

2.4. Адміністративні органи та органи публічної влади як учасники господарсько-торговельної діяльності

У межах вітчизняної юридичної науки позиції вчених щодо сутності публічного адміністрування і суб'єктів його реалізації є різними.

На відміну від права Європейського Союзу, для якого поняття «публічна адміністрація» є поширеним та часто вживаним в офіційних документах, у вітчизняній правовій науці цей термін є відносно новим і вперше в науковий обіг його було введено 2001 року²²⁹, на офіційному рівні про нього вперше згадують у Концепції реформування публічної адміністрації в Україні²³⁰.

Починаючи з 2015 року Уряд та Верховна Рада України за активною участю українських та європейських експертів заклали законодавчу базу для реформування публічної адміністрації в Україні, із цього моменту відбулися суттєві зміни в діяльності органів публічної влади, їх посадових осіб та загального розуміння суспільної (соціальної) цінності галузі адміністративного права²³¹.

З метою формулювання визначення терміна публічної адміністрації варто здійснити аналіз доктринальних положень.

У сучасній навчальній юридичній літературі під час визначення поняття суб'єкта управління не існує принципових відмінностей. Зокрема, В. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону і здійснюють інші публічно-управлінські функції²³².

На думку О. Кузьменко, «публічна адміністрація» означає відповідну систему органів публічної влади та діяльність цих органів, а також інших інституцій, що забезпечують виконання законів, підпорядковані

²²⁹ Буханевич А. Публічна адміністрація як інститут оптимізації публічного контролю в громадянському суспільстві. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 2. С. 46–56.

²³⁰ Концепція реформування публічної адміністрації. *Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу*. URL : <http://www.center.gov.ua/docman/>

²³¹ Кіцул С. Ю. Публічна адміністрація газовидобувної галузі України. *Порівняльно аналітичне право*. 2018. № 6. С. 88–93.

²³² Авер'янов Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог. *Юридична Україна*. 2019. № 3. С. 4–16.

Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання

політичній владі та виконують публічно-управлінські функції (сюди належать органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування). Одні вчені визначають публічну адміністрацію як систему органів та установ, що підпорядковані політичному керівництву держави, забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені повноваженнями публічної влади²³³.

Інші розглядають категорію «орган публічної адміністрації» у так званому функціональному значенні, що охоплює орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, прокуратуру, а також підприємство, установу, організацію та іншого суб'єкта, який наділений владними повноваженнями. Або до органів публічної адміністрації відносять суб'єктів, які були створені державою, органами місцевого самоврядування або яким було делеговано повноваження щодо реалізації публічних функцій у всіх сферах функціонування суспільства тощо. Тобто систему органів публічної адміністрації складають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, публічно-правові установи та публічно-правові фонди, суб'єкти делегованих повноважень²³⁴.

Отже, в одних джерелах – це структурно окреслені спільноти людей з органами управління, що формуються ними, та керівним складом (на персональному рівні), наділеним управлінськими функціями, який здійснює управлінську діяльність, в інших – це джерело керівного впливу, той, хто виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у новий стан, елемент (керуюча система) системи управління, що генерує процес її функціонування. Тому поняття «суб'єкт управління» передбачає особу (людину), групу людей, які здійснюють послідовну діяльність у формі цілеспрямованого, організаційного впливу на об'єкт управління.

²³³ Коліушко І., Сорока С., Тимошук В., Тертичка В. Реформа публічної адміністрації. *Реанімаційний Пакет Реформ*. 2018. URL : https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/7_REFORMA-PUBLIChNOJi-ADMINISTRATsIji.pdf

²³⁴ Патерило І. В. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Вип. 9-1. С. 83–85.

На відміну від наведених визначень, визначення суб'єкта управління у Концепції адміністративної реформи в Україні ототожнено з органами виконавчої влади – самостійним видом органів публічної влади, що, згідно з конституційним принципом поділу функціонування публічної влади, мають своїм основним призначенням здійснення функцій однієї з гілок влади – виконавчої²³⁵. Так, окремі вчені дотримуються думки, що публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів політичної влади, ключовими структурними елементами якої є: а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування²³⁶.

Інші звертають увагу на те, що об'єктом адміністративно-правових відносин є суспільні відносини, що уособлюють характер діяльності окремих суб'єктів права, юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси, зокрема майнового чи немайнового характеру тощо²³⁷.

У науковій літературі проводяться дослідження щодо співвідношення понять управління і виконавчої влади (суб'єкта управління та органу виконавчої влади) зокрема: 1) державне управління – це вид публічного управління, який базується на владно-організаційній діяльності певних органів (посадових осіб) та здійснюється і за межами системи органів виконавчої влади: а) всередині апаратів будь-яких органів влади – з боку їх керівних посадових осіб щодо інших службовців органу; б) всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо іншого персоналу; 2) функції виконавчої влади здійснюються суб'єктами не лише виключно державної влади, оскільки можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування, окремим недержавним інститутам (наприклад, деяким громадським організаціям); 3) функції виконавчої влади об'єктивно властиві місцевому самоврядуванню як формі реалізації так званої публічної влади. Тобто частина функцій державного управління реалізується поза виконавчою владою, а поняття «державне

²³⁵ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах. К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2009. Том 2 : Особлива частина. 600 с.

²³⁶ Джафарова О. В. Дослідження органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності в Україні. *Форум права*. 2018. № 1. С. 42–49.

²³⁷ Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.

Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання

управління» є більш широким, порівняно з поняттям «виконавча влада», та більш вузьким, порівняно з поняттям «публічне управління»²³⁸.

Водночас поняття «публічна адміністрація» ширше ніж «державна адміністрація», оскільки остання не охоплює органів місцевого самоврядування. Крім того, термін «публічна адміністрація» має глибинну сутність, оскільки передбачає реалізацію публічних, тобто суспільних інтересів. Наведене свідчить про те, що в адміністративно-правовій науці існує багато дефініцій поняття «публічна адміністрація». На це звертає увагу А. Пухтецька, яка зазначає, що поняття «публічна адміністрація» нині тлумачиться неоднозначно та в європейській адміністративно-правовій доктрині має ширше значення, ніж його звичайний переклад українською²³⁹.

До прикладу, у Польщі термін «публічна адміністрація» використовується в розумінні організованої діяльності, що охоплює коло справ публічного характеру, реалізується за допомогою створеного апарату і спрямована на реалізацію певних завдань. Цей термін поширюється на багато дій і різних працівників, наприклад, у предметному напрямі (коло реалізованих справ) чи суб'єктному (органи, що творять публічну адміністрацію). Найчастіше зустрічається змішане визначення, що охоплює предметно-суб'єктну спрямованість публічної адміністрації²⁴⁰.

Тобто з точки зору науки адміністративного права органи публічної адміністрації як учасники господарсько-торговельної діяльності діють виключно в рамках повноважень та у спосіб, визначений законом, з метою забезпечення публічних інтересів у сфері господарсько-торговельної діяльності.

Під публічною адміністрацією здебільшого розуміють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Сутнісними ознаками публічної адміністрації є: 1) публічна адміністрація підпорядковується політичній владі; 2) публічна адміністрація забезпечує

²³⁸ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2009. Том 2 : Особлива частина. 600 с.

²³⁹ Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія. Київ : Юридична думка, 2018. 140 с.

²⁴⁰ Коліушко І., Сорока С., Тимошук В., Тертичка В. Реформа публічної адміністрації. *Реанімаційний Пакет Реформ*. 2018. URL : https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/7_REFORMA-PUBLIChNOJi-ADMINISTRATsIji.pdf

виконання законодавства (тобто реалізовує на практиці політичні рішення парламенту); 3) публічна адміністрація діє (повинна діяти) в публічних інтересах; 4) публічна адміністрація наділена прерогативами публічної влади (тобто владними повноваженнями, які дозволяють давати обов'язкові вказівки приватним особам).

Водночас якісне правове забезпечення господарсько-торговельної діяльності в Україні – це обов'язок держави зі створення належних умов організації та здійснення господарсько-торговельної діяльності з однієї сторони. Відповідно, органи державної влади та місцевого самоврядування, тобто публічна адміністрація, наділені певним колом повноважень з метою забезпечення суспільного господарського порядку у сфері торгівлі. По суті, йдеться про:

1) способи та засоби впливу публічної адміністрації на господарсько-торговельні відносини – інструментарій адміністративної діяльності;

2) гарантії правового забезпечення господарсько-торговельної діяльності в Україні в частині охорони, захисту прав, державної допомоги;

3) процедури реалізації владного впливу, а також особливості надання адміністративних послуг у господарсько-торговельній сфері.

Публічна адміністрація складається з: 1) суб'єктів, повноваження яких реалізуються в межах законодавчої гілки влади – Верховна Рада України; суб'єктів повноваження яких реалізуються в межах виконавчої гілки влади – Кабінет Міністрів України, профільні міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та суб'єкти з делегованими повноваженнями; суб'єктів, повноваження яких реалізуються в межах судової гілки влади – судові органи всіх інстанційних рівнів; суб'єктів, повноваження яких не належать структурно до жодної з гілок влади – Президент України; 2) суб'єктів, повноваження яких прямо стосується адміністративно-правового забезпечення господарсько-торговельної діяльності в Україні – Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки України та державні підприємства, установи, організації, що належать до сфери його управління; Державна служба експортного контролю України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Антимонопольний комітет України; суб'єктів, повноваження яких побічно стосується адміністративно-правового забезпечення господарсько-торговельної

Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання

діяльності в Україні – Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство фінансів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Фонд державного майна України, Державне агентство резерву України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України; 3) суб'єктів адміністративно-правового забезпечення у сфері промисловості та виробничих галузей господарства, у сфері паливно-енергетичного комплексу, в агропромисловому комплексі, будівельній сфері, торговельному комплексі, сфері житлово-комунального господарства, сфер використання й охорони природних ресурсів²⁴¹.

Аналізована діяльність публічної адміністрації є: а) позитивною; б) негативною. Позитивною остання визначається у випадку саме мінімізованого втручання держави у процеси діяльності суб'єктів господарсько-торговельної діяльності і зводиться лише до їх компетентного супроводження та надання можливості автономного вирішення спірних протиріч у межах взаємовідносин. Така діяльність має здійснюватися на стадії підзаконної правотворчості шляхом видання публічною адміністрацією підзаконних нормативно-правових актів, які уточнюють та деталізують закони до стадії їх правозастосування. Далі справа у вирішенні адміністративно-правових спорів має покладатися виключно на судову систему. Проте суб'єкти господарювання мають бути наділені високим рівнем правової культури і правосвідомості. Держава має здійснювати публічне адміністрування податків, контроль за дотриманням екологічних норм і комплексного антимонопольного регулювання.

Негативною вона стає у випадку, коли реалізується всебічний тотальний контроль за процесом і процедурами створення, функціонування господарюючих суб'єктів та безпосередньо у подальшому жорсткому регулюванню їх взаємовідносин на всіх стадіях діяльності.

²⁴¹ Адамівська В. С. Механізм державного регулювання економіки та вибір напряму економічної політики в сучасних умовах господарювання. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=Ш63>

В Україні певна модель правового забезпечення господарсько-торговельної діяльності в Україні, яка полягає у встановленні правового регулювання економічного розвитку країни та контролю за їх дотриманням за рахунок формування суспільного господарського правопорядку.

Відповідно до ст. 9 ГК України правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах²⁴².

Економічна стратегія – це обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення крупномасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту.

Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей економіки, засобів та способів їх реалізації, зважаючи на зміст об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання. Економічна тактика – сукупність найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються в поточному періоді розвитку економіки.

Як зазначає Т. Романенко, економічна політика виконує такі функції: 1) створення економічних, правових, політичних, морально-психологічних умов, орієнтованих на надання кожному суб'єкту (індивіду, групі, організації) реальних можливостей для раціонального господарювання; 2) регулювання системи прийняття господарських рішень для того, щоб засоби виробництва належали ефективним власникам, здатним раціонально і прибутково їх використовувати;

²⁴² Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання

3) забезпечення стабільних, максимально передбачуваних і сприятливих макроекономічних умов для господарсько-торговельної діяльності; 4) створення умов і стимулів для ощадливого використання ресурсів, виробництва якісних товарів і послуг; 5) надання суб'єктам господарсько-торговельної діяльності інформації, забезпечення їм можливостей щодо одержання інформації, необхідної для складання і реалізації господарських програм і планів; 6) реалізація раціональної політики доходів, спрямованої на подолання соціально-майнової диференціації за допомогою прогресивного оподаткування, забезпечення достатньої платоспроможності всіх верств і груп населення²⁴³.

Основними напрямками економічної політики, що визначаються державою, згідно зі ст. 10 ГК України²⁴⁴ є:

– структурно-галузева політика, спрямована на здійснення державою прогресивних змін у структурі економіки, удосконалення міжгалузевих та внутрішньогалузевих пропорцій, стимулювання розвитку галузей, які визначають науково-технічний прогрес, забезпечують конкурентоспроможність вітчизняної продукції та зростання рівня життя населення. Складовими цієї політики є промислова, аграрна, будівельна та інші сфери економічної політики, щодо яких держава здійснює відносно самостійний комплекс заходів стимулюючого впливу;

– інвестиційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного і відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ним;

– амортизаційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання найбільш сприятливих та рівноцінних умов забезпечення процесу простого відтворення основних виробничих і невиробничих фондів переважно на якісно новій техніко-технологічній основі;

– політика інституційних перетворень, спрямована на формування раціональної багатокладної економічної системи шляхом

²⁴³ Романенко Т. П. Найважливіші функції публічного адміністрування у сфері економіки. URL : http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodmpradmm_405.pdf

²⁴⁴ Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

трансформування відносин власності, здійснення роздержавлення економіки, приватизації та націоналізації виробничих фондів, забезпечення на власній основі розвитку різних форм власності і господарювання, еквівалентності відносин обміну між суб'єктами господарювання, державну підтримку і захист усіх форм ефективного господарювання та ліквідацію будь-яких протизаконних економічних структур;

– цінова політика, спрямована на регулювання державою відносин обміну між суб'єктами ринку з метою забезпечення еквівалентності у процесі реалізації національного продукту, дотримання необхідної паритетності цін між галузями та видами господарської діяльності, а також забезпечення стабільності оптових та роздрібних цін;

– антимонопольно-конкурентна політика, спрямована на створення оптимального конкурентного середовища діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення їх взаємодії на умовах недопущення проявів дискримінації одних суб'єктів іншими, насамперед у сфері монопольного ціноутворення та за рахунок зниження якості продукції, послуг, сприяння зростанню ефективної соціально орієнтованої економіки;

– бюджетна політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій в економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості під час перерозподілу національного доходу;

– податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян під час оподаткування їхніх доходів;

– грошово-кредитна політика, спрямована на забезпечення економіки економічно необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу, залучення коштів суб'єктів господарювання та населення до банківської системи, стимулювання використання кредитних ресурсів на потреби функціонування і розвитку економіки;

Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання

– валютна політика, спрямована на встановлення і підтримання паритетного курсу національної валюти щодо іноземних валют, стимулювання зростання державних валютних резервів та їх ефективне використання;

– зовнішньоекономічна політика, спрямована на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника.

Згідно зі ст. 11 ГК України здійснення державою економічної стратегії і тактики у сфері господарювання спрямовується на створення економічних, організаційних та правових умов, за яких суб'єкти господарювання враховують у своїй діяльності показники прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку²⁴⁵.

Законом визначаються принципи державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України, система прогнозних і програмних документів, вимоги до їх змісту, а також загальний порядок розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку, повноваження і відповідальність органів державної влади й органів місцевого самоврядування у цих питаннях. Основними формами державного планування господарської діяльності є Державна програма економічного та соціального розвитку України, Державний бюджет України, а також інші державні програми з питань економічного і соціального розвитку, порядок розробки, завдання та реалізація яких визначаються законом про державні програми²⁴⁶.

У науковій літературі це питання стало також предметом дискусії. Зокрема, А. В. Власюк наголошує, що публічне адміністрування економіки та економічної політики в умовах сьогодення ґрунтується на:

1) соціально-економічному прогнозуванні та програмуванні: розроблення та виконання державних цільових програм;

2) фінансово-кредитному регулюванні економіки: державний бюджет, податкове регулювання, регулювання державних замовлень, грошово-кредитне регулювання, антиінфляційна політика, інвестиційна політика тощо;

²⁴⁵ Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 15.11.2022).

²⁴⁶ Там само.

3) державному регулюванні розвитку науки та техніки, зокрема інноваційних процесів;

4) державному регулюванні підприємництва, зокрема державна підтримка малого підприємництва – регулювання ціни і ціноутворення; регламентація засад обліку і статистики; ліцензування окремих видів діяльності (сертифікація, патентування); контроль та надання сервісних послуг по зстворення, реєстрації, реорганізації, ліквідації підприємств, установ, організацій; моніторинг за якістю продукції та послуг;

5) державному регулюванні зовнішньоекономічної діяльності: мито й митні податки;

6) регіональній економічній політиці: соціально-економічного розвитку регіонів;

7) соціальній політиці: регулювання доходів населення, обсягу споживання матеріальних благ та послуг, регулювання ринку праці та зайнятості населення;

8) державному регулюванні природоохоронної діяльності: екологічне регулювання, регулювання використання природних ресурсів – моніторинг та охорона державних ресурсів, резервів;

9) розробці законодавства про діяльність галузей промисловості, сільського господарства та агропромислового комплексу, кооперації а також захисту прав споживачів²⁴⁷.

Сукупність цільових завдань публічної адміністрації, що деталізується комплексом адміністративних дій конкретного її представника, кожна з якої переслідує конкретну мету. Правове забезпечення господарсько-торговельної діяльності в Україні ґрунтується на загальних засадах публічного адміністрування економіки загалом та реалізації економічної політики зокрема. Однак воно має й власні специфічні особливості, що обумовлені зобов'язаннями щодо гарантійного забезпечення провадження господарсько-торговельної діяльності на території України: 1) всеосяжність врегулювання суспільних відносин та процесів у межах сфери господарювання; 2) відсутність чітких меж предметного поля, що передбачає включення до

²⁴⁷ Власюк А. В. Зарубіжний досвід використання дозвільних процедур у сфері підприємницької діяльності. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 76–80.

Господарсько-торговельна діяльність в Україні: теорія і практика правового регулювання

аналізованого процесу механізмів галузевого врегулювання питань господарсько-торговельної діяльності; 3) наявність особливого складу публічної адміністрації та співвідношення її адміністративної та господарської компетенції; 4) врегулювання загальнонаціональних економічних процесів, суспільних інтересів поряд із індивідуальними потребами споживачів та суб'єктів господарювання; 5) поєднання контрольних, наглядових, охоронних, захисних, сервісних функцій у діяльності публічної адміністрації задля підтримання суспільного господарського порядку.