами [2, с. 109].

В юридичних дослідженнях державне управління визначається також як цілеспрямований впорядкований вплив держави на суспільну життєдіяльність людей в інтересах реалізації державних функцій, що спирається на його владну силу і здійснюване в правовій формі [3, с. 10]. Ю. А. Тихомиров визначає державне управління як організований процес керівництва, регулювання та контролю державних органів за розвитком сфер економіки і культури, інших сфер державного життя [4, с. 6].

Предметом регулювання Господарського кодексу України (ст. 1 ГК України) [5] є господарські відно-

сини, 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. Отже, до предмета регулювання ГК України включені дві групи господарських відносин: (а) господарські відносини, що виникають в процесі організації господарської діяльності; (б) господарські відносини, що виникають в процесі здійснення господарської діяльності. До сфери господарських відносин (які є предметом регулювання господарського права) включено виробничо-господарські відносини, організаційно-господарські відносини, та внутрішньогосподарські відносини. Так звані «організаційно-господарськими відносинами» визначені відносини, які складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю (ст. 3 ГК). При цьому в ГК України відсутнє визначення понять «суб'єкти організаційно-господарських повноважень», «організаційно-господарські повноваження», а також не передбачено, що включає процес управління господарською діяльністю в розумінні господарського законодавства.

Відповідно до абз. 6 ч. 1 ст. 4 ГК України зі сфери господарських відносин виключені адміністративні та інші відносини управління за участі 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. Згідно з ч. 4 ст. 3 ГК України організаційно-господарські відносини становлять сферу господарських відносин та згідно зі ч. 6 цієї ж статті складаються у процесі управління господарською діяльністю. У той же час, відповідно до ст. 1 ГК господарські відносини, в тому числі і організаційно-господарські, виникають у процесі здійснення та організації господарської діяльності. Таким чином, управління господарською діяльністю (в межах організаційно-господарських відносин) обмежується процесами здійснення і організації господарської діяльності [6, с. 134].

У доктрині господарського права звертається увага на те, що саме в процесі управління і виникають організаційно-господарські відносини між суб'єктами господарювання і суб'єктами організаційно-господарських повноважень [7, с. 29]. Легальне визначення організаційно-господарських відносин (ч.6 ст.3 ГК України), як зазначають науковці [8, с. 37] ґрунтується на категоріях «організація» та «управління» господарською діяльністю. При цьому жодне з цих понять кодифікованим актом не визначається.

Управління господарською діяльністю в доктрині господарського права, в процесі якого складаються організаційно-господарські відносини розуміється в двох аспектах (макро- та мікрорівні). На мікрорівні – це процес застосування «комплексу необхідних заходів, що реалізуються на підставі права власності на майно, на базі якого провадиться господарська діяльність, або делегованих повноважень з метою ефективного її здійснення (збільшення доходу від використання такого майна, збільшення вартості та/або кількості майна, досягнення певного соціально-економічного ефекту)» [9, с. 39]. Таким чином, управління господарською діяльністю, що опосередковуються системою організаційно-господарських відносин на мікрорівні, здійснюється відносно конкретного суб'єкта господарювання та тієї діяльності, що безпосередньо ним здійснюється. Макрорівень – це організаційно-господарські відносини, що виникають у процесі управління економічною діяльністю, в тому числі управління господарською діяльністю як цілеспрямованою діяльністю з організації і забезпечення господарювання відповідно до вимог суспільного господарського порядку, що здійснюється на всіх рівнях національної економічної системи органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, наділеними господарською компетенцією, а також громадянами, громадськими та іншими організаціями, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності.

Державне управління економічними процесами відмінне від державного регулювання господарської діяльності, має свої специфічні об'єкти, цілі і засоби. Державне управління, як слушно зазначається у правовій літературі, слід розглядати як певний вид діяльності органів держави, що має владний характер і передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень. З цього погляду, державне управління має ознаки, характерні для виконавчої влади, що пов'язані з поділом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову [10, с. 3, 4].

Таким чином, під державним управлінням необхідно розуміти в першу чергу діяльність органів державної влади з практичного впровадження політичного курсу. Ця діяльність повинна спиратися на відповідні процедури, які повинні забезпечити її легітимність і захистити законні права громадян від протиправних дій з боку державних органів та їх посадових осіб. За своєю суттю державне управління є похідним, з одного боку, від політичної діяльності, з другої – від політичного курсу і традиційно

цим видам діяльності. Слід зазначити, що цілі державного управління економічною діяльністю не завжди збігаються, більше того, можуть спостерігатися навіть суперечності цільових орієнтирів запровадження відповідної діяльності. Це значить, що політична діяльність, в результаті якої виробляється певна політична лінія, і вибраний на цій основі політичний курс на практиці може бути серйозно викривлений по причині неефективного й не результативного державного управління. Це одна з головних причин недосконалості управління соціально-економічними об'єктами і процесами, витоки якої зумовлюються різноманіттям інтересів, людей, соціальних груп, колективів, регіонів.

Найбільш небезпечним у цьому контексті є розходження цілей діяльності державних органів управління та посадових осіб, апарату відповідних органів. У таких випадках ресурси держави витрачаються в інтересах вузьких груп державних чиновників, що призводить до ураження загальнодержавних інтересів, руйнації господарської системи країни в цілому. Єдність, несуперечливість цілей системи, цілей управління системою, цілей суб'єкта і об'єкта управління – вирішальна умова успішного управління, дотримання якої є особливо важливим для державного управління економікою [11, с. 38-39; 43, с. 46-52; 55, с. 24-25]. Саме тому аналіз розходжень між правовим закріпленням політичного курсу і його практичним впровадженням на основі законодавчо визначених засобів буде свідчити про якість державного управління. Завдання правової науки полягає в тому, щоб виявити ці розриви, визначити їх причини, віднайти правові способи та засоби їх подолання.

Як слушно зауважує Г. В. Атаманчук, потрібно мати продумане визначення стратегічних (головних) цілей, а потім провести «розгалуження» цих цілей за всіма іншими їх видами [12]. Важливе значення погодження цілей полягає в тому, що вони взаємозумовлюють та продовжують одна одну. Необхідна обґрунтована субординація цілей, при якій вони б «працювали» один на одного і реалізація однієї мети ставала джерелом для іншої. Субординація цілей посилює механізм визначення мети. Першочергова проблема полягає в досягненні адекватності цілей державного управління потребам та інтересам суспільства, тим цілям, які об'єктивно породжуються керованими об'єктами.

«Дерево цілей» державного управління ринкової економіки в економічній літературі представлено таким чином.

1. Забезпечення економічної стабільності, вирівнювання довгострокових циклічних і короткострокових кон'юнктурних коливань: регулювання

галузевої і регіональної структури національної економіки;

забезпечення економічного зростання; підтримка стабільності національної валюти; забезпечення повної зайнятості; зовнішньоекономічну рівновагу.

2. Забезпечення рамкових умов функціонування народного господарства: забезпечення територіальної цілісності; забезпечення правової основи функціонування економіки; підтримання внутрішнього порядку.

3. Забезпечення соціальної стабільності: соціальна забезпеченість різних верств населення; надання соціальних послуг; забезпеченість населення суспільними благами.

4. Координація господарської діяльності: забезпечення інформацією про кон'юнктуру ринку, перспективи розвитку народного господарства; розробка мотиваційного механізму, системи заохочення і санкцій.

5. Підтримка конкурентного середовища: створення економічних, правових умов, правил системи конкурентних відносин, захист конкурентного середовища; боротьба проти недобросовісної конкуренції; боротьба з монополізмом; розробка стратегічних і тактичних заходів розвитку підприємницької активності (фінансових, податкових, митних та інше); підтримка малого і середнього підприємництва.

6. Управління державним сектором економіки: управління державними підприємствами; управління державною власністю (розвіданими корисними копалинами, державними цінними паперами, пакетами акцій, державними кредитними коштами [13, с. 87]). В сучасній теорії виділяють три основних підходи до формування основних принципів і критеріїв державного управління економічної діяльності: політичний, правовий, менеджерський.

При використанні політичного підходу основним принципом і цінністю державного управління стає прагнення втілити волю народу, максимально виразити і задовольнити громадські інтереси і потреби населення. Демократичною вважається держава, устрій та діяльність якої відповідають волі народу, загально визначеним правам і свободам людини і громадянина. Джерелом влади в такій державі є народ. У ст. 5 Конституції України вказано, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно воля його, виражена в певних формах, є дійсним і єдиним базисом держави. Саме від його волі виходить мандат на устрій держави і будь-які зміни його форми, вступ держави у відповідні міждержавні об'єднання [14, с. 92].

Правосуб'єктність народу у політичному її розрізі може тлумачитися як право громадян «...брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (ст. 38 Конституції України).

Важливим інститутом, який нині перебуває на етапі свого становлення, є інститут електронної демократії. Поява мережі Internet породила нові суспільні відносини, які з часом почали вимагати їх включення до правового поля держави. Проїшовши наведені нами етапи становлення, прояви безпосередньої демократії через інструменти мережі Internet стали невід'ємною частиною трансформованого суспільства, набули ознак нової нетипової (допоміжної) форми прямого народовладдя – електронної демократії.

Аналіз причин сучасної кризи демократії говорить саме про слабкість комунікативних зв'язків суспільства та держави – втрату необхідного зв'язку між народом і владними структурами, що, як зазначає М. Михайлов, є каталізатором і, по суті, першим етапом морфогенезу нетипових (допоміжних) форм безпосередньої демократії. При цьому, хоча й морфогенетичний аналіз прямого народовладдя не дає можливостей для визначення майбутніх її форм, із викладеного логічним уважасмо висновок, що надалі трансформація наявних або поява нових нетипових форм безпосередньої демократії буде визначатися саме можливістю їх впливу на правовідносини між державного та міжнародного характеру [15, с.135]. Викладене, однак, не спростовує необхідність налагодження комунікативних зв'язків у форматі «народ-держава» в питаннях локального значення.

Згідно з правовим підходом основною метою державного управління є забезпечення законності, дотримання прав громадян, верховенства правових норм. Відповідно до особливостей менеджерського підходу, основними критеріями успішності державного управління є економічна ефективність і результативність діяльності, які визначаються шляхом виміру витрат на отриманий результат. Основне завдання при такому підході зводиться до пошуків варіантів діяльності, здатних забезпечити максимальний результат при певних наявних ресурсах. По суті, державне управління у рамках цієї парадигми зводиться до державного менеджменту і представляє щось середнє між державним управлінням і державним регулюванням.

Орієнтація на національний інтерес, політична підзвітність органів державного управління та їх керівників, розширення громадського діалогу з осно-

вних питань громадського розвитку є ключовими характеристиками і особливостями державного управління економічною діяльністю у рамках цього підходу. При вивченні якісних характеристик державного управління для відмічених вище підходів загальним критерієм є відповідність дій суб'єктів виконавчої і законодавчої влади основним принципам і цінностям, які є пріоритетними в кожному з виділених напрямів. Так, для менеджерського підходу основна цінність державного управління полягає в досягненні головної мети – отриманні потрібного соціально-економічного результату. Результативність і ефективність державного управління розуміються як здатність органів влади домагатися результатів, які максимально узгоджуються з громадськими потребами, при цьому якнайкраще використати наявний потенціал, а також піклуватися про відтворення потрібних ресурсів.

Для правового підходу основна цінність державного управління економічною діяльністю полягає в непохитному наслідуванні принципу верховенства закону, який має на увазі наявність дієвих інститутів і механізмів захисту прав людини, рівний підхід до усіх громадян, відсутність дискримінації і зловживань посадовим положенням.

При реалізації політичного підходу ключова цінність державного управління економічною діяльністю полягає в адекватному вираженні і чіткому наслідуванні політичного курсу, в якому знаходить втілення національний інтерес і воля народу, як вищого суверена влади. Досягнення високого рівня безпосередньої участі громадян в політичному процесі, формування і підтримка інститутів громадянського суспільства, широке залучення населення в органи самоврядування, розвиток механізмів вираження різноспрямованих інтересів різних громадських груп у пошуках суспільного консенсусу – ось ті основні цілі, досягнення яких свідчить про високу якість державного управління у рамках політичного підходу.

Державне управління економічною діяльністю здійснюється в певних формах. Форма державного управління - це зовнішній прояв конкретних дій, які здійснюються органами державного управління для реалізації поставлених перед ними завдань. Форми управління покликані забезпечувати найбільш цілеспрямоване виконання функцій управління і досягнення цілей управління з найменшими витратами сил, коштів і часу; від форм управління залежить успіх управлінської діяльності.

Органи державного управління та посадові особи в кожному конкретному випадку вибирають найбільш прийнятну для них форму управлінської діяльності, виходячи з компетенції, призначення дано-

го органу, його функцій, особливостей конкретного об'єкта управління і т. д.

Загальноприйнятою класифікації форм управлінської діяльності не існує. Найчастіше характеризуються такі форми державного управління, як:

- видання нормативних актів управління;

- видання індивідуальних актів управління. Як правило, це правові акти, які не є джерелами права, проте виступають юридичними фактами, з якими пов'язується виникнення, зміна та припинення адміністративних правовідносин;

- укладення адміністративних договорів;

- здійснення юридично значимих дій. Такі дії здійснюються на підставі законів або інших підзаконних нормативних актів і спрямовані на виникнення певних юридичних наслідків. До таких дій можна віднести: державну реєстрацію; видання офіційних документів; ліцензування; складання адміністративного протоколу та ін.;

- проведення організаційних заходів. Організаційні заходи спрямовані на забезпечення діяльності державного органу як суб'єкта державного управління. До таких заходів можна віднести: проведення нарад; розробку методичних рекомендацій і вказівок; проведення прес-конференцій та ін.;

- здійснення матеріально-технічних операцій.

Нормальне функціонування державного органу ґрунтується на здійсненні низки матеріально-технічних операцій, до яких можна віднести: діловодство, реєстрацію, оформлення, розсилку документів, аналіз інформації, підготовку аналітичних та статистичних даних.

Перші чотири форми державного управління відносяться до правових, оскільки тягнуть певні юридичні наслідки. Два останні види відносяться до неправових форм управління, оскільки не зумовлюють настання юридичних наслідків.

Попри те, що існуючі підходи розкривають основні принципи і цілі державного управління економічною діяльністю в політичному, правовому, організаційно-управлінському вимірах, дозволяючи таким чином дати комплексну, багатовимірну оцінку цьому феномену, тут відсутній або недостатньо виражений ще один дуже важливий вимір «якості управління». В першу чергу йдеться про соціальний, соціокультурний вимір цінностей державного управління. Необхідно доповнити наявні підходи до аналізу і оцінки характеру державного управління ще і соціальним (соціокультурним) підходом. Тільки в цьому випадку можна буде говорити про успішність державного управління з точки зору внутрішньої потреби функціонування соціальної системи, закладеного в ній соціального потенціалу, соціальної енергії

розвитку, виходячи з її соціальної природи і соціокультурної специфіки. Згідно з соціокультурним підходом, основною метою і завданнями державного управління повинні стати подолання роздробленості і аномічності суспільства, максимально повне втілення соціальної організованості. При здійсненні соціокультурного підходу особлива увага при оцінці якості і успішності державного управління економічною діяльністю повинна приділятися показникам духовно-моральної обстановки в суспільстві, справедливості суспільних відносин, зростання довіри суспільства до структур виконавчої та законодавчої влади, розвитку соціального партнерства між владою, бізнесом і населенням, розширення повноважень інститутів громадянського суспільства, підвищення соціальної відповідальності та громадянської участі населення в державних і суспільних справах.

У цьому контексті В. Бодров зазначає, що якщо вищевказані цінності, критерії, показники менеджерського, правового, політичного підходів до державного управління широко використовуються в методиці ООН при аналізі якості управління, на основі якої щорічно оцінюється ситуація більш ніж в двохстах країнах світу, включаючи держави колишнього СРСР, то багато показників соціокультурного підходу, які розкривають сутність соціальних відносин в суспільстві, залишаються ще не досить вивченими [2]. У методології Світового Банку, на якій ґрунтується методика ООН, використовуються шість головних складових якості державного управління:

1) врахування думки населення та підзвітність державних органів (в якій мірі громадяни країни мають можливість вибирати уряд та інші органи влади, оцінка рівня свободи слова, свободи об'єднань, інших цивільних свобод);

2) політична стабільність і відсутність насильства (стабільність державних інститутів, ймовірність дестабілізації і повалення уряду неконституційними методами або із застосуванням насильства);

3) ефективність роботи уряду (якість державних послуг, якість роботи державних службовців, ступінь їх незалежності від політичного тиску, якість розробки та реалізації внутрішньої державної політики і так далі);

4) якість законодавства (здатність уряду формулювати та реалізовувати раціональну політику і правові акти, які допускають розвиток приватного сектора і сприяють його розвитку);

5) верховенство закону (ступінь впевненості різних суб'єктів в встановлених суспільством нормах, а також дотримання ними цих норм, зокрема, ефективності примусового виконання договорів, роботи поліції, судів і т.д.);

6) стримування корупції (ступінь використання державної влади в корисливих цілях).

За даними міжнародних агентств по ефективності державного управління і якості державних послуг Україна знаходиться на одному рівні з країнами, що набагато поступаються їй у економічному розвитку. За низкою інтегральних показників, використовуваних в міжнародній практиці, Україна значно поступається не лише розвиненим країнам, по і більшості країн Східної Європи. Згідно з індексом GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), Україна за такими показниками якості роботи органів державного управління як якість державних послуг, підзвітність, якість політики регулювання, верховенство закону, а також контроль за корупцією знаходиться в нижній частині рейтингу [16].

Суть державного регулювання економічної (господарської) діяльності полягає в діяльності держави в особі її органів, спрямованої на упорядкування відносин в ринковій економіці. Державне регулювання не можна розглядати як «формування державної політики».

У роботах по теорії держави і права державне регулювання економіки сприймається як один із проявів (функцій) державного управління [17]. Представники науки адміністративного права також розрізняють сутність управління як вплив на систему з метою її упорядкування, і функції управління або види управління в залежності від таких методів впливу, як координація, регулювання, безпосередній вплив, керівництво, контроль і т. п. [18]. Отже, не управління є частиною регулювання, а навпаки, - регулювання - частина управління, тобто його функція. Значення її безсумнівно, так як суть регулювання полягає в упорядкуванні.

А. П. Альохін визначає державне регулювання як встановлення державою загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин і їх коригування залежно від мінливих обставин. Таким чином, управління слід розглядати як більш широку категорію, ніж регулювання, і, отже, державне управління – як більш широку категорію в порівнянні з державним регулюванням [19].

Змістовна сутність державного регулювання (на відміну від державного управління як владно-розпорядчої діяльності) полягає у використанні переважно непрямих (економічних, стимулюючих, заохочувальних) методів управлінського впливу на відповідні об'єкти. Водночас у державному регулюванні застосовуються й методи безпосереднього впливу на об'єкти управління, а тому державне регулювання, зрештою, неможливе без використання методів державного управління [1].

У юридичній енциклопедії [20, с.118] державне регулювання визначено як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві.

Важливо враховувати, що економіка являє собою складне явище, що має власну структуру. В окремих секторах економіки, групах галузей, тих чи інших галузях економіки держава може відігравати велику або меншу роль. Вказана обставина не може не враховуватися при вирішенні завдання правового забезпечення державного регулювання ринкової економіки. С. С. Занковський обґрунтовано виділяє в зв'язку з цим три правових режиму регулювання економіки.

Перший з них, який можна умовно позначити як режим активного регулювання, повинен мати своїм предметом сфери, особливо важливі з точки зору економічної безпеки: виробництво і транспортування нафти, нафтопродуктів і газу, енергопостачання, зв'язок, формування держрезерву і т.п.

Другий режим передбачає помірне державне регулювання, яке обмежується визначенням параметрів діяльності комерційних організацій (станданти, правила і т. п.), але не зачіпає, за загальним правилом, свободу договору (торгівля, будівництво та ін.).

Третій правовий режим – мінімальний – міг би ставитися до таких видів комерційної діяльності, як організація туризму, видовищних заходів, де можливості для державного регулювання навіть за допомогою техніко-юридичних норм практично відсутні [21].

Як визначено в ч. 1 ст. 12 Господарського кодексу України, держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Таким чином, в першу чергу, законодавець зводить регулюючий вплив засобів і механізмів регулювання до господарських відносин, її учасників, визначених господарським законодавством.

Стосовно державного регулювання господарської діяльності, яке ми розглядаємо як один з видів соціального регулювання суспільних відносин принципово важливо визначити суб'єкти, об'єкти, зміст, цілі, завдання, функції, принципи, методи і засоби (інструменти) державного регулювання ринкової економіки. Саме за допомогою вказаних критеріїв може бути в повній мірі розкрита суть державного регулювання господарської діяльності. Під держав-

ним регулюванням розуміється вплив органів законодавчої і виконавчої влади на господарські відносини та їх учасників – суб'єктів економічної діяльності з спрямованою на упорядкування відносин в ринковій економіці.

Управління господарської діяльності включає в себе прогнозування, планування, фінансування, бюджетування, оподаткування, кредитування, адміністрування, облік і контроль. Мета державного регулювання полягає в необхідності впорядкування діяльності суб'єктів господарювання, надати господарським процесам організований характер, забезпечити дотримання законів, збалансування приватних та публічних інтересів, забезпечення суспільних та державних інтересів.

З метою тісно пов'язана категорія функції держави. Більшість дослідників функції держави визначають як напрямки діяльності держави по реалізації поставлених перед нею завдань для досягнення певних цілей. Як зазначає С. А. Комаров, «функції держави-це напрямки діяльності, але не сама діяльність». Звісно ж, що в будь-якому випадку функції – це напрями діяльності держави, але не права і обов'язки. Таким чином, між метою і функцією знаходяться завдання, які вирішуються державою в результаті діяльності його органів для досягнення певних цілей, в тому числі цілей державного регулювання економіки.

В юридичній літературі класифікація функцій здійснюється за різними підставами: сферам діяльності; тривалості дії; правовими формами здійснення. За сферами державної діяльності виділяють функції внутрішні і зовнішні; за тривалістю - постійні і тимчасові; по соціальній значимості - основні і не основні; з правових форм здійснення - правотворчу, виконавчо-розпорядчу і правоохоронну. З точки зору проблеми державного регулювання економіки, основне значення має внутрішня економічна функція, спрямована на досягнення «дерева цілей» державного регулювання економіки, представленого вище.

Принципи державного регулювання економіки і підприємництва лежать в основі діяльності всіх органів держави, спрямованої на досягнення відповідних цілей, а також в основі діяльності всіх інших учасників даних відносин, в тому числі – підприємців.

На жаль, принципи державного регулювання економіки та підприємництва у цілому не знайшли закріплення в будь-якому законі. Законодавець пішов по шляху їх формулювання і закріплення в нормативних актах, що регулюють відносини в окремих сферах економічної, підприємницької діяльності. Наприклад, у Законі України «Про зовнішньоекономічну

діяльність», Законі України «Про валюту і валютні операції» державне регулювання економіки характеризується використанням декількох методів.

Існують різні підходи до визначення поняття «метод». У найзагальнішому вигляді під методом наукового дослідження, діяльності розуміють певну сукупність способів, прийомів, операцій, спрямованих на вирішення конкретних завдань і досягнення поставлених цілей. Метод відповідає на питання про те, як держава регулює економічні та підприємницькі відносини.

До адміністративних засобів регулювання відносять: заборонні, дозвільні, примусові заходи. Адміністративні (прямі) засоби широко застосовуються в умовах сучасної ринкової економіки, в тому числі і в економічно розвинених країнах, наприклад в Німеччині. Засоби, до якого б виду вони не відносилися, не можна ототожнювати з діями. Такий висновок базується на тому, що засоби – це інструменти (відповідають на питання – що?, - за допомогою чого?), за допомогою яких, використовуючи які в процесі діяльності, той чи інший суб'єкт досягає мети і результату, але не сама діяльність. Питання «як?» характеризує не засіб, а метод регулювання.

Однак право як особливе явище соціальної дійсності не може розглядатися в одному ряду з правовими засобами, в тому числі засобами державного регулювання. При такому підході треба було б в якості засобів розглядати також економіку, політику, мораль. Право і правові засоби – явища тісно пов'язані, але, на наш погляд, різнопорядкові.

Право може і повинно розглядатися як елемент і засіб в системі механізму державного управління та регулювання ринкової економіки. Правові ж засоби складають систему механізму самого права, виступаючи одночасно і засобами державного регулювання ринкової економіки. На нашу думку, в один ряд ставити право і його елементи (правові засоби) необгрунтовано. За допомогою правових засобів здійснюється правове регулювання. Правові засоби, перш за все норми права, – основа всіх правових форм. Державний вплив на ринкову економіку пов'язано перш за все з використанням економічних засобів – неправових явищ, які об'єктивно потребують правової регламентації. Правова форма і правовий засіб – категорії тісно взаємопов'язані, оскільки правова форма будь-якого засобу державного впливу набувається в результаті функціонування правових засобів і, перш за все, в результаті дії норм права.

Висновки. Правове регулювання як господарських, так і економічних відносин в цілому вимагає модернізації ГК України. При цьому концептуальними орієнтирами модернізації господарського (економіч-

ного) законодавства, як зазначає, мають бути: досягнення цільової спрямованості господарського (економічного) законодавства; дотримання економічних пріоритетів у розвитку господарського (економічного) законодавства; посилення соціальної спрямованості господарського (економічного) законодавства; внутрішня та зовнішня гармонізація господарського (економічного) законодавства; забезпечення рівного підпорядкування суб'єктів економічних відносин правовому економічному порядку, заснованому на поєднанні обов'язкових приписів, автономних рішень та рекомендацій. Також акцентуємо увагу на необхідності досягнення цілісності та комплексності правового регулювання відносин у економічній сфері на основі максимально можливої уніфікації правових категорій. закріплення термінів «державне управління економічної (господарської) діяльності», «державне регулювання економічною (господарською) діяльністю», «державний регулюючий вплив».

Управління економічної (господарської) діяльності включає в себе прогнозування, планування, фінансування, бюджетування, оподаткування, кредитування, адміністрування, облік і контроль. Мета державного регулювання полягає в необхідності впорядкування діяльності суб'єктів господарювання, наданні господарським процесам організованого характеру, забезпечення дотримання законів, збалансування приватних та публічних інтересів, забезпечення суспільних та державних інтересів. У процесі модернізації господарського (економічного) законодавства, визначення предмету його правового регулювання необхідно виходити із мети забезпечення єдності між діяльністю органів держави, яка має владний характер і передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень, і його практичним впровадженням на основі законодавчо визначених засобів регулювання економічної (господарської) діяльності.

Це зумовлює необхідність визначення системи організаційно-господарських відносин, як предмету регулювання господарського права, на мікро- та макрорівні, які виникають: відносно конкретного суб'єкта господарювання та тієї діяльності, що безпосередньо ним здійснюється; які виникають у процесі управління та регулювання економічною (господарською) діяльністю як цілеспрямованої діяльності з організації і забезпечення господарювання у відповідності до вимог суспільного господарського порядку, що здійснюється на всіх рівнях національної економічної системи органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, наділеними господарською компетенцією.

ЛІТЕРАТУРА

1. Нагребельний В. Правове забезпечення модернізації державного управління та державного регулювання в економічній сфері України. *Вісник Національної академії правових наук*. 2013. №2. С. 133-140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2013_2_18.
2. Бодров В. Г. Державне регулювання економіки та економічна політика: навч. посібник / В. Г. Бодров, О. М. Сафронова, Н. І. Балдич. Київ: Академвидав, 2010. 520 с.
3. Комаров К. Б. Государственное управление: средства в экономической сфере: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 10.
4. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Москва, 1995. С. 102.
5. Господарський Кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462.
6. Бевз С. І. Співвідношення понять «організаційно-господарські відносини» та «державне регулювання господарської діяльності». *Вісник НТУУ «КПІ». Серія: Політологія. Соціологія. Право*. 2015. Випуск 3/4 (27/28). С.134.
7. Актуальні проблеми господарського права: навч. посібник / за ред. В. С. Щербини. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 528 с.
8. Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини: монографія. Київ: Видавничий Дім «Слово», 2008. 512с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У 2 т. Т. 2: Особлива частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов та ін. Київ: Юридична думка, 2005. 624с.
10. Авер'янов В. Б. Місце категорії «державне управління» в теорії адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2004. № 2. С. 3-4.
11. Ковтун О. І. Державне регулювання економіки: навч. посібник. Львів: Вид-во «Новий світ-2000», 2006. 432 с.
12. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие. Москва, 2000. С. 51.
13. Государственное регулирование рыночной экономики: учебник / под ред. В. И. Кушлина, Н. А. Волгина. С. 236 – 237.
14. Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины: учебное пособие. Харьков: Факт, 1999. 320 с
15. Михайлов М. Особливості морфогенезу нетипових (допоміжних) форм безпосередньої демократії. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 133-137.
16. Соколов А. В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=901>.
17. Общая теория государства и права: академический курс / под ред. М. Н. Марченко. Т. 1. Москва, 1998. С. 222.
18. Мицкевич Л. А. Государственное управление в условиях экономических преобразований. *Административно-правовое регулирование экономических отношений*. Москва, 2001. С. 45.
19. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. С. 20 –21.
20. Нагребельний В. П., Оніщук М. В. Державне регулювання. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Українська енциклопедія, 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. С.118.*
21. Занковский С. С. Предпринимательское (хозяйственное) право в XXI веке: преемственность и развитие. Государство на рубеже веков. Экологическое и природоресурсное право, трудовое право, предпринимательское право. Москва, 2001. С. 226.
22. Вербицкая Ю. О. О делении организаций на коммерческие и некоммерческие. Корпорации и учреждения: сборник статей / отв. ред. М. А. Рожкова. Москва. Статут, 2007. С.8.
23. Козлова Н. В. Поняття і сутність юридичної особи. Нарис історії і теорії: навчальний посібник. Москва, 2003. С. 66, 86.
24. Бобкова А. Чи є майбутнє у Господарського кодексу України? *Юридична Газета Online*. 20.01.2020. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/gospodarske-pravo/chi-e-maybutne-u-gospodarskogo-kodeksu-ukrayini.html>.

REFERENCES

1. Nahrebelnyi, V. (2013). Pravove zabezpechennia modernizatsii derzhavnoho upravlinnia ta derzhavnoho rehuliuвання v ekonomichnii sferi Ukrainy. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk - Bulletin of the National Academy of Legal Sciences*, 2, 133-140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2013_2_18 [in Ukrainian].

2. Bodrov, V. H. (2010). Derzhavne rehulivannia ekonomiky ta ekonomichna polityka. V. H. Bodrov, O. M. Safronova, N. I. Baldych (Ed.). Kyiv: Akademvydav [in Ukrainian].
3. Komarov, K. B. (2000). Gosudarstvennoye upravleniye: sredstva v ekonomicheskoy sfere. *Extended abstract of candidate's thesis*. Ekaterinburg. P. 10. [in Russian].
4. Tikhomirov, Yu. A. (1995). Publichnoye pravo. Moskva. P. 102 [in Russian].
5. Hospodarskyi Kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 r. № 436-IV. (2003). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official gazette of Ukraine*, 11, art. 462 [in Ukrainian].
6. Bevz, S. I. (2015). Spivvidnoshennia poniat «orhanizatsiino-hospodarski vidnosyny» ta «derzhavne rehulivannia hospodarskoi diialnosti». *Visnyk NTUU «KPI» - Bulletin of NTUU «KPI», Ser. Politolohiia. Sotsiolohiia. Pravo*, 3/4 (27/28), 134 [in Ukrainian].
7. Aktualni problemy hospodarskoho prava. V. S. Shcherbyna (Ed.). (2012). Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
8. Vikhrov, O. P. (2008). Orhanizatsiino-hospodarski pravovidnosyny. Kyiv: Vydavnychi Dim «Slovo» [in Ukrainian].
9. Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs. (Vols 1-2); Vol. 2: Osoblyva chastyna. V. B. Averianov et. al. (Ed.). (2005). Kyiv: Yuryd. Dumka [in Ukrainian].
10. Averianov, V. B. (2004). Mistse katehorii «derzhavne upravlinnia» v teorii administratyvnoho prava. *Chasop. Chasopys Kyivskoho universytetu prava - Journal of Kyiv University of Law*, 2, 3-4 [in Ukrainian].
11. Kovtun, O. I. (2006). Derzhavne rehulivannia ekonomiky. Lviv: Vyd-vo “Novyi svit-2000” [in Ukrainian].
12. Atamanchuk, G. V. (2000). Gosudarstvennoye upravleniye (organizatsionno-funktsionalnyye voprosy). Moskva. P. 51. [in Russian].
13. Gosudarstvennoye regulirovaniye rynochnoy ekonomiki. V. I. Kushlina, H. A. Volgina (Ed.). P. 236-237. [in Russian].
14. Todyka, Yu. N. (1999). Osnovy konstitutsionnoho stroya Ukrainy. Kharkov: Fakt [in Russian].
15. Mykhailov, M. (2017). Osoblyvosti morfohenezu netyповykh (dopomizhnykh) form bezposerednoi demokratii. *Pidpriumnytstvo, hospodarstvo i pravo - Entrepreneurship, economy and law*, 11, 133-137 [in Ukrainian].
16. Sokolov, A. V. (2014). Suchasni pidkhody do otsinky yakosti derzhavnoho upravlinnia. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok - Public administration: improvement and development*, No. 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=901> [in Ukrainian].
17. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. M. N. Marchenko (Ed.). (1998). Moskva. Vol. 1. P. 222 [in Russian].
18. Mitskevich, L. A. (2001). Gosudarstvennoye upravleniye v usloviyakh ekonomicheskikh preobrazovaniy. Administrativno-pravovoye regulirovaniye ekonomicheskikh otnosheniy. Moskva. P. 45. [in Russian].
19. Alekhin, A. P., Karmolitskiy, A. A., Kozlov, Yu. M. Administrativnoye pravo Rossiyskoy Federatsii. P. 20-21. [in Russian].
20. Nahrebelnyi, V. P., Onishchuk M. V. (1999). Derzhavne rehulivannia. Yurydychna entsyklopediia. Yu. S. Shemshuchenko et al. (Ed.). (Vols 1-6); Vol. 2: D-Y. Kyiv: Ukrainska entsyklopediia. P. 118 [in Ukrainian].
21. Zankovskiy, S. S. Predprinimatelskoye (khozyaystvennoye) pravo v XXI veke: preymstvennost i razvitiye. Gosudarstvo na rubezhe vekov. Ekologicheskoye i prirodoresursnoye pravo. trudovoye pravo. predprinimatelskoye pravo. Moskva. 2001. P. 226 [in Russian].
22. Verbitskaya, Yu. O. (2007). O delenii organizatsiy na kommercheskiye i nekommercheskiye. Korporatsii i uchrezhdeniya: sbornik statey. M. A. Rozhkova (Ed.). Moskva. Statut. P. 8 [in Russian].
23. Kozlova, N. V. (2003). Poniattia i sutnist yurydychnoi osoby. Narys istorii i teorii. Moskva, 2003. P. 66, 86 [in Ukrainian].
24. Bobkova, A. Chy ye maibutnie u Hospodarskoho kodeksu Ukrainy? *Yurydychna Hazeta Online - Legal Newspaper Online*. 20.01.2020. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/gospodarske-pravo/chi-e-maibutne-u-gospodarskogo-kodeksu-ukrayini.html> [in Ukrainian].

БОЙЧУК РОМАН

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник НИИ ПОИР НАПрН Украины,
доцент кафедры хозяйственного права НЮУ имени Ярослава Мудрого

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статті розглянуті проблемні питання правового регулювання економічної діяльності в Україні. При цьому акцентовано увагу на необхідності розрізнення таких категорій, як «державне управління» і «державне регулювання». Підкреслено, що управління економічною (хозяйственою) діяльністю включає в себе прогнозування, планування, фінансування, бюджетування, налогообкладження, кредитування, адміністрування, учет і контроль. Метою державного регулювання є упорядкування діяльності суб'єктів господарювання, надання хозяйственому процесам організований характер, забезпечення виконання законів, збалансування приватних і публичних інтересів, забезпечення суспільних і державних інтересів.

Ключові слова: хозяйственою діяльність, економічна діяльність, державне регулювання, державне управління.

BOYCHUK ROMAN

PhD, Leading Researcher of the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine, Associate Professor of the Department of Economic Law, Yaroslav the Wise National University of Law

PUBLIC ADMINISTRATION AND STATE REGULATION OF ECONOMIC ACTIVITY IN UKRAINE: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

Problem setting. The article deals with the problematic issues of legal regulation of economic activity in Ukraine. At the same time, attention is focused on the need to distinguish between such categories as “public administration” and “state regulation”.

Analysis of recent researches and publications. In the doctrine of economic law the problems of determining the subject of economic and legal regulation, the legal status of participants in economic relations, the essence of organizational and economic relations have attracted attention, including at the level of individual monographs, such scientists as V. K. Mamutov, I. Yu. Krasko, I. A. Tanchuk, D. V. Zadykhailo, V. A. Ustimenko; V. B. Laptev, S. I. Bevez, O. M. Vinnyk, O. Yu. Illarionov, V. Nagrebelny, V.S Shcherbina, O. P. Vikhrov and others.

However, even today the question of the sphere of relations that are the subject of economic and legal regulation, the relationship between the concepts of “economic management (economic activity)”, “organizational and economic relations” and “state regulation of economic activity”, and the understanding of individual researchers of organizational and economic relations that arise in the process of implementation of public administration and regulation of economic activity, as one of the types of economic relations, are insufficiently substantiated.

Formulation of goals (purpose) of the article. The author of this article aims to determine: the scope of economic and legal regulation of public relations; relations that are covered by the concept of “organizational and economic relations” and are subject to regulation of commercial law; to differentiate “organizational and economic relations” arising from the management and regulation of economic activity.

Article’s main body. It is noted that the subject of regulation of the Civil Code of Ukraine includes two groups of economic relations: (a) economic relations that arise in the process of organizing economic activity; (b) economic relations arising in the course of economic activity. Legal definition of organizational and economic relations (Part 6 of Article 3 of the Civil Code of Ukraine) is based on the categories of “organization” and “management” of economic activity. However, none of these concepts is defined by a codified act.

It is established that public administration should be understood, first of all, as the activity of public authorities on the practical implementation of the political course. These activities should be based on appropriate procedures that should ensure its legitimacy and protect the legitimate rights of citizens from illegal actions by public authorities and their officials. In essence, public administration is derived, on the one hand, from political activity, on the other - from the political course and traditionally these activities.

Conclusions. It is emphasized that the management of economic (commercial) activities includes forecasting, planning, financing, budgeting, taxation, lending, administration, accounting and control. The purpose of state regulation is to streamline the activities of business entities, provide economic processes with an organized nature, ensure compliance with laws, balance private and public interests, ensure public and state interests.

Keywords: economic activity, state regulation, state administration.

Бойчук Р. П. Державне управління та державне регулювання економічної діяльності в Україні: проблеми правового регулювання. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2020. № 2 (15). URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Boychuk15.pdf>.