

Кандиба Сергій Володимирович –
здобувач кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності
Національного державного університе-
ту Державної податкової адміністрації

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Розглянуто проблемні аспекти регулювання господарської діяльності засобами адміністративного права.

In article explored problem-solving questions regulations to economic activity by methods of the administrative right.

У вітчизняній адміністративній науці постає проблема оцінки деяких аспектів господарського сектора.

Досвід економічних реформ, які здійснювали промислово розвинені країни, свідчить, що таке регулювання відбувається у всіх них без винятку. Воно являє собою надзвичайно складний механізм, що ґрунтується на поєднанні економічних стимулів та адміністративних методів впливу. Тому питання, чи потрібно здійснювати регулювання господарської діяльності засобами адміністративного права, не стоїть. Відповідь на нього однозначна – таке регулювання об'єктивно необхідне. Питання полягає лише в площині ступеня такого втручання.

Метою цієї статті є дослідження впливу суб'єктів владних повноважень на господарську діяльність і вироблення на цій основі пропозицій щодо його позитивного регулювання засобами адміністративного права.

У контексті проблеми розвитку державного управління соціальними процесами, дослідження ступеня втручання держави та її повноважень, доцільно згодати теорію щодо двох різновидів посттрадиційного суспільства – “демократію свободи” та “демократію рівності”, які виокремлював один із засновників ліберальної доктрини А. Токвіль. “Демократія свободи” – це напрям демократичного розвитку суспільства, що ґрунтується на принципах ринкової конкуренції. З іншого боку, “демократія рівності” – другий напрям демократичного розвитку суспільства, що ґрунтується на принципах певного обмеження свободи, вільної конкуренції і намагання втиснути нерівних за власною

природою людей в єдині рівні рамки. Головний принцип демократії рівності – соціальна справедливість, головний принцип демократії свободи – плюралізм і терпимість до чужих поглядів та позицій [1, с. 39].

Викладені погляди зазначеного вченого, на нашу думку, необхідно аналізувати через призму прав людини. Більшість правників поділяють їх на індивідуальні (невід’ємні природні права людини) та колективні (право спільності). Індивідуальні та колективні права рівною мірою необхідні для розвитку особистості. Але при цьому обов’язково зазначається, що індивідуальні права мають первинний характер [2, с. 30]. З одного боку, межа втручання держави у свободу господарської діяльності (колективні права людей) повинна “зверху” припинятися тоді, коли такі дії порушують індивідуальні права людини в конкретних соціальних та економічних умовах, а іншого – держава зобов’язана втрутитися засобами адміністративного регулювання господарського сектора у випадку порушення, невід’ємних природних прав людини (“нижня межа”).

Відповідно до доктрини А. Токвіля, втручання держави в господарську діяльність є динамічною категорією, що притаманна як “демократії свободи”, так “демократії рівності”. В умовах динамічного розвитку суспільства більш ефективною буде перша модель, при ній держава максимально адміністративними методами сприяє підтримці приватних підприємців. І, навпаки, в умовах стабільної та економічно розвиненої держави необхідно використовувати другу модель, при якій з метою соціального розвитку суспільства держава адміністративними важелями змушена збільшувати навантаження на суб’єктів господарювання. На наш погляд, використання доктрини “демократії рівності” в умовах економічно відсталого суспільства призводить до формування тоталітарної держави.

Ми поділяємо думку правників: “Якщо держава й застосує примус, то не заради самої себе, а заради договору свободи, тобто заради справедливості в розподілі основних прав і обов’язків” [3, с. 124, 125].

У науковій літературі традиційно виділяють п’ять основних внутрішніх функцій держави: охорону прав і свобод людини та громадянина; економічну; забезпечення правового порядку; соціальну; екологічну, а інколи називають ще культурну; розвитку науково-технічного прогресу та деякі інші [4, с. 180].

За сучасних умов суть економічної функції виражається у процесі далеко небезболісної трансформації від тоталітарного управління до виправлення завжди існуючих недоліків ринку, що в ідеалі повинні не порушувати природні ринкові механізми саморегуляції. Ця трансформація виявляється в необхідності правового регулювання нових для ринкової економіки відносин, породжених новими інституційними процесами в суспільстві, а отже, – у встановленні та розвитку законодавства України, що визначає і врегулює адміністративно-правові засади підприємницької діяльності [5, с. 30].

Такі положення знаходять своє підтвердження серед провідних вчених у галузі адміністративного права. Так, наприклад, на думку В.К. Колпакова, "... регулювання економіки є найважливішою функцією держави за умов ринкового господарювання, а тим більше переходу до нього, – далі він продовжує, – практика вже засвідчила, якщо покладатися тільки на суто ринкові механізми розвитку соціально-економічної системи, то, як це не парадоксально, перехід до цивілізованого суспільства з ринковою економікою стане справою віддаленого майбутнього, причому без гарантій виникнення пропорцій як у структурі самої економіки, так і у структурі управління [6, с. 332].

Водночас В.К. Мамутов вважає, що важлива роль держави в економіці полягає в наявності у державних органів, що здійснюють конкретно регулювання чи управління тими чи іншими процесом в економіці, визначеної компетенції, визначених прав і обов'язків щодо всіх (чи у кожного органу – до певних) учасників економічних відносин [7, с. 186].

На його думку, до інструментарію державного регулювання економіки належать: законодавчі заходи, правове регулювання різноманітних відносин, при цьому особливо важливу роль відіграє антимонопольне чи конкурентне законодавство; програмування (планування) економічного й соціального розвитку; створення шляхом заснування чи націоналізації державних або змішаних компаній, визначення статусу корпорацій та інших суб'єктів господарювання, приватизації та деприватизації підприємств; державні закупки товарів та послуг; заходи зі стимулювання капіталовкладень у технічні передові галузі; державне фінансування науково-дослідницьких і конструкторських робіт; дотації та субсидії приватним і державним підприємствам, кредити, що субсидує держава; податкові пільги, експортні субсидії. Крім цього, до форм державного регулювання економіки В.К. Мамутов також відносить квоти (ліміти) на імпорт товарів; націоналізацію та денационалізацію окремих підприємств чи їх груп; регулювання цін тощо [7, с. 184, 185].

Н.О. Саніохметова визначає державне регулювання як засновану на законодавстві одну з форм державного впливу на економіку шляхом встановлення та застосування державними органами правил, спрямованих на коригування економічної діяльності фізичних та юридичних осіб, що підтримується можливістю застосування правових санкцій при їх порушенні [8, с. 69]. При цьому вона, на нашу думку, обґрунтовано класифікує державне регулювання "... на два типи залежно від того, спрямоване воно на коригування економічної конкуренції чи є доповненням до ринкових механізмів і призначене для досягнення інших специфічних цілей" [8, с. 58]. До засобів державного регулювання вона відносить: аудит діяльності підприємств; бухгалтерський облік та звітність; державну реєстрацію суб'єктів підприємництва; квотування зовнішньоекономічної діяльності; контроль за ціноутворенням і цінами; ліцензування деяких видів підприємництва; ліцензування зовнішньоекономічної діяльності; митно-тарифні засоби; недопущення не-

добросовісної конкуренції; облік (реєстрація) зовнішньоекономічних договорів; оподаткування; обмеження монополізму; обмеження окремих видів реклами; патентування окремих видів підприємницької діяльності; стандартизацію та сертифікацію продукції і послуг [8, с. 69].

На наш погляд, правильно вважає В. Цветков, що "... слабка неефективна держава, скорочення її економічної ролі не лише уповільнює процес формування ринку, а й призвело до згортання активної діяльності у соціальній сфері, що спричинило гальмування людського розвитку, більше того, не забезпечило збереження його на тогочасному рівні. Окремими державними діями і вченими неправильно тлумачилася ідея відносного скорочення державного втручання в економіку й інші сфери життя українського суспільства" [9, с. 6].

Погоджуючись із зазначеним розумінням місця і ролі держави в регулюванні господарської діяльності засобами адміністративного права, вважаємо, що регулювання цієї діяльності в Україні історично має абсолютно протилежний вектор розвитку, ніж у країнах з ринковою економікою, тобто питома вага адміністративних методів зменшується на користь опосередкованих, економічних.

Проаналізуємо у цьому контексті деякі вітчизняні нормативно-правові акти. Так, господарська діяльність регулюється Конституцією України, у ст. 92 якої зазначено, що виключно законами України встановлюється: правовий режим власності; правові основи і гарантії підприємництва, правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади зовнішньоекономічної діяльності; митної справи; державний бюджет України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційних ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України.

Відповідно до Конституції України на Кабінет Міністрів України покладено обов'язок забезпечувати проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики у сферах праці та зайнятості населення; розробляти та здійснювати загальнодержавні програми економічного й науково-технічного розвитку; забезпечувати рівні умови розвитку усіх форм власності; здійснювати управління об'єктами народного господарства, що перебувають у державній власності, відповідно до закону; розробляти проект закону про державний бюджет; організовувати та забезпечувати здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи [10].

У ст. 1 Закону України "Про засади державної регулятивної політики у сфері господарської діяльності" зазначено, що державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності — напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у дія-

льність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [13].

Але більша частина питань у зазначеній сфері регулюється підзаконними актами суб'єктів владних повноважень. Згідно з Указом Президента України "Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва" від 25 травня 2000 р. № 721/2000, цей комітет є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері підприємництва [11].

Контролюючі органи, які мають право здійснювати планові та позапланові виїзні перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, визначені в Указі Президента України "Про деякі заходи з регулювання підприємницької діяльності" від 23 липня 1998 р. № 817/98, відповідно до нього вони мають право проводити перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності лише в межах своєї компетенції [12].

Отже, державне регулювання господарської діяльності ґрунтується й на постійному законодавчому використанні прямих заборон або приписів. З цією метою утворюються спеціальні органи державної влади, які наділяються відповідними повноваженнями щодо регулювання підприємницької діяльності.

Така практика досить поширена і в промислово розвинених країнах. Так, наприклад, у Великобританії діє спеціальний державний орган – Комітет з регулятивної політики, який є певною мірою аналогом Державного комітету з питань регулятивної політики та підприємництва. Головним завданням цього органу є дослідження та аналіз державного регулювання щодо його ефективності та доцільності. Комітет ретельно перевіряє, чи запропоновані організаційно-правові заходи не мають корупційного підґрунтя, чи не здійснюється лобювання економічних інтересів тих чи інших промислових фінансових груп. Порівняно з нашою країною, у якій законодавство змінюється значно швидше, ніж у Великобританії – країні сталих історичних традицій, позитивне значення існування в Україні центрального органу державної влади, що здійснює адміністративними методами "очищення" держави від корупційного втручання чи відомчого, або корпоративного лобювання, важко переоцінити [14, с. 11].

Таким чином, ознаками регулятивної ролі суб'єктів владних повноважень в економічному житті суб'єктів господарювання є такі:

1) формування та реалізація ефективної регулятивної політики пов'язані із розв'язанням суперечностей, що характеризується, з одного боку, недопущенням обмеження обсягу та змісту конституційного права громадян на здійснення підприємницької діяльності, а з іншого – об'єктивною необхідністю застосування державою адміністративно-правових засобів впливу на розвиток підприємництва, що передбачає

встановлення відповідних обмежень і дотримання обов'язкових процедур стосовно реалізації цього права;

2) специфіка адміністративно-правового регулювання підприємництва в Україні полягає в наявності певних прогалин щодо функціонування власне ринкового механізму, з одного боку, і залишків колишньої командно-адміністративної системи – з іншого;

3) можна констатувати, що на нині в Україні період "дикого ринку" закінчується. З огляду на цю обставину, вчені у галузі юриспруденції та економіки не випадково підкреслюють ключову роль держави у формуванні раціонального господарського механізму;

4) адміністративно-правові засоби регулювання господарського сектора залежать як від економічної, так і від національної специфіки, традиційної ролі держави в суспільстві, соціального менталітету тощо;

5) однозначно виявити роль та значення того чи іншого фактора неможливо, державне регулювання у перехідний період має бути спрямовано, насамперед, на створення сприятливих економічних умов для розвитку підприємництва, а не лише на дотримання публічних інтересів;

6) добробут населення, в аспекті сьогодення, є таким самим важливим публічним пріоритетом, як і забезпечення громадської безпеки.

Таким чином, *адміністративно-правовий вплив держави на господарський сектор – це владно-розпорядча діяльність суб'єктів владних повноважень, що здійснюється з метою забезпечення умов для розвитку суб'єктів господарювання та соціального спрямування суспільства.*

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Левченко К.Б.* Гендерна політика в Україні: визначення, формування, управління: Монографія – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внут. справ, 2003. – 344 с.
2. *Негордченко О.В.* Основи діяльності органів внутрішніх справ України щодо забезпечення прав і свобод людини: Науч. посіб. – Д.: Юрид. акад. М-ва внут. справ, 2005. – 164 с.
3. *Кравченко Ю.Ф.* Свобода як принцип демократичної правової держави: Монографія. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внут. справ, 2003. – 406 с.
4. *Галунько В.В.* Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні: Монографія – Херсон: ВАТ ХМД, 2006. – 356 с.
5. *Ластовецький А.С.* Організаційно-правові засади регулювання підприємницької діяльності: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ірпінь, 2005. – 217 с.
6. *Колпаков В.К., Кузьменко О.В.* Адміністративне право України: Підручник. 2003. – 544 с.
7. *Хозяйственное право: Учебник / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, К.С. Хахулин и др.; под ред. В.К. Мамутова.* – К.: Юринком Интер, 2002. – 912 с.
8. *Саниахметова Н.О.* Підприємницьке право: Суб'єкти підприємництва. Кредитування, оренда. Лізинг. Зовнішньоекономічна діяльність. Інвестиції. Антимонопольне законодавство. Захист від недобросовісної конкуренції. Реклама: Навч. посіб. – К.: А.С.К., 2001. – 704 с.

9. *Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А.* Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: Монографія. – К.: Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2003. – 496 с.

10. *Конституція України.* – К., 1997. – 80 с.

11. *Питання* Державного комітету України з питань регулятивної політики у сфері підприємства: Указ Президента України від 22 січня 2002 р. № 721/2000 // *Офіц. вісн. України.* – 2000. – № 22. – Ст. 890.

12. *Про запровадження* єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємства: Указ Президента України від 22 січня 2002 р. № 89/2000 // *Офіц. вісн. України.* – 2000. – № 22. – Ст. 890.

13. *Про засади* державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України // *Відомості Верховної Ради України.* – 2004. – № 9 – С. 79.

14. *Голуцько В.В.* Застосування адміністративно-господарських санкцій до суб'єктів господарювання: Навч. посіб. – Херсон. МУБІП, 2006. – 201 с.