

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УКРАЇНИ
«КИЇВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ ІНСТИТУТ
ІМЕНІ ІГОРЯ СІКОРСЬКОГО»

С. І. Бевз

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

Монографія

Київ
Видавництво Ліра-К
2019

УДК 342.951:351.82

Б36

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»,
протокол №10 від 04 листопада 2019 р.*

Рецензенти:

Беляков Костянтин Іванович, доктор юридичних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, завідувач наукового відділу теорії, історії та філософії інформаційного права Науково-дослідного інституту інформатики і права;

Бакалінська Ольга Олегівна, доктор юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу правового забезпечення ринкової економіки Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва імені Ф. Г. Бурчака НАПрН України;

Кравчук Олексій Олегович, доктор юридичних наук, доцент, суддя Вищого антикорупційного суду України

Бевз С. І.

Б36 Державне управління у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади : монографія. Київ : Видавництво Ліра-К, 2019. 319 с.

ISBN 978-617-7844-17-3

Монографію присвячено характеристиці адміністративно-правових засад державного управління у сфері господарської діяльності. У роботі проаналізовано теоретичне підґрунтя адміністративно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності; розмежовано відносини, які виникають, змінюються та припиняються у процесі державного управління у відповідній сфері, розглянуто принципи адміністративно-правового регулювання здійснення державного управління у сфері господарської діяльності. Висвітлено історію становлення та сучасний стан нормативно-правового забезпечення об'єкта дослідження, визначено та систематизовано перелік суб'єктів, які здійснюють державне управління у сфері господарської діяльності. Розглянуто механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності та його елементи. Запропоновано окремі напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності.

Монографія розрахована на науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів, працівників органів державного управління та інших осіб, які цікавляться проблемами державного управління у сфері господарської діяльності.

ISBN 978-617-7844-17-3

© Бевз С.І., 2019

© Видавництво Ліра-К, 2019

ЗМІСТ

Передмова.....	5
Розділ 1. Теоретичні засади адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.....	7
1.1. Методологія адміністративно-правового дослідження державного управління у сфері господарської діяльності.....	7
1.2. Поняття «державне регулювання господарської діяльності» та «державне управління господарською діяльністю».....	20
1.3. Державно-управлінські відносини у сфері господарської діяльності.....	40
1.4. Мета та напрями адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.....	62
1.5. Принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.....	85
Розділ 2. Нормативно-правові засади та суб'єкти державного управління у сфері господарської діяльності.....	118
2.1. Становлення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності в незалежній Україні.....	118
2.2. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності.....	134
2.3. Вплив міжнародних актів на нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності.....	157
2.4. Суб'єкти владних повноважень у сфері господарської діяльності.....	173

Розділ 3. Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності	212
3.1. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.....	212
3.2. Адміністративно-правові норми та відносини в державному управлінні у сфері господарської діяльності.....	223
3.3. Акти реалізації адміністративно-правових норм у сфері господарської діяльності.....	241
3.4. Адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності.....	275
3.5. Адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері господарської діяльності.....	286
Післямова.....	297
Додаток 1. Співставлення принципів європейського адміністративного права, їх сутності та положень Конституції.....	309

ПЕРЕДМОВА

Адміністративне право за допомогою нормативно-правових актів і адміністративних процедур упорядковує державне управління в будь-якій сфері суспільних відносин. Найбільш дискусійними є економічні відносини, що виникають, змінюються і припиняються у сфері господарської діяльності. Науковці переважно заперечують державне управління такими відносинами, оскільки воно тлумачиться як втручання у ці відносини. Ринкова економіка, запровадження якої проголошено в Україні, лібералізація умов підприємництва, на перший погляд, виключають державне управління у господарській діяльності. Утім, зв'язок державного управління з функціями держави, які виконуються завдяки цьому управлінню, породжує питання про здійснення таких функцій у зазначеній сфері.

Проведення господарської діяльності передбачає взаємодію суб'єктів господарювання та осіб, які мають намір здійснювати господарську діяльність, із суб'єктами владних повноважень, наділеними різним правовим статусом та обсягом повноважень, що зумовлює необхідність визначення механізмів такої взаємодії. Відповідні механізми зазнають суттєвої трансформації в контексті впровадження електронного урядування, розвитку цифрової економіки та інформаційного суспільства.

Сучасний розвиток незалежної України неможливий без ефективного державного управління у сфері господарської діяльності, чого можна досягти лише за умови належного адміністративно-правового регулювання. Політика дерегуляції, наразі активно втілювана в нашій державі, засвідчує незавершеність адміністративної реформи, необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Така ситуація актуалізує розробку науково обґрунтованих засад адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, для здійснення якого насамперед потрібно з'ясувати сутність самого явища «державне управління

у сфері господарської діяльності», виокремити управлінські відносини, що виникають у відповідному процесі, з'ясувати мету та напрями здійснення, визначити нормативно-правове забезпечення адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, механізму, який застосовується для його здійснення, його елементів, що можливо лише завдяки відповідній методології дослідження. Такій методології належить центральне місце у процесі пізнання, який становить основу для розробки концептуальних засад адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

Протягом існування України як незалежної держави питання державного управління у сфері господарської діяльності відображалися в контексті досліджень державного управління економікою, підприємницькою діяльністю, реалізації регуляторної політики у зазначеній сфері, окремих інститутів адміністративного права (адміністративних послуг, адміністративної відповідальності та ін.).

У запропонованій монографії викладено авторський погляд на юридичну сутність такого явища як державне управління у сфері господарської діяльності, його нормативно-правове забезпечення та механізм адміністративно-правового регулювання. Наведені в роботі теоретичні висновки та пропозиції стосовно внесення змін до чинного законодавства можуть бути основою для удосконалення адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1. Методологія адміністративно-правового дослідження державного управління у сфері господарської діяльності

У процесі пізнання, який є основою для розробки концептуальних засад теорії адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, центральне місце належить методології дослідження. Так, методологія відтворює науковий підхід до вивчення предмета дослідження і відображає результат наукової розвідки, отриманий за допомогою сукупності засобів, прийомів і методів пізнання¹. Методологією юридичної науки вважають систему підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх застосування для вивчення державно-правових явищ²; методологія відтворює науковий підхід до вивчення предмета дослідження і відображає результат наукової розвідки, отриманий за допомогою сукупності засобів, прийомів і методів пізнання³; є галуззю знань про способи організації і побудови аналітичної, науково-теоретичної та практичної діяльності людини⁴.

¹ Теорія держави і права : підруч. / за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2014. С. 32.

² Рабінович П. М. Методологія юридичної науки. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. С. 618.

³ Теорія держави і права : підруч. / за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2014. С. 32.

⁴ Исаков В. Б. Правовая аналитика : учеб. пособ. Москва : Инфора-М, 2016. С. 32.

Поняття «методологія» в юридичних науках зазвичай характеризується як одне із найбільш складних, багатозначних і зрештою незрозумілих⁵. Така ситуація, на думку вченого, спричинена постановкою питання про необхідність вивчення наукових методів як складноорганізованої системи, яка взаємодіє з усіма іншими компонентами теоретичного знання, значного розширення предметного поля методологічної проблематики на сучасному етапі розвитку науки. При цьому, як зазначає Керімов Д., методологія – явище інтегральне, що об’єднує декілька компонентів: світорозуміння і фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони і категорії, загально- і конкретнонаукові методи. Тому методологію не можна зводити до одного із зазначених компонентів, зокрема методу чи до вчення про методи, оскільки за її межами залишаються інші компоненти⁶. Зокрема, уявлення про такі «інші» компоненти наводить у наданій нею дефініції Скакун О. Ф., яка визначає методологію як систему певних теоретичних принципів, логічних прийомів, конкретних засобів дослідження предмета науки. Теоретичні принципи – історизм, єдність логічного та історичного. Логічні прийоми – дедуктивний та індуктивний умовивід, аналіз і синтез, порівняння, узагальнення. Конкретні засоби дослідження – інструменти пізнання, що застосовуються для встановлення знання про досліджуваний предмет⁷. Отже, можемо зробити висновок, що методологія дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності зумовлена предметом науки, в межах якої здійснюється дослідження, а тому безумовно потребує методів, якими послуговується ця наука.

Рабінович П. М. зазначає, що після розпаду СРСР постала необхідність приведення науки у відповідність із соціальними реаліями, що потребує передусім її методологічного переозброєння. Демонополізація, тобто «роздержавлення», методології, безперечно, плідний процес, який збагачує, демократизує пошуки

⁵ Дубов Г. Методологический подход: понятие и место в системе методологии юридических исследований. *LEGES VIATA*. 2015. № 1. С. 12.

⁶ Керімов Д. А. Методология права. 2-е изд. Москва : Аванта+, 2001. С. 46.

⁷ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. Харків : Консум, 2001. С. 13.

істини, вивільняє та стимулює дослідницьку енергію, дає змогу повніше і всебічніше досягнути предмет цієї науки – специфічні державно-правові закономірності⁸. На сучасному етапі розвитку юридичної науки результатом «демонополізації» методології є два підходи у дослідженнях: пристосування поглядів, сформованих за радянських часів, до умов сьогодення або перенесення позицій європейських вчених у вітчизняну правову доктрину. Така ситуація характерна і для досліджень адміністративно-правового спрямування, що має наслідком відсутність концептуальної основи для розбудови адміністративно-правової доктрини.

Як наголошує Омельченко А. В.⁹, у методологічному оцінюванні ролі адміністративного права у функціонуванні державного управління вихідним положенням є те, що управління в демократичному суспільстві об'єктивно перебуває в органічній єдності із правом у цілому, з усією системою його галузей. Недооцінка активної регулюючої ролі права в управлінській діяльності не тільки знижує її ефективність, а й призводить до дезорганізації, безвідповідальності державного апарату, до кризи управління і всієї соціальної системи, що стало особливо очевидним у перші роки перехідного періоду, на стартовому етапі трансформаційного процесу, коли вважали, що впровадження і розвиток ринкових відносин – сфера лише саморегуляційних систем, що виключають державний вплив¹⁰.

При цьому методологічно необхідно виходити із того, що наука адміністративного права – це галузева юридична наука, предметом дослідження якої є комплекс організаційно-правових проблем, пов'язаних зі здійсненням державою повноважень виконавчої влади та завдань і функцій державного управління. «Виконавча влада і державне управління є своєрідними сторонами – умовно кажучи «статикою» і «динамікою» – єдиного явища, яке

⁸ Рабінович П. М. Методологія юридичної науки. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. С. 618.

⁹ Омельченко А. В. Адміністративно-правові засади зовнішньоекономічної діяльності в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. С. 12.

¹⁰ Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія. Київ : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. С. 247.

прийнято визначати як управлінську (або адміністративну) сферу діяльності держави»¹¹. При цьому варто мати на увазі, що жодна юридична наука не має властивих лише їй методів наукового пізнання. Так само і методологія науки адміністративного права вирізняється традиційністю. До числа її методів належать такі загальні та спеціально-юридичні методи пізнання як історичний, формально-логічний, соціологічний, статистичний, порівняльно-правовий та деякі інші¹².

Дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності має здійснюватися насамперед із застосуванням діалектичного методу та методів формальної логіки, які є основою юридичної науки.

Метод діалектики передбачає пізнання явищ дійсності у їх взаємозв'язку та розвитку. Важливим завданням діалектичної методології є розробка загального способу діяльності, розвиток таких категоріальних форм, які були би максимально адекватні загальним законам існування самої об'єктивної дійсності. Однак кожна така форма не є віддзеркаленням дійсності, і вона не перетворюється автоматично на методологічний принцип¹³. Реформування державного управління, дерегуляція сфери господарської діяльності, що наразі відбуваються в Україні, зумовлюють необхідність усвідомлення місця та ролі державного управління у сфері господарської діяльності в цілому та його функцій як окремих складових. Закон єдності і боротьби протилежностей отримує відображення у поєднанні та протистоянні публічних і приватних інтересів у процесі державного управління у сфері господарської діяльності. Правовідносини, які виникають під час державного управління господарською діяльністю, передбачають також відносини суб'єктів владних повноважень з особами приватного права, що виникають, змінюються та припиняються в умовах боротьби протиріч,

¹¹ Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 1998. С. 37.

¹² Дмитриев Ю. А., Полянский И. А., Трофимов Е. В. Административное право Российской Федерации : учеб. для юрид. вузов. Москва : Система ГАРАНТ, 2008. С. 26.

¹³ Кохановский В. П. Философия и методология науки : учеб. для вузов. Ростов-на-Дону : Феникс, 1999. С. 217.

правове регулювання яких ґрунтується на запереченні заперечень, коли скасовуються підходи, що були актуальними за радянської доби.

Традиційно виокремлюють такі найважливіші принципи діалектичного методу: об'єктивність, усебічність, конкретність, принцип протиріччя, історизм. Часто саме ці принципи прирівнюються до фундаментальних критеріїв наукового дослідження як такого, в тому числі з юридичної проблематики¹⁴. При цьому історизм як діалектичний принцип передбачає такі вимоги: вивчення теперішнього, сучасного стану предмета дослідження; розгляд генезису, виникнення останнього і основних етапів його історичного руху; передбачення майбутнього, прогнозування тенденцій подальшого розвитку предмета¹⁵. Фактично принцип історизму є основою історичного методу та породжує сумніви щодо його відмежування як самостійного методу. Не маючи на меті з'ясувати доцільність виокремлення методів юридичних досліджень, в межах цієї роботи принцип історизму та історичний метод сприйматимемо як синоніми. Застосування історичного методу для дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності дасть змогу максимально врахувати досвід та спадковість в сучасному розумінні проблеми, з'ясувати її стан та не допустити помилок минулого у правовому регулюванні. Реалізація історичного підходу передбачає дослідження генезису та розвитку проблеми в теоретичному і практичному аспектах¹⁶. Утім, мета здійснення комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності зумовлює застосування також інших методологічних принципів та прийомів.

Суть формально-юридичного методу полягає у використанні арсеналу засобів та правил формальної логіки: аналіз та синтез, абстрагування, порівняння та узагальнення, індукція та дедукція.

¹⁴ Самородов В. Н. Методологические основания современной юридической науки: постановка проблемы. *Вестник МГТУ*, 2014. № 4. Т. 17. С. 761.

¹⁵ Кохановский В. П. Философия и методология науки : учеб. для вузов. Ростов-на-Дону : Феникс, 1999. С. 218.

¹⁶ Гойман В. И. Действие права (методологический анализ). Москва : Академия МВД РФ, 1992. С. 6.

Їх застосування у сфері права до певних об'єктів наукового пізнання дає змогу розробити та зафіксувати нові визначення понять, їх обґрунтування, з'ясувати ознаки предмета та об'єкта дослідження, зв'язок між суб'єктами та об'єктами державного управління у сфері господарської діяльності, відмежувати державне управління у господарській діяльності від інших правовідносин.

Аналіз дасть можливість визначити складові нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності, елементи його механізму, синтез – надати загальну характеристику відповідному нормативно-правовому забезпеченню, сполучити елементи в єдине ціле, єдиний процес – державне управління у сфері господарської діяльності, спрямований на досягнення певної мети. Синтез передбачає застосування належного наукового інструментарію, що залежить від результатів аналізу конкретної правової проблеми.

Порівняння допоможе виявити особливості державного управління у сфері господарської діяльності у площині адміністративного права, спільні та відмінні риси порівняно з іншими правовими поняттями, в тому числі суміжними. Тихомиров Ю. О. звертає увагу на необхідність урахування критеріїв порівняння та оцінки при його застосуванні. До таких критеріїв вчений відносить: а) суб'єкта, уповноваженого діяти; б) обсяг і характер правил поведінки; в) забезпечення норм санкціями, стимулами тощо; г) зв'язок з іншими нормами; ґ) положення актів у системі галузевого чи загального законодавства; д) умови та час прийняття; е) ефективність, тобто відношення громадян та органів, і ступінь реалізації¹⁷. При цьому наголошено, що для різних об'єктів порівняння необхідно застосовувати відповідні критерії у певній пропорції. Деякими з них, на наш погляд, можна скористатися для дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

Варто також звернути увагу, що за сучасних умов розвитку міждисциплінарних досліджень та поглиблення зв'язку між

¹⁷ Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. Москва, 1996. С. 58.

юридичними науками різних галузей актуальним є застосування методів комплексних міждисциплінарних досліджень, що характерно і для дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Проблеми розбудови нової системи державного управління, необхідність якої пов'язана із комплексною перебудовою усталеної в нашій державі управлінської системи і розвитком нових важливих інститутів, виходять за вузькі галузеві межі тієї чи іншої юридичної науки і перетворюються сьогодні на актуальний предмет дослідження юридичної і політичної наук та науки державного управління¹⁸, що свідчить про міжгалузевий характер державного управління. Господарська діяльність як об'єкт державного управління має міжгалузевий та комплексний характер. Утім, визначаючи важливість міждисциплінарного підходу для дослідження адміністративно-правових проблем, зарубіжні науковці одночасно акцентують домінантне значення адміністративно-правової науки¹⁹.

Поряд з методами наукового пізнання важливе місце в методології наукового дослідження відведено методологічним підходам. Методологічний підхід є формою органічного поєднання світоглядно-філософського спрямування з методичним інструментарієм, який застосовується у визначеній області дослідження²⁰. За такого розуміння зміст підходу не вичерпується простою сукупністю методів (методики), а також охоплює компоненти найбільш загального порядку, належні до основ юридичної науки²¹. Концепцію основ науки запропонував відомий філософ Степін В. С., який виокремив три складові: 1) наукова картина світу; 2) ідеали і норми наукового пізнання;

¹⁸ Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за заг. ред. д. ю. н. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2010. С. 11–12.

¹⁹ Вашенко Ю. В. Тенденції розвитку адміністративного права в Україні в світлі глобалізаційних та євроінтеграційних процесів. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 4. С. 11.

²⁰ Фальковський А. О. Аксіологічний підхід в методології сучасної юриспруденції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.12. Одеса, 2011. С. 7.

²¹ Дубов Г. Методологический подход: понятие и место в системе методологии юридических исследований. *LEGES VIATA*. 2015. № 1. С. 13.