

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

КОЛЕСНИКОВ ОЛЕКСАНДР АНАТОЛІЙОВИЧ

УДК 346.5 (477)

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ
ДЕРЖАВИ В СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ**

12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі господарського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор **Задихайло Дмитро Вітольдович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри господарського права.

Офіційні опоненти:

– доктор юридичних наук, професор **Беляневич Олена Анатоліївна**, Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, головний науковий співробітник;

– кандидат юридичних наук, доцент **Килимник Інна Ігорівна**, Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова, завідувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності.

Захист відбудеться 26 червня 2017 року о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84-а.

Автореферат розіслано 23 травня 2017 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Дилема між необхідністю забезпечення свободи підприємницької діяльності та її обмеженнями, що запроваджуються з метою захисту публічних інтересів має постійний, безперервний характер. Саме тому проблема узгодження меж свободи господарювання, особливо в умовах бюрократизації державного апарату та корупційної складової в його діяльності потребує створення чіткого інституціонального правового механізму. Ключовим елементом цього механізму є державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності, яка реалізується відповідним уповноваженим на це, центральним органом виконавчої влади.

Незважаючи на те, що такий орган виконавчої влади та його законодавче забезпечення існує не перше десятиріччя, в суспільстві не відчувається задоволення від результатів його діяльності. Офіційні показники реалізації регуляторної політики не співвідносяться з очікуваною підприємницьким середовищем якістю державного регулювання в сфері господарювання.

Основними недоліками в реалізації державної регуляторної політики є відсутність системного правового зв'язку між підприємницьким середовищем та публічною владою, низька виконавча дисципліна органів публічної влади при здійсненні регуляторної діяльності, обмеженість повноважень та невисока ефективність заходів реагування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику тощо.

Наявність зазначених проблем не тільки гальмує реалізацію конституційного принципу верховенства права, а і ставить під сумнів реалізацію конституційної основи правопорядку у сфері господарювання – права кожного на підприємницьку діяльність; забезпечення державного захисту прав усіх суб'єктів власності і господарювання; визнання усіх суб'єктів права власності рівними перед законом; непорушності права приватної власності тощо, перешкоджає запровадженню виваженого підходу до формування ефективного господарського законодавства.

Особливої гостроти зазнає проблема ефективності регуляторної політики в сфері малого та середнього бізнесу. Відтак необхідна розробка та запровадження концептуальних, інституціональних змін в правовому забезпеченні регуляторної політики держави.

Дослідження як загальних так і окремих проблем реалізації регуляторної політики проведені представниками теорії права, економічної науки, адміністративного, господарського та конституційного права, державного управління. Зокрема, це роботи С.І. Бевз, Т.М. Кравцової, М.А. Погребняка, О.А. Селіванова, В.В. Цветкова, О.Х. Юлдашева та ін. Важливі розробки щодо науково обґрунтованого розвитку господарського законодавства, вдосконалення правового регулювання господарської діяльності забезпечення системності правового регулювання в процесі законотворчої діяльності містяться в роботах О.А. Беяневич, А.Г. Бобкової, І.І. Килимник, В.К. Мамутова, В.М. Пашкова, О.П. Подцерковного, В.В. Резнікової, В.А. Устименко, О.В. Шаповалової, В.С. Щербини. Визначенню правових засад формування та господарсько-правового

забезпечення економічної політики держави присвячені роботи Д.В. Задихайла.

Однак аналіз наукової юридичної літератури свідчить про суто теоретичну направленість досліджень, визначенню філософсько-методологічних засад регуляторної політики, постановкою завдань, вказівками на законодавчу неврегульованість окремих етапів цієї діяльності, визначенню недоліків. Між тим, практика здійснення регуляторної діяльності свідчить про потребу у наукових працях, які б системно охоплювали усі засади регуляторної політики, включаючи правові засади діяльності уповноваженого органу щодо здійснення державної регуляторної політики, визначали умови, що унеможливили би прийняття несправедливих, необґрунтованих та незбалансованих регуляторних актів.

Таким чином, потреби практики та стан урегульованості у діючому господарському законодавстві обумовлюють актуальність цього дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Напрямок дисертаційної роботи обрано згідно з науково-дослідними роботами кафедри господарського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах комплексної цільової програми «Правове забезпечення і реалізація політики держави на пріоритетних напрямках економічного розвитку та у сфері екологічної безпеки» (номер державної реєстрації 0111U000962).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є проведення наукового системного аналізу основних дисфункцій механізму реалізації державної регуляторної політики в сфері господарювання, а також розробка теоретико-практичних висновків стосовно підвищення результативності її впливу на регуляторну діяльність, якість та ефективність регуляторних актів.

Відповідно до визначеної мети поставлено та вирішено наступні завдання:

- з'ясувати передумови та функціональну природу регуляторної політики держави в сфері господарювання, її законодавчого забезпечення;
- визначити зміст господарсько-правового механізму функціонування державної регуляторної політики в сфері господарювання;
- провести порівняльно-правову характеристику механізмів функціонування регуляторної політики в зарубіжних країнах;
- визначити недоліки у правовому забезпеченні державної регуляторної політики в сфері господарювання;
- визначити та обґрунтувати напрями вдосконалення правових засобів реалізації регуляторної політики держави;
- з'ясувати та вдосконалити зміст компетенції уповноваженого органу з реалізації державної регуляторної політики в сфері господарювання;
- визначити недоліки у правовому забезпеченні діяльності уповноваженого органу з

реалізації державної регуляторної політики, здійснити їх аналіз та визначити напрямки вдосконалення.

Об'єкт дослідження - суспільні відносини, пов'язані з формуванням та реалізацією державної регуляторної політики в сфері господарювання.

Предметом дослідження є модернізація правового забезпечення регуляторної політики держави в сфері господарювання.

Методи дослідження. В методологічну основу дисертаційного дослідження покладений комплексний підхід, який полягає у застосуванні різних наукових методів: історико-правового – для визначення передумови та етапів розвитку феномена «державна регуляторна політика в сфері господарської діяльності» (підрозділи 1.1., 1.2.), порівняльно-правового – при аналізі положень нормативно-правового забезпечення регуляторної політики країн ЄС, Північної Америки, Далекого Сходу та СНД (підрозділ 1.4.), системно-структурного – при визначенні правового механізму функціонування регуляторної політики держави (підрозділ 1.3.), логіко-юридичного – при визначенні термінології та формулюванні висновків у відповідності до мети дослідження (підрозділи 1.3., 1.5., 2.1.), формально-юридичного – при здійсненні аналізу законодавства про регуляторну політику, розробці класифікацій нормативно-правового забезпечення регуляторної діяльності та повноважень громадськості щодо здійснення регуляторної діяльності (підрозділи 1.2., 2.1., 2.2.), методу аналогії – при визначенні складових компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику використовувалися дослідження щодо компетенції Кабінету Міністрів України та органів відповідної компетенції закордонних країн (підрозділ 2.1.), методу правового моделювання – при формуванні пропозицій щодо вдосконалення правових засобів реалізації регуляторної політики (підрозділ 1.5.).

Теоретичну основу дослідження, окрім вищезазначених науковців, склали роботи вітчизняних та зарубіжних фахівців в галузі господарського, конституційного та адміністративного права, економіки та державного управління. Емпіричну базу дослідження склали правозастосовні документи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, аналітичні та статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що подана на захист робота є першим системним дослідженням господарсько-правового забезпечення регуляторної політики держави в сфері господарювання, в якій визначено та вдосконалено зміст господарської компетенції центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну регуляторну політику.

Вперше:

- запропоновано структуровано закріпити в Законі України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» компетенцію центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику в сфері господарювання та всі її

елементи, а саме: предмет відання, функції, завдання, коло повноважень, а також процесуальну форму їх реалізації у відповідності до приписів ст. 19 Конституції України, з метою забезпечення конституційної законності в діяльності даного органу державної влади.

- обґрунтовано висновок щодо необхідності: а) конституційного закріплення основ правового статусу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику; б) конституційного закріплення підзвітності і підпорядкованості керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику безпосередньо Верховній Раді України; в) включення до складу правового статусу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, порядку його ліквідації та реорганізації, як однієї з гарантій незалежності діяльності цього органу;

- визначено необхідність закріплення в статті 10 Господарського кодексу України регуляторної політики в сфері господарської діяльності, як базового елемента забезпечення правового господарського порядку, та як одного з основних напрямків економічної політики, що спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності. Запропоновано закріпити в Господарському кодексі України основні принципи державної регуляторної політики, функції і права регуляторних органів, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику та суб'єктів господарювання в процесі здійснення регуляторної діяльності у сфері господарювання. Присвятити цьому питанню окрему главу Господарського кодексу України: «Правовий механізм функціонування регуляторної політики в сфері господарювання»;

- визначено основні елементи правового механізму функціонування регуляторної політики держави, що складається з мети, функцій, завдань, засобів, правових форм реалізації державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності, компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, яким дано детальну правову характеристику;

- обґрунтовано віднесення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику в сфері господарської діяльності до кола суб'єктів організаційно-господарських повноважень особливого типу, у зв'язку з чим запропоновано визначення предмету відання зазначеного органу влади як здійснення державної регуляторної політики щодо нормативного забезпечення організаційно-господарських відносин між суб'єктами господарювання та органами публічної влади, а також, визначення господарської компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику та змістовне наповнення її складових через фіксацію основних функцій. Для кожної функції чітко визначені завдання, для реалізації яких, в свою чергу розроблені відповідні повноваження;

- запропоновано класифікацію функцій державної регуляторної політики на загальні, спеціальні та процедурні. Зазначена класифікація господарської компетенції уповноваженого органу в сфері регуляторної політики має самостійне правове значення, а саме – для систематизації повноважень зазначеного органу влади.

Удосконалено:

- поняття змісту компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику в частині чіткої фіксації, розширення та уточнення окремих повноважень цього органу, а саме: проведення аналізу та погодження проектів регуляторних актів, що виносяться на сесії Верховної Ради України; надання права скасування (призупинення) регуляторних актів, які не відповідають принципам державної регуляторної політики (за винятком законів), внесення приписів щодо усунення порушень законодавства про державну регуляторну політику та законних прав суб'єктів господарювання, накладання адміністративних санкцій за порушення законодавства про державну регуляторну політику та невиконання вимог актів реагування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику;

- положення щодо наповнення функцій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику шляхом передачі функції бізнес-омбудсмена голові цього органу влади за посадою. Разом з тим сам інститут бізнес-омбудсмена слід об'єднати з інститутом підтримки та розвитку підприємництва, який закріпити за спеціально уповноваженим органом в сфері регуляторної політики. Запропоновано надати центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику функцію «бізнес-адвоката» у спорах між органами публічної влади та громадськими об'єднаннями суб'єктів підприємницької діяльності з питань системних порушень конституційних прав на підприємницьку діяльність;

- положення правового механізму реалізації принципу регуляторної політики «врахування громадської думки», як функціонуючого механізму забезпечення зворотного зв'язку між об'єднаннями суб'єктів господарювання та органами публічної влади;

- визначення регуляторних органів відповідно до їх компетенції. Запропоновано виключити Президента України із даного переліку, оскільки конституційно визначена компетенція Президента України не має в своєму складі функцій, пов'язаних із здійсненням регуляторної діяльності. Таким чином, законодавство України про регуляторну політику буде приведено у відповідність із конституційною компетенцією Президента України;

- положення щодо виключення з предмету відання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, такого елемента, як «дерегуляція». Відповідно до функціональної природи та свого місця в системі провадження регуляторної політики, доведено визначення дерегуляції, з одного боку – як завдання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, а з іншого – у якості механізму здійснення державної

регуляторної політики. Разом з тим дерегуляцію необхідно також розглядати не тільки як мету регуляторної політики, але і як її правовий результат;

- положення щодо визначення дієвих механізмів контролю за регуляторною діяльністю органів місцевого самоврядування як з боку центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, так і з боку громадських об'єднань підприємців;

- положення щодо поширення загального порядку здійснення регуляторної діяльності на окремі органи публічної влади щодо дотримання ними законодавства про державну регуляторну політику (Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг тощо).

Набули подальшого розвитку наукові положення щодо:

- конкретизації функціональної природи державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності. Аргументовано, що у разі повної та якісної реалізації державної регуляторної політики, вона стає інструментом цілої низки інших суспільно-політичних завдань: складовою антикорупційної політики, інструментом вирішення проблем зайнятості населення, поживлення економічної конкуренції, забезпечення зворотного зв'язку між державою та підприємницьким середовищем з метою вдосконалення господарського законодавства;

- вдосконалення класифікації нормативно-правового забезпечення регуляторної діяльності за наступними критеріями: за юридичною силою; за напрямком регулювання; по колу осіб; по терміну дії; за ознакою імперативності;

- розповсюдження загального, визначеного Законом України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності», порядку здійснення регуляторної діяльності на органи місцевого самоврядування, включаючи заходи примусового впливу та відповідальності;

- закріплення обов'язку регуляторних органів при розробці проекту регуляторного акту організувати підготовку та опрацювання альтернативних проектів кількома іншими органами влади, науковими установами та іншими організаціями, а також проведення конкурсу на кращий проект;

- визначення функціональної природи «дерегуляції», співвідношення дефініцій «дерегуляція» та «державна регуляторна політика». Обґрунтовано наступні тези: законодавче закріплення поняття державної регуляторної політики у своєму складі містить функції дерегуляції; з точки зору послідовності запровадження (дії у часі) дерегуляція може виступати першим етапом реалізації державної регуляторної політики та/або її складовою частиною; з точки зору юридичної техніки, дерегуляцію можна розглядати як один із механізмів реалізації регуляторної політики; з точки зору результативності, дерегуляція є правовим результатом реалізації регуляторної політики; функціонально дерегуляція вирішує коло завдань, які повністю охоплюються функціями

державної регуляторної політики;

- вдосконалення порядку здійснення регуляторної діяльності та введення дворівневої системи здійснення регуляторної діяльності органами публічної влади в залежності від значущості запроваджених ними регулювань (вартості для суб'єктів господарювання, кількості осіб, охоплених цим регулюванням тощо), а також можливості повного та якісного виконання регуляторними органами вимог до обсягу та професійного рівня здійснення усіх етапів регуляторної діяльності;

- класифікації повноважень громадськості щодо здійснення регуляторної діяльності органами публічної влади за наступними критеріями: відповідно до стадії здійснення регуляторної політики (ініціювання необхідності державного регулювання відповідних відносин; розробка проекту регуляторного акту; аналіз впливу регуляторного акту; відкрите обговорення проекту регуляторного акту; відстеження результативності регуляторного акту; перегляд регуляторного акту); за рівнем автономності (самостійні; за рішенням регуляторного органу); за рівнем обов'язковості для регуляторних органів (обов'язкові; консультативні).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані: у науково-дослідній сфері – для подальших наукових досліджень господарсько-правових проблем та проблем державного управління при реалізації державної регуляторної політики в сфері господарювання; у навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Господарське право», «Державне управління»; у правотворчій діяльності – для модернізації чинного господарського законодавства та законодавства в сфері державної регуляторної політики. Окремі висновки можливо використовувати у нормотворчій діяльності уповноважених органів публічної влади.

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана автором особисто, її зміст базується на власних дослідженнях здобувача, аналізі наукових, нормативних, статистичних, методичних та інших джерел. В колективній монографії «Засоби та механізми господарсько-правового регулювання», підготовленої на кафедрі господарського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, особисто автором виконано розділ «Регуляторна політика держави: механізм та сучасний досвід правового забезпечення».

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення, висновки та пропозиції дисертанта обговорювалися і були схвалені на засіданнях кафедри господарського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Результати досліджень були представлені на наступних наукових конференціях: «Процеси економічної глобалізації та напрями модернізації господарсько-правового порядку в Україні» (м. Харків, 26 квітня 2012 р.); «Правове забезпечення комерціалізації результатів досліджень і розробок» (м. Харків, 22 травня 2012 р.); «Правова доктрина – основа формування правової системи держави» (м. Харків, 20-21 листопада

2013 р.); «Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні» (м. Полтава, 17 жовтня 2014 р.); «Актуальні напрями правового забезпечення інноваційної та інвестиційної політики в Україні» (м. Харків, 14 листопада 2014 р.); «Актуальні питання цивільного та господарського права» (м. Полтава, 24 грудня 2015 р.).

Публікації. За темою дисертаційного дослідження підготовлено 12 наукових публікацій, з яких чотири статті – у фахових наукових виданнях, одна стаття в зарубіжному виданні, одна публікація у колективній монографії та тези шести наукових доповідей на конференціях.

Структура дисертації. Відповідно до мети та завдань дослідження дисертація складається із вступу, двох розділів, що поєднують вісім підрозділів та висновків. Загальний обсяг дисертації складає 200 сторінки, з яких 180 сторінок основного тексту. Список використаних джерел нараховує 172 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність проведеного дисертаційного дослідження, визначено його мету і завдання; викладена методологічна і теоретична основа дослідження; сформовано основні положення, що характеризують новизну отриманих результатів, їх практичне значення та напрями апробації.

Розділ 1. «Сучасний правовий механізм формування та реалізації регуляторної політики держави та напрями його модернізації» складається з п'яти підрозділів.

У *підрозділі 1.1. «Передумови та функціональна природа регуляторної діяльності держави в сфері господарювання»* проаналізовано сучасну історію регуляторної політики в сфері господарської діяльності України, як специфічного напрямку державної політики, спрямованого на вдосконалення правового регулювання господарських відносин. Виділені основні етапи формування та розвитку регуляторної політики в Україні з 1991 року.

Зазначені основні недоліки в формуванні регуляторної політики на окремих історичних етапах, а також їх причини. Визначені основні недоліки в регулюванні господарської діяльності, що є основою для корупційних ризиків. Сформульована головна мета регуляторної політики та її функціональне призначення.

У *підрозділі 1.2. «Законодавче забезпечення регуляторної політики держави в сфері господарювання»* наведено аналіз нормативно-правового забезпечення державної регуляторної політики. Визначено та проаналізовано основні етапи регуляторної діяльності органів публічної влади.

Запропоновано класифікацію нормативно-правового масиву за напрямками регулювання та статусу суб'єкта владних повноважень, яка охоплює питання формування та реалізації державної регуляторної політики відповідними групами зацікавлених осіб.

Визначені прогалини та недоліки в нормативно-правовому забезпеченні регуляторної діяльності уповноважених суб'єктів та запропоновані подальші, системно пов'язані кроки з підвищення якості методологічного забезпечення регуляторної політики. Проведено аналіз правозастосовної практики регуляторними органами, виділені основні недоліки цієї діяльності та запропоновані шляхи їх подолання.

Проаналізовано суб'єктний склад регуляторних органів, доведено необґрунтоване фактичне виключення з під дії законодавства про регуляторну політику окремих органів публічної влади з господарською компетенцією. Проаналізовано наявність регуляторних повноважень Президента України. Зроблено висновок щодо необхідності виключення його із складу органів з регуляторною компетенцією.

Визначені нормативні та методологічні вади в забезпеченні реалізації принципу регуляторної політики – врахування громадської думки. Запропоновані методологічні засади реалізації зазначеного принципу, організаційно-правові механізми забезпечення доступу зацікавлених осіб (особливо на рівні сіл, селищ та інших органів місцевого самоврядування) до всіх етапів регуляторної діяльності відповідних органів публічної влади.

Запропоновано введення адміністративної та/або дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів публічної влади за порушення законодавства про регуляторну політику.

У підрозділі 1.3. *«Правовий механізм функціонування регуляторної політики держави»* визначені ключові складові регуляторної політики, надано визначення правового механізму функціонування державної політики в сфері регулювання. Визначені основні вади правового механізму функціонування регуляторної політики, в тому числі - на інституціональному рівні. Доведено, що концептуальні вади пов'язані з відсутністю ефективної інтеграції регуляторної складової господарських відносин в господарському законодавстві.

Запропонована система правового механізму функціонування регуляторної політики, яка складається з мети, завдань, засобів та механізмів реалізації державної регуляторної політики, а також змістовного наповнення всіх елементів цієї системи.

На підставі історичного досвіду створень, перетворень та ліквідацій центрального органу виконавчої влади в сфері регуляторної політики доведено безсистемність у визначенні шляхів реалізації цієї політики з боку держави. Окреслені недоліки реалізації державної регуляторної політики на правозастосовному рівні. Визначені концептуальні недоліки щодо додержання принципів регуляторної політики з боку органів публічної влади. В обґрунтування наведена практика регуляторної діяльності органу місцевого самоврядування. Аналіз правозастосовної практики довів неспроможність існуючих правових механізмів забезпечити ознайомлення з регуляторною діяльністю органів публічної влади зацікавлених суб'єктів.

Запропонована дворівнева система здійснення регуляторної діяльності, що повинно

забезпечити адекватність навантаження на регуляторні органи різного рівня компетенції.

Визначена та систематизована компетенція суб'єктів господарювання, їх об'єднань та консультативно-дорадчих органів у реалізації регуляторної політики. Запропонована класифікація цих повноважень, зокрема: відповідно до стадії здійснення регуляторної діяльності; за рівнем автономності; за ступенем обов'язковості.

У підрозділі 1.4. «Порівняльно-правова характеристика механізмів регуляторної політики в зарубіжних країнах» приділено увагу історії розвитку та правовому забезпеченню регуляторної діяльності у законодавстві зарубіжних країн. Здійснено порівняльно-правовий аналіз регуляторної діяльності в США, Великій Британії, Данії, Польщі, Канаді, Австралії, Сербії, Македонії, Словацькій Республіки, Російській Федерації.

Проведено аналіз методичного матеріалу Організації економічного співробітництва та розвитку в галузі регуляторної політики. Надано визначення основних дефініцій, прийнятих на міжнародному рівні, їх змістовне наповнення. Проаналізовані особливості здійснення регуляторної політики розвинутими країнами та країнами з перехідною економікою. Сформульовані основні питання, які необхідно вирішити за допомогою інструментальної бази регуляторної політики.

Визначені основні умови запровадження політики «якісного управління», як чергового етапу впровадження регуляторної політики в Україні.

У підрозділі 1.5. «Напрями вдосконалення правових засобів реалізації регуляторної політики держави» наведено аналіз існуючих правових засобів реалізації державної регуляторної політики та запропоновано модернізацію системи правових засобів реалізації регуляторної політики держави.

Визначені напрями вдосконалення правових засобів реалізації регуляторної політики, насамперед стосуються: конституційного визначення статусу і компетенції уповноваженого органу влади з питань державної регуляторної політики; визначення місця державної регуляторної політики та її співвідношення з економічною політикою держави; визначення державної регуляторної політики в системі господарсько-правових відносин; конкретизації переліку регуляторних органів та аналіз виключень окремих нормативно-правових актів з під дії законодавства про регуляторну політику; визначення механізмів реалізації окремих принципів державної регуляторної політики; конкретизації функціональної природи регуляторної політики; введення диференційованої системи регуляторної діяльності в залежності від окремих чинників; законодавчих змін щодо розширення кола обов'язків регуляторних органів на окремих етапах регуляторної діяльності; вдосконалення методик проведення окремих етапів регуляторної діяльності тощо.

Розділ 2. «Удосконалення змісту господарської компетенції уповноваженого органу

виконавчої влади з питань регуляторної політики» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. *«Становлення та сучасний стан законодавчого забезпечення діяльності уповноваженого органу виконавчої влади з питань регуляторної політики»* визначені та проаналізовані етапи становлення центрального органу влади, до компетенції якого належить реалізація державної регуляторної політики, правового забезпечення його діяльності.

Проаналізовані причини та підстави реорганізацій та ліквідацій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, з подальшим їх відновленням. Доведена безсистемність та перманентність діяльності влади щодо закріплення правових основ та гарантій діяльності уповноваженого органу з питань регуляторної політики, її залежність від політичної кон'юнктури. Наведено аналіз правового статусу органу влади, запропоновано розширення його змісту в частині реорганізації та ліквідації органу, як однієї з гарантій незалежності його діяльності.

Визначена нормативно-правова база, що забезпечує діяльність уповноваженого органу з питань регуляторної політики. Надано аналіз нормативно-правового забезпечення функції розвитку та захисту підприємництва та її співвідношення із реалізацією регуляторної політики.

У підрозділі 2.2. *«Зміст господарської компетенції Державної регуляторної служби України за чинним законодавством України»* визначено та проаналізовано змістовне наповнення господарської компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику.

Окреслені елементи компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику та їх змістовне наповнення відповідно до існуючого законодавства.

Обґрунтовано змістовне наповнення терміну «дерегуляція» та його співвідношення зі змістом державної регуляторної політики.

Запропонована класифікація функцій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику та закріплення їх у відповідному законі, який би визначав правовий статус цього органу. Обґрунтована логічно пов'язана система складових компетенцій, при якій предмет відання органу влади розкривається через низку функцій в системному взаємозв'язку із його завданнями, повноваженнями та процесуальними формами реалізації цих повноважень.

У підрозділі 2.3. *«Напрями вдосконалення законодавства України щодо змісту господарської компетенції уповноваженого органу з питань регуляторної політики»* запропоновано змістовне наповнення системи складових компетенцій органу влади, через визначення конкретних функцій в системному взаємозв'язку із його завданнями та повноваженнями.

Обґрунтовано необхідність закріплення за уповноваженим органом державної влади з питань регуляторної політики додатково наступних функцій: забезпечення політики якісного державного

управління в сфері господарської діяльності на засадах економічної доцільності та ефективності дії регуляторних актів, зниження рівня втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності; сприяння в забезпеченні конституційного права на підприємницьку діяльність та конституційного принципу свободи підприємництва; забезпечення функціонування зворотного зв'язку між державою та суб'єктами господарювання; забезпечення представництва в органах влади спільних інтересів підприємницького середовища.

З метою реалізації кожної функції перед органом виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику визначено перелік завдань, реалізація яких є достатньою для забезпечення виконання зазначених функцій. В свою чергу, кожному завданню кореспондує чітко визначений набір повноважень, через використання яких можливе повне та якісне виконання завдань.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення наукового завдання, яке полягає у виявленні основних дисфункцій механізму реалізації законодавства України в сфері регуляторної політики держави та правового статусу уповноваженого органу влади з питань регуляторної політики, а також розробці теоретико-практичних висновків щодо їх подолання шляхом удосконалення та модернізації цього законодавства. За результатами проведеного дослідження зроблені такі основні висновки:

1. Приведення сучасного законодавства щодо державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності у відповідність із вимогами суспільства щодо його результативності та ефективності вимагає його модернізації як на інституціональному, так і на рівні законодавчого врегулювання окремих її елементів. Аналіз законодавства України в цей сфері дозволяє зробити наступні висновки: а) в цілому законодавство України у сфері регуляторної діяльності є прогресивним, та розроблено на методологічних засадах найбільш розвинутих країн світу; б) зазначене законодавство не враховує національні та історичні аспекти українського суспільства, а саме: нерозвиненість демократичних інститутів, низький рівень громадської активності у підприємницькому середовищі, низький кваліфікаційний рівень державного апарату, відсутність політичної волі на запровадження кардинальних змін тощо.

2. Функціональна природа державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності направлена на покращення нормативно-правового забезпечення господарсько-правових відносин і повинна надати імпульс зростанню ділової активності суб'єктів господарювання та розвитку підприємництва, що цілком співпадає зі змістом преамбули Господарського кодексу України, в якій визначено його мету. Разом з тим, законодавство про регуляторну політику не інтегровано до господарського законодавства, та існує як окремий автономний інститут.

3. Специфічні функції органу влади, уповноваженого на реалізацію державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності дають підставу для віднесення зазначеного органу виконавчої влади до кола суб'єктів організаційно-господарських повноважень особливого типу. Ця особливість полягає в наявності наступних чинників: міжгалузевий характер відносин; відсутність безпосереднього правового зв'язку між зазначеним органом та суб'єктом господарювання; вплив на суб'єкта організаційно-господарських повноважень – органу публічної влади при впровадженні ним нормативно-правових актів щодо господарської діяльності. При реалізації державної регуляторної політики через відносини між суб'єктами владних повноважень, уповноважений орган з питань регуляторної політики здійснює вплив на зміст та якість нормативних актів, які приймаються цими уповноваженими державною суб'єктами. Через безпосередній вплив на зміст господарсько-правового регулювання економічних відносин, спрямований на удосконалення нормотворчої практики реалізації організаційно-господарських повноважень органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також формування методології організаційно-господарських відносин, діяльність Державної регуляторної служби спрямована на забезпечення свободи комерційного господарювання. Таким чином, регуляторна діяльність може розглядатися, як складова предмету господарсько-правових відносин.

4. Відсутні структуровані взаємозв'язки між завданнями, які суспільство ставить перед регуляторною політикою, функціями та способами їх досягнення. Відтак, запропонована система правового механізму функціонування регуляторної політики держави, що складається із визначених та пов'язаних між собою елементів, а саме: мети, завдань, засобів, правових форм реалізації, компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, системного зв'язку між владою та підприємницьким середовищем.

5. Встановлено відсутність як на доктринальному так і на рівні формально-юридичного закріплення визначення господарської компетенції уповноваженого органу з питань регуляторної політики, та змістовного наповнення його елементів. З метою заповнення цієї прогалини запропонована функціонально пов'язана система складових компетенції зазначеного органу, в якій визначений предмет відання розкривається через низку функцій; кожній функції відповідає чітко визначені завдання, для реалізації яких передбачені відповідні повноваження.

6. Зміст повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику починаючи з 2010 року постійно звужувався. Це привело до того, що перелік завдань, які стоять перед цим органом не підкріплений відповідними повноваженнями і обсяг повноважень зазначеного органу не дає можливості якісного контролю за дотриманням принципів державної регуляторної політики з боку органів публічної влади. Таким чином необхідне розширення та уточнення окремих повноважень центрального органу виконавчої влади,

що реалізує державну регуляторну політику.

7. Враховуючи єдність завдань, які суспільство ставить перед центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику та бізнес-омбудсменом, з метою оптимізації та економії державного апарату є доцільним функції ради бізнес-омбудсмена надати центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, розширивши та конкретизувавши функції «бізнес-адвоката».

8. З точки зору правового змісту та функціональної природи, «дерегуляцію», як суспільно затребуваний процес не можна розглядати як відокремлений від реалізації державної регуляторної політики предмет відання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику. Вона має дуалістичну природу: з одного боку - етап регуляторної діяльності держави, механізм здійснення регуляторної політики, а з іншого – завдання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику.

9. Стан додержання в регуляторній діяльності органів місцевого самоврядування принципів регуляторної політики є незадовільний, та вимагає конкретизації механізмів здійснення цієї діяльності, а також законодавчого визначення механізмів контролю з боку підприємницького середовища та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику за регуляторною діяльністю цих органів.

10. Фактичне виведення окремих органів публічної влади з під дії законодавства про регуляторну політику, враховуючи досить активну їх діяльність з регулювання окремих галузей господарювання та значний вплив на підприємницьку активність, вимагає необхідність законодавчого закріплення обов'язків цих органів щодо виконання приписів Закону України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності».

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікація у колективній монографії:

1. Колесніков О.А. Регуляторна політика держави: механізм та сучасний досвід правового забезпечення / О.А. Колесніков // Засоби та механізми господарсько-правового регулювання: колективна монографія. Том 3. – Харків: Юрайт, 2013. – С. 160–191.

Публікації у фахових виданнях з юридичних наук:

1. Колесніков О.А. Історія запровадження та правового забезпечення державної регуляторної політики в Україні / О.А. Колесніков // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Економічна теорія та право. – Х. : Право, 2012. – № 2(9). – С. 178–188.

2. Колесніков О.А. Регуляторна політика: світовий досвід правового забезпечення / О.А. Колесніков // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава

Мудрого». Серія: Економічна теорія та право. – Х. : Право, 2013. – № 1(12). – С.185–196.

3. Колесніков О.А. Досвід застосування регуляторної політики в Україні: питання вдосконалення правового механізму / О.А. Колесніков // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Економічна теорія та право. –Х. : Право, 2013. – № 2(13). – С. 219–229.

4. Колесніков О.А. Державна регуляторна політика та дерегуляція: господарсько-правовий аспект / О.А. Колесніков // Економічна теорія та право : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2016. – № 1(24) . – С. 148–158.

Публікації в іноземному фаховому виданні:

1. Колесніков А.А. Регуляторная функция государства. Проблемы хозяйственно-правового обеспечения / А.А. Колесніков // *Legea si Viata*. (г. Кишинёв, Республика Молдова). – 2016. – № 2/2 (290). – С. 63–67.

Тези доповідей наукових конференцій:

1. Колесніков О.А. Регуляторна політика держави в умовах економічної глобалізації. Господарсько-правовий аспект / О.А. Колесніков // Процеси економічної глобалізації та напрями модернізації правового господарського порядку в Україні. – Харків : Юрайт, 2012. – С. 82–86.

2. Колесніков О.А. Регуляторна політика держави в сфері інноваційно-господарської діяльності / О.А. Колесніков // Правове забезпечення комерціалізації результатів досліджень і розробок. – Харків, 2012. – С. 52–56.

3. Колесніков О.А. Регуляторна політика держави в умовах соціально-економічної кризи. Господарсько-правовий аспект / О.А. Колесніков // Актуальні напрями правового забезпечення інноваційної та інвестиційної політики в Україні. – Харків : Право, 2014. – С. 153–157.

4. Колесніков О.А. Регуляторна політика держави: удосконалення правового механізму реалізації / О.А. Колесніков // Правова доктрина – основа формування правової системи держави. – Х. –: Право, 2013. – С. 837–840.

5. Колесніков О.А. Регуляторна політика держави на сучасному етапі. Господарсько-правовий аспект / О.А. Колесніков // Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні. – Полтава : Фірма «Техсервіс», 2014. – С. 89–91.

6. Колесніков О.А. Співвідношення державної регуляторної політики та дерегуляції / О.А. Колесніков // Актуальні питання цивільного та господарського права. – Полтава : Фірма «Техсервіс», 2015. – С. 44–46.

АНОТАЦІЯ

Колесніков О.А. Модернізація правового забезпечення регуляторної політики держави в

сфері господарювання. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2017.

Дисертацію присвячено дослідженню питань модернізації правового забезпечення державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності в Україні. Аналізуються зміст та особливості правовідносин між суб'єктами регуляторної діяльності, а саме: регуляторними органами, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, представниками громадянського суспільства. Розглядається історія розвитку та сучасний стан нормативно-правового забезпечення та реалізації державної регуляторної політики, досвід правового забезпечення механізмів регуляторної політики в зарубіжних країнах. Визначено зміст господарської компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику та систематизовано її складові. Запропоновано конституційне закріплення правового статусу зазначеного органу влади. Аргументована необхідність інтеграції законодавства про регуляторну політику до Господарського кодексу України, як на рівні визначення складових економічної політики, так і на рівні регулювання специфічних відносин, що виникають в процесі регуляторної діяльності.

Значна увага приділена розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства про державну регуляторну політику.

Ключові слова: державна регуляторна політика, державне регулювання господарської діяльності, державна регуляторна служба, суб'єкти регуляторної діяльності, дерегуляція, суб'єкти організаційно-господарських повноважень.

АННОТАЦИЯ

Колесников А.А. Модернизация правового обеспечения регуляторной политики государства в сфере хозяйствования. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – хозяйственное право; хозяйственно-процесуальное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2017.

Диссертация посвящена исследованию вопросов модернизации правового обеспечения государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности в Украине. Анализируется содержание и особенности правоотношений между субъектами регуляторной деятельности, а именно: регуляторными органами, центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную регуляторную политику, представителями гражданского

общества. Рассматривается история развития и современное состояние нормативно-правового обеспечения и реализации государственной регуляторной политики, опыт правового обеспечения механизмов регуляторной политики зарубежных стран. Определено содержание хозяйственной компетенции центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную регуляторную политику, и систематизировано ее составные части. Предложено конституционное закрепление правового статуса указанного органа власти.

Аргументирована необходимость интеграции законодательства о регуляторной политике в Хозяйственный кодекс Украины, как на уровне определения составляющих экономической политики, так и на уровне регулирования специфических отношений, возникающих в процессе регуляторной деятельности.

Разработан правовой механизм обеспечения обратной связи между государством и предпринимательским сообществом с целью усовершенствования содержания хозяйственного законодательства.

Обоснован вывод о включении в состав правового статуса центрального органа исполнительной власти, реализующего регуляторную политику, такого элемента, как порядок его ликвидации и реорганизации.

Предложено теоретическое определение дефиниции «дерегуляция», определена ее правовая природа и место в системе осуществления государственной регуляторной политики.

Значительное внимание уделено разработке практических рекомендаций по совершенствованию законодательства о государственной регуляторной политике.

На основании проведенного исследования сделаны теоритические выводы, обозначен ряд проблем, требующих разрешения и сформулированы предложения по изменению действующего законодательства, что позволит усовершенствовать правовой статус центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную регуляторную политику.

Ключевые слова: государственная регуляторная политика, государственное регулирование хозяйственной деятельности, государственная регуляторная служба, субъекты регуляторной деятельности, дерегулирование, субъекты организационно-хозяйственных полномочий.

SUMMARY

O.A. Kolesnikov. Modernization of Legal Groundwork for State Regulatory Policy in the Sphere of Commercial Activity. - Manuscript copyright.

Dissertation for taking an academic degree of a candidate for legal sciences with specialization 12.00.04 – commercial law; commercial procedural law. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2017.

Dissertation is devoted to examination of the matters on modernization of legal groundwork for

state regulatory policy in the sphere of commercial activity in Ukraine. The content and special aspects of relationships between subjects of the regulatory policy are being analyzed, in particular: between regulatory bodies, central executive body who implements state regulatory policy and civil society actors. The history of development and modern status of legislative environment and implementation of state regulatory policy, experience of legal groundwork for mechanisms of the regulatory policy of foreign countries are being considered. The content of commercial scope of functions of central executive body who implements the state regulatory policy has been determined, and its elements have been systemized. Constitutional entrenchment of legal status of the said regulatory agency has been proposed. Necessity of integration of the legislation on regulatory policy into the Commercial Code of Ukraine has been justified, both at the level of determination of the elements of economic policy, and at the level of regulation of specific relationships which appear in the course of regulatory activity.

Significant attention has been given to elaboration of practical guidelines for improvement of the legislation of state regulatory policy.

Key words: state regulatory policy, state regulation of economic activity, state regulatory service, subjects of regulatory activity, deregulation, subjects of organizational economic powers.

Відповідальний за випуск:
кандидат юридичних наук, доцент Бойчук Р.П.

Підписано до друку 10.05.2017. Формат 60x90 1/16
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.
Умовн. друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. №4684

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77