

# **Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні**

У монографії на основі аналізу сучасних досягнень юридичної науки, адміністративного законодавства та практичної діяльності публічної адміністрації досліджено основні шляхи реалізації адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні, проаналізовано його ефективність в окремих сферах господарювання та сформовано власне бачення вектору розвитку взаємовідносин представників влади та бізнесу.

Призначається для широкого кола читачів – суб'єктів публічної адміністрації, викладачів, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів, працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, а також для інших економічно активних громадян.

# ЗМІСТ

|   |            |
|---|------------|
| <b>Передмова</b> .....  | <b>5</b>   |
| <b>Розділ 1. Теоретико-правові засади адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні</b> .....                         | <b>8</b>   |
| 1.1 Господарська діяльність як об'єкт адміністративно-правового забезпечення .....  | 8          |
| 1.2 Поняття адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні .....   | 27         |
| 1.3 Методологічні засади аналізу адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні .....                                  | 46         |
| 1.4 Зміст адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні .....   | 59         |
| 1.5 Принципи адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні .....  | 82         |
| <i>Висновки до розділу 1.</i> .....   | <b>96</b>  |
| <b>Розділ 2. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, що забезпечують господарську діяльність в Україні</b> .....       | <b>110</b> |
| 2.1 Поняття та система публічної адміністрації, яка забезпечує господарську діяльність в Україні .....  | 110        |
| 2.2 Зміст і сутність адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, що забезпечують господарську діяльність в Україні ..... | 124        |
| 2.3 Роль і значення вищої та центральної публічної адміністрації у сфері забезпечення господарської діяльності в Україні .....                    | 138        |
| <i>Висновки до розділу 2.</i> .....   | <b>154</b> |
| <b>Розділ 3. Інструментарій публічного адміністрування господарської діяльності в Україні</b> .....   | <b>161</b> |
| 3.1 Юридична природа інструментарію публічного адміністрування господарської діяльності в Україні .....   | 161        |

|   |  |            |
|---|--|------------|
| 3.2   | Публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації у сфері забезпечення господарської діяльності в Україні                                   | 178        |
| 3.3   | Контрольно-наглядова діяльність публічної адміністрації у сфері господарської діяльності в Україні   | 194        |
|   | <i>Висновки до розділу 3</i>   | 212        |
| <b>Розділ 4. Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні в окремих сферах господарювання</b>                    |  | <b>220</b> |
| 4.1   | Адміністративно-правове забезпечення агробізнесу в Україні   | 220        |
| 4.2   | Адміністративно-правове забезпечення виробництва промислової продукції в Україні   | 237        |
| 4.3   | Адміністративно-правове забезпечення сфери надання послуг в Україні  | 254        |
|   | <i>Висновки до розділу 4</i>   | 271        |
| <b>Розділ 5. Міжнародний (зарубіжний) досвід та удосконалення адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні</b> |  | <b>281</b> |
| 5.1   | Міжнародний (зарубіжний) досвід адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності  | 281        |
| 5.2   | Шляхи підвищення ефективності та вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення суб'єктів господарювання в Україні | 299        |
|   | <i>Висновки до розділу 5</i>   | 316        |
|   | <b>Висновки</b>  | <b>321</b> |
|   | <b>Література</b>  | <b>327</b> |

# ПЕРЕДМОВА

Україна — правова, демократична, соціальна держава з ринковою економікою. До функцій держав такого типу не входить виробництво матеріальних благ і надання більшості послуг. Ці функції покладаються суспільством через законодавство на суб'єктів господарювання (бізнес). В ідеальному вимірі законодавча влада встановлює для суб'єктів господарювання правила гри (закони), на основі яких бізнесмени, виключно виходячи із власної ініціативи, створюють, розвивають і ліквідують певний різновид бізнесу. Держава жодним чином у цей процес не втручається. Єдине, чим має займатися виконавча влада у цій сфері, — збирати із суб'єктів господарювання податки та контролювати дотримання ними екологічних норм.

Однак наша держава перебуває на початковому етапі демократичного розвитку. Це накладає на відносини між суб'єктами публічної адміністрації та суб'єктами господарювання певні особливості, які, з одного боку, розширюють публічне адміністрування діяльності суб'єктів господарювання, а з іншого — звужують деякі його сфери порівняно з розвинутими демократичними державами. Іншими словами, адміністративно-правове забезпечення суб'єктів господарювання в Україні має свою специфіку, притаманну сучасному етапу розвитку суспільних відносин.

В умовах сьогодення публічна адміністрація позитивними та негативними засобами взаємодіє у більш ніж десяти напрямках із суб'єктами господарювання. Незважаючи на наявність у цій сфері значного масиву нормативного регулювання (майже десять кодексів, десятки законів і тисячі підзаконних нормативно-правових актів), система публічного адміністрування в цій сфері є недосконалою. Як показують результати рейтингу сприятливості ведення бізнесу Світового банку «Doing business-2020», Україна перебуває за цим показником на 64 сходинці зі 190 економік світу, із річним доходом на одного громадянина \$ 2660 [503]. У свою чергу громадяни України висловлюють

недовіру практично всім суб'єктам владних повноважень, які мають забезпечувати права й законні інтереси суб'єктів господарювання, а саме: судовій системі загалом (73 %), державному апарату (чиновникам) (68,5 %), місцевим судам (68 %), комерційним банкам (66 %), прокуратурі (63 %), Верховному Суду (62 %), Антикорупційному суду (57 %), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (56 %), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (56 %), Національному банку України (52 %) [290]. Це корелюється з результатами проведеного нами власного соціологічного дослідження, за якими 67 % власників бізнесу бояться, що їх бізнес може піддатися рейдерському захопленню; 81 % опитаних відзначають, що вони стикалися з фактами корупційних проявів з боку посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, а 58 % — з їх бездіяльністю. Загалом 77 % відсотків опитаних негативно оцінюють публічне адміністрування їх бізнесу державними органами. Такий стан є неприпустимим. Адже в умовах глобалізації не лише працездатні громадяни виїдуть за межі України на заробітки, але до нашої держави не прийдуть нові інвестори й чинний бізнес скорочуватиме свою чисельність.

Вищезазначене обґрунтовує потребу комплексного дослідження виявленої проблематики з метою пошуку оптимального вектору розвитку взаємовідносин представників влади і бізнесу.

Для реалізації зазначеного, у межах монографічного дослідження було здійснено спробу:

- з'ясувати юридичну природу господарської діяльності як об'єкта адміністративно-правового забезпечення;
- сформувати наукове розуміння поняття адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні та визначити його зміст;
- визначити методологічні засади аналізу адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні;
- виявити та узагальнити принципи адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні;
- сформувати поняття та розкрити систему публічної адміністрації, яка забезпечує господарську діяльність в Україні;

- розкрити зміст і з'ясувати сутність адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, що забезпечує господарську діяльність в Україні;
- виявити роль та з'ясувати особливості вищої і центральної публічної адміністрації у сфері забезпечення господарської діяльності в Україні;
- з'ясувати юридичну природу інструментів публічної адміністрації, що забезпечують господарську діяльність в Україні;
- сформувати наукові положення щодо публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації у сфері забезпечення господарської діяльності в Україні;
- визначити особливості контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації за сферою господарювання;
- з'ясувати наукові положення щодо адміністративно-правового забезпечення агробізнесу, виробництва промислової продукції та сфери надання послуг в Україні;
- виявити міжнародний (зарубіжний) досвід адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності;
- сформувати напрямки оптимізації та вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів господарювання в Україні.

Загалом у монографії наведено результати комплексного наукового дослідження засад реалізації адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні, проаналізовано його ефективність в окремих сферах господарювання та сформовано власне бачення вектору розвитку взаємовідносин представників влади та бізнесу.

*З повагою автор*

# РОЗДІЛ 1

## Теоретико-правові засади адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні

### 1.1 Господарська діяльність як об'єкт адміністративно-правового забезпечення

Будь-яке суспільне явище має своє підґрунтя. Для дослідження адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні потрібно насамперед з'ясувати його об'єктну складову, розглянувши питання співвідношення основних явищ у межах досліджуваної сфери, а також категоріальне наповнення окремих економіко-юридичних конструкцій, зокрема таких, як «господарство», «економіка країни», «національне господарство», «національна економіка», «світове господарство», оскільки їх сутнісні властивості безпосередньо впливають на формування розуміння про юридичну природу господарської діяльності.

Розпочнемо з того, що законодавчого визначення терміна «господарство» немає, однак у більшості випадків науковцями підтримується думка, що це система виробництва, обміну й розподілу та споживання продуктів, що історично склалась і розвивається на території певної країни [158]. Частіше можна зустріти словосполучення «національне господарство» або «національна економіка». При цьому сучасні та пострадянські науковці апелюють обома термінами на відміну від англо-американських, які застосовують лише відповідник «економіка країни».

Загалом термін «економіка» (від грецьких слів «ойкос» — «домогосподарство» та «номос» — «закон») було введено в науковий обіг давньогрецьким мислителем Ксенофонтом як сукупність суспільного виробництва, розподілу, обміну та споживання благ, а також виробничих відносин, які виникають між людьми у цих процесах [120, с. 70; 289].



За переконанням А. Мельник, А. Васіної, Т. Желюк і Т. Попович, національна економіка є історично сформованою системою суспільного відтворення країни, яка ґрунтується на використанні наявних національних ресурсів, забезпечує реалізацію національних економічних інтересів країни та функціонує за об'єктивними економічними законами. Поняття національної економіки в наукових дослідженнях останніх років визначається як у вузькому, так і в широкому розумінні. У вузькому розумінні національна економіка є сукупністю економічних суб'єктів і зв'язків між ними, що має просторово визначену і специфічно складену національну організаційну структуру, характеризується господарською цілісністю і спрямована на задоволення потреб суспільства в матеріальних і соціальних благах. У широкому розумінні національна економіка — це структурована в галузевому й територіальному просторі економічна діяльність у масштабах країни, що регулюється інституціональною системою, яка відповідає економічному, політичному та ідеологічному устрою (порядку), сформованому в цій країні [248, с. 21].

Наукові визначення поняття «національна економіка» базуються на двох підходах — технологічному та соціально-економічному. За технологічним підходом, національна економіка є сукупністю галузей, видів виробництва й характеризується обсягом виробленої продукції, виконаних робіт і наданих послуг, їх якістю, рівнем використання ресурсів тощо. Соціально-економічний підхід розглядає національну економіку як сукупність виробничих відносин, яким властиві певний рівень розвитку продуктивних сил, тип економічної системи, характер суспільного відтворення, специфічний господарський механізм, рівень життя населення, зовнішньоекономічні зв'язки [248, с. 21].

Об'єктом національної економіки є національна господарська система [405, с. 11], яка науковцями радянської доктрини розглядалася через призму вдосконалення системи управління соціалістичною економікою. Основна увага приділялась дослідженню центрів господарських систем — міністерств, відомств, державних комітетів (що було зумовлено об'єктивними причинами, а саме наявним суспільно-економічним устроєм СРСР), їхні теоретичні розробки

мають важливе значення для досягнення суті, призначення та порядку функціонування господарських систем [208, с. 72]. Існує думка, що господарські системи створюються для забезпечення ефективної організації господарської діяльності суб'єктів господарювання через вдосконалення: 1) управління господарською діяльністю та 2) регулювання господарської діяльності як форм здійснення організації такої діяльності [305; 310]. І. Кравець, здійснивши дослідження в царині цього питання, вважає, що господарська система — це комплекс взаємодіючих суб'єктів господарювання та суб'єктів організаційно-господарських повноважень, створений/сформований в установленому порядку з метою забезпечення ефективності організації та здійснення господарської діяльності учасниками комплексу (центром системи та підпорядкованими йому суб'єктами) через взаємне дотримання ними своїх прав та виконання обов'язків, який функціонує на базі матеріальних ресурсів (майна), що належать учасникам такого комплексу на праві власності та/або інших правових титулах відповідно до законодавства [208, с. 74].

Поряд з існуванням різних типів національних господарських систем кожна з них може характеризуватися різними моделями організації національного господарства. Вибір конкретної моделі означає вибір шляху розвитку суспільства, установлення певної системи економічних інтересів, що лежать в основі забезпечення впливу на темпи і пропорції цього розвитку [405, с. 48].

Відповідно, що таке господарство країни? І чи не відбиває цей термін ті самі змістовні складові, що й національна економіка країни? Якщо проаналізувати весь вищенаведений матеріал, логічним буде висновок, що ці терміни є різними. У глобальному сенсі, термін «економіка» є ієрархічно вищим за термін «господарство», що є його складовою. Фактично господарство — це приналежність до суб'єктної сторони правовідносин, тобто прив'язка до суб'єкта господарювання як потенційного учасника забезпечення матеріальних ресурсів країни чи окремого споживача. Відповідно, на наш погляд, національна економіка має розглядатись за соціально-економічного підходу як сукупність відповідних правовідносин, що підлягають урегулюванню,

регламентуванню та захисту, а національне господарство — як його частина, позначаючи сукупність галузей та окремих видів виробництв, тобто відбивати технологічний підхід до розуміння змістового наповнення попереднього терміна.

Отже, категорія «національне господарство» як самостійна може розглядатися в контексті й з розумінням її як автономної частини національної економіки. Слід констатувати пряму їх взаємозалежність та приналежність.

Також слід уточнити, що окрім національного господарства існує й світове — система взаемозв'язаних національних господарств, в основі якої — міжнародний поділ праці, різні економічні й політичні відносини. Воно охоплює всі країни, звідси його неоднорідність і внутрішня суперечливість. Об'єктивною основою розвитку світового господарства є міжнародний поділ праці, тобто спеціалізація окремих країн на виробництві певних видів продукції, якими вони обмінюються. Для того щоб сформувалася спеціалізація, потрібні певні умови. По-перше, країна, що бере участь у міжнародному поділі праці, повинна мати переваги (наприклад, багаті природні ресурси) перед іншими країнами у виробництві відповідної продукції; по-друге, мають бути країни, які потребують цієї продукції; по-третє, витрати на доставку продукції до місця продажу мають бути вигідні країні-виробнику [285, с. 308]. Умовно це спеціалізація країни на певній галузі чи виробництві продукції, яка за відсотковим співвідношенням є домінантною.

Якщо вести мову про господарство країни, а точніше — про його галузеві різновиди, то слід відзначити, що в умовах сьогодення їх існує дуже багато. Не вдаючись до спеціалізованого вивчення цього питання, яке буде досліджено на наступних етапах нашого дослідження, зазначимо, що такі галузеві різновиди вивчали багато вчених. Зокрема, Р. Леньо визначає перспективні напрямки впровадження зарубіжного досвіду в систему управління лісовим господарством України, І. Григорюк формує новий історико-науковий погляд на сільське господарство України, А. Ситюк визначає особливості формування правового механізму залучення інвестицій у житлово-комунальне господарство, О. Дегтярьова аналізує особливості

організації енергоменеджменту в системі управління енергетичним господарством, Н. Яркіна визначає тенденції, проблеми та перспективи рибного господарства України як складової світового рибогосподарського комплексу, Ю. Бараш формує принципи побудови організаційної структури управління пасажирським господарством на різних етапах структурної реформи Укрзалізниці, В. Клапчук розглядає історичну ретроспективу рекреаційного господарства на прикладі Галичини другої половини XIX — першої третини XX ст., К. Ізмайлова досліджує хатне господарство шахтарських родин Донбасу у 1965–1985 рр., В. Горбаньов розглядає історіографію питання поміщицького господарства Харківської губернії другої половини XIX — початку XX ст., М. Хмельнюк аналізує стійкий розвиток і холодильне господарство як необхідну умову економічної безпеки України.

О. Соколовська на підставі дослідження змісту житлово-комунального господарства з'ясувала, що це поліструктурна, комплексна, системна галузь, яка забезпечує першочергові потреби населення та суттєво впливає на створення необхідних умов для ефективності й надійності функціонування господарського комплексу відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів. Нею встановлено, що житлово-комунальне господарство наділене такими характеристиками: це системна галузь, що ґрунтується на нормах і національних стандартах; має на меті забезпечення стандартних санітарно-гігієнічних умов життя; спрямована на задоволення першочергових потреб суспільства; основним прагненням є якісне функціонування житлового, комунального, господарського комплексу; реалізується завдяки системі адміністративних послуг [398, с. 11].

У свою чергу О. Руденко визначає сільське господарство як одну з пріоритетних галузей національної економіки. Розвиток сільськогосподарської галузі сприяє підвищенню матеріального добробуту населення, зміцненню економічної та продовольчої безпеки держави, зростанню її експортного потенціалу. Водночас сільськогосподарський сектор виробництва — один із найбільш ризикових секторів економіки, оскільки на його розвиток значний вплив учиняє дія природних і біологічних чинників [382, с. 143].



[Перейти на сайт →](#)