

УДК 342.951: 351.74

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2022.27.07>

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОХОРОНИ ЕКОНОМІКИ В ПРАВОВІЙ ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ З РИНКОВОЮ ЕКОНОМІКОЮ

Крупницький Олександр Станіславович,
здобувач
(Науково-дослідний інститут
публічного права,
м. Київ, Україна)

У статті розкрита юридична природа та складники інструментів публічного адміністрування охорони бізнесу в Україні. Наукова новизна та висновки статті були сформовані завдяки використанню системи методів наукового пізнання, системного аналізу, логіко-семантичного, аналізу і синтезу та формально догматичного. Доведено, що інструменти публічного адміністрування охорони економіки є зовнішнім виразом форми, способами адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері господарювання. Вони віддзеркалюють правову динаміку публічного адміністрування у сфері економіки, залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації щодо сервісної та виконавчо-розпорядчої діяльності, зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації та здійснюються виключно через реалізацію їхніх адміністративних прав, їх вибір зумовлюється специфікою недопущення сутнісних порушень прав та інтересів суб'єктів господарювання та забезпеченням публічного інтересу держави у найбільш ефективний варіант з метою досягнення бажаного для суспільства публічного результату. З'ясовано специфіку юридичної природу інструментів публічного адміністрування, які використовуються у разі здійснення охорони економіки в Україні. Доведено, що видання суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових актів у ході розпорядчої діяльності на основі законів та їх виконання є єдиним правотворчим інструментом в аналізованій сфері. Видання адміністративних актів індивідуального характеру є найбільш вживаним інструментом публічного адміністрування, який призводить до зміни виникнення або припинення конкретних адміністративно-правових відносин щодо охорони економіки. Планування соціально-економічного розвитку на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях вносить прогнозованість у забезпечення потреб громадян та бізнесу. З'ясовані особливості митного режиму та електронного врядування як комплексних всеосяжних інструментів публічного адміністрування охорони економіки в Україні.

Ключові слова: бізнес, держава, економіка, інструмент, охорона, публічне адміністрування, публічний інтерес, суб'єкт господарювання.

**TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION TO PROTECT THE ECONOMY
IN A LEGAL DEMOCRATIC STATE WITH A MARKET ECONOMY**

Krupytskyi Alexander Stanislavovich,
Graduate Student
(Research Institute of Public Law,
Kyiv, Ukraine)

The article reveals the legal nature and components of the tools of public administration of business protection in Ukraine. The scientific novelty and conclusions of the article were formed thanks to the use of a system of methods of scientific knowledge, systematic analysis, logical-semantic, analysis and synthesis, and formal dogmatic. It is proved that they are an external expression of the form, ways of administrative activity of public administration in the field of management. They reflect the legal dynamics of public administration in the field of economics, depend on the content of the competencies of public administration in relation to service, executive and administrative activities. They are due to the implementation of administrative responsibilities of public administration and are carried out solely through the implementation of their administrative rights, their choice is determined by the specifics of preventing substantial violations of the rights and interests of economic entities and public interest in the most effective way society of public result. The specifics of the legal nature of the public administration tools used in the protection of the economy in Ukraine have been clarified. It has been proven that the issuance of sub-legal normative legal acts by subjects of public administration in the course of administrative activities based on laws and their implementation is the only law-making tool in the analyzed area. Issuance of administrative acts of an individual nature is the most widely used tool of public administration, which leads to changes in the emergence or termination of specific administrative and legal relations regarding the protection of the economy. Planning of socio-economic development at the national, regional and local levels brings predictability in meeting the needs of citizens and businesses. The peculiarities of the customs regime and e-governance, as complex and comprehensive tools of public administration for the protection of the economy in Ukraine, are clarified.

Key words: business entity, business, economy, public administration, public interest, security, state, tool.

Актуальність дослідження. Високі теоретичні цінності визначені в засадах, принципах та теорії природного права так би і залишилися благими намірами, якби суб'єкти публічного адміністрування не мали у своєму розпорядженні певних ефективних інструментів публічного адміністрування. Саме завдяки ним різноманітні суб'єкти публічної адміністрації безпосередньо здійснюють захист прав свобод та законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави і суспільства загалом.

Не є винятком із цього правила і суспільні відносини, які виникають у сфері адміністративно-правової охорони економіки в Україні. Адже економіка є основою забезпечення більшості прав та інтересів громадян. Одночасно суб'єкти права господарської діяльності є лакомим об'єктом, на які постійно намагаються посягати суб'єкти з різними юридичними властивостями. Усе це потребує конкретних заходів з боку суб'єктів публічної адміністрації, судової влади та громадянського суспільства, щоб попередити протиправне посягання на право господарської власності, створення гарних умов для здійснення бізнесом, відновлення прав та інтересів бізнесменів у випадку порушення та забезпечення повноти і у визначенні строків сплати податків, дотримання митних екологічних антикорупційних та трудових норм права.

Отже, завдяки інструментам публічного адміністрування здійснюється безпосередній адміністративно-правовий владний вплив на різноманітних суб'єктів публічного адміністрування у сфері економіки. Інструменти публічного адміністрування постійно перебувають у розвитку, у багатьох чинниках є недосконаліми, потребують подальшого їх як наукового, так і творчого розвитку, що і зумовлює актуальність аналізованої статті.

Огляд останніх досліджень. До проблеми адміністративно-правової охорони економіки в Україні в тих чи інших аспектах зверталися українські вчені-адміністративісти: В. Галуцько, Ю. Гридасов, П. Діхтієвський, В. Зеленський, А. Іванищук, О. Єщук, А. Калімбет, С. Короєд, О. Кузьменко, В. Курило, О. Нікітенко, В. Олефір, А. Сірко та ін. Проте вони питання аналізованої нами проблематики безпосередньо не аналізували, а звертали свої зусилля на найбільш загальні, спеціальні чи суміжні виклики.

Постановка завдання. *Мета статті* полягає в тому, щоб на основі аналізу теорії адміністративного права та адміністративного законодавства з'ясувати юридичну природу та зміст інструментів публічного адміністрування охорони економіки в Україні.

Виклад основних положень. Як у столяра є свій стругальний інструмент, наприклад, рубанок, так і суб'єкти публічної адміністрації мають свої специфічні юридичні інструменти, які дозволяють їм виконувати свої завдання. В юридичній літературі під інструментом публічного адміністрування розуміють зовнішню однорідну як за змістом, так і за правовою природою групу безпосередніх адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюються ними в межах передбаченої законом компетенції для досягнення бажаного публічного результату. З метою захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб і публічного інтересу держави суб'єкти публічної адміністрації можуть використовувати певну сукупність інструментів публічного адміністрування: видавати нормативно-правові акти, готувати, затверджувати та виконувати плани, здійснювати фактичні дії, використовувати засоби заохочення, переконання та адміністративного примусу, встановлювати адміністративно-правові режими; здійснювати контроль (нагляд), використовувати засоби електронного уряду [1].

Більшість із вище перерахованих інструментів публічного адміністрування є такими, що застосовується в аналізованій нами сфері. Розглянемо їх більш детально. Первинним та єдиним правотворчим інструментом публічне адміністрування у діяльності суб'єктів публічної адміністрації є видання ними підзаконних нормативно-правових актів у ході розпорядчої діяльності на основі законів та їх виконання. Це полягає в тому, що у законах України законодавець неспроможний детально визначити всі норми матеріального та процедурного права щодо забезпечення прав свобод та законних інтересів приватних осіб, інтереси держави. Провідний законодавець законами делегує ці повноваження певним суб'єктам публічної адміністрації як центрального, так і регіонального рівнів. Насамперед підзаконні нормативно-правові акти видаються Кабінетом Міністрів України у формі постанов та центральними органами виконавчої влади у формі нормативних наказів. Обсяг і вагомість підзаконної правотворчості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є значно меншими, проте і їх не варто недооцінювати у сфері охорони економіки на регіональному рівні [5]. Наприклад, згідно із рішенням Чернігівської міської ради 26-го скликання від 31 серпня 2011 р. було затверджено «Правила торгівлі на ринках міста Чернігова», згідно з якими затверджені норм адміністративного права, які спрямовані на створення нових ринків, організацію оптового та роздрібного продажу на них сільгосппродуктів, продовольчих і непродовольчих товарів, худоби, тварин, кормів тощо, надання послуг, додержання ветеринарних, санітарних, протипожежних вимог і правил безпеки праці на ринках, прав споживачів, інших вимог чинного законодавства [8].

Індивідуальні акти, які видаються суб'єктами публічної адміністрації, є найбільш масовим та провідним інструментом публічного адміністрування, що безпосередньо забезпечує права та інтереси суб'єктів господарювання та публічний інтерес держави. Видання адміністративних актів індивідуального характеру призводить до зміни виникнення або припинення конкретних адміністративно-правових відносин у сфері економіки. Вони тому і називаються індивідуальними. Адже спрямовані на конкретних суб'єктів адміністративно-правових відносин та їхня дія припиняється зразу після виконання такого ідеального акта. При цьому з погляду впливу на суб'єктів господарювання вони можуть для них носити як сприяючий характер, так і негативний карний характер [5]. Наприклад, рішенням адміністративної колегії Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України № 13-р/к від 26.06.2019 у справі №03-06/06-18 «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу» було визнано дії фізичної Особи-підприємця З, що полягали в узгодженні своєї конкурентної поведінки під час підготовки та проведення аукціону з реалізації необробленої деревини з порушенням законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді вчинення антиконкурентних узгоджених дій шляхом спотворення результатів аукціонів. За вчинення зазначеного правопорушення на фізичну Особу-підприємця З було накладено штрафні санкції у розмірі 25797 грн [12].

Планування в умовах ринкової економіки носить не глобальний, а стратегічний характер. У сфері захисту економіки такі плани приймаються як на центральному, так і на регіональному рівнях. В останньому випадку, як правило, вони виражаються у розробці, узгодженні, прийнятті та виконанні планів соціально-економічного розвитку певного регіону. Наприклад, Запорізька обласна рада восьмого скликання своїм рішенням від 16 грудня 2019 р. № 42 затвердила Програму соціально-економічного та культурного розвитку Запорізької області. Згідно з якою, зокрема, передбачила, що головною метою є створення та підтримка сприятливого бізнес-клімату в регіоні, розвиток підприємництва як активізатора для створення нових робочих місць, умов для самореалізації людини, насамперед молоді; покращення якості надання послуг через створення належних та ефективних центрів надання адміністративних послуг. Забезпечення постійного двостороннього діалогу і співпраці органів влади та суб'єктів підприємництва для визначення основних проблем, пов'язаних з початком власного бізнесу, провадження підприємницької діяльності тощо [11].

Здійснення фактичних дій – це адміністративні акти, які вчиняються суб'єктами публічної адміністрації у межах своєї компетенції на підставі адміністративно-правових норм для вирішення конкретної ситуації, і не спрямовані на виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин [2]. Наприклад, органи Державної податкової служби надають індивідуальні податкові консультації платникам податків в усній, паперовій та в електронній формі [4].

Адміністративний (публічний) контроль є комплексним самостійним інструментом публічного адміністрування. Він полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції. Основне призначення контролю полягає у виявленні невідповідності його об'єкта тим чи іншим правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування. У сфері господарювання він здійснюється у відповідності до вимог Закону України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. Згідно з яким під державним контролем розуміється діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів у межах повноважень, передбачених законом,

щодо запобігання та виявлення порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема якості продукції, робіт і послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [10]. Метою контролю є встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень від прийнятих вимог, а також визначення шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. У сучасному розумінні контроль розглядається не тільки як засіб покарання, а й як інформаційно-аналітичний засіб [3].

Вагомим комплексним інститутом публічного адміністрування є встановлення адміністративно-правових режимів. До об'єкта режиму включаються тільки ті відносини, що фактично потрапили під дію адміністративно-правових норм, тому що режим – не завжди результат впливу, стан упорядкованості соціальних зв'язків. Спеціальні адміністративно-правові режими встановлюються у сфері державного управління, постаючи в ролі особливої правової форми виконавчо-розпорядницької діяльності. Її потреба виникає в тому разі, коли інші організаційно-управлінські способи й форми впливу, окремі або розрізнені заходи не можуть підтримати упорядкований характер цієї групи суспільних відносин. Спеціальний режим устанавлюється там, де не ефективний звичайний порядок реалізації юридичних форм, де потрібно зібрати правовий інструментарій у єдиний комплекс процедурно-процесуальних форм, контрольних-наглядових функцій, примусових заходів, що діють у визначеному напрямі попередження, охорони й захисту. Адміністративно-правові відносини, що стають об'єктом спеціального адміністративно-правового режиму, мають відрізнятися соціальною однорідністю, відособленістю, конкретною цільовою настановою та детермінувати наявність в учасників правовідносин спеціальної сукупності прав і обов'язків. Говорити про спеціальний адміністративно-правовий режим можна лише тоді, коли він одержав своє законодавче закріплення. Як правило, у законі або іншому нормативно-правовому акті [3]. Наприклад, згідно із Митним кодексом України, митний режим – це комплекс взаємопов'язаних правових норм, що відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України визначають митну процедуру щодо цих товарів, їх правовий статус, умови оподаткування і зумовлюють їх використання після митного оформлення [7].

Провідним з погляду сьогодення є такий комплексний інструмент публічного адміністрування, який широко використовується як у сфері господарювання, так і в інших сферах суспільного життя, є електронне врядування. У загальному е-врядуванні виділяють його складники – сфери або галузі, в межах яких здійснюється певна взаємодія та існують системи надання послуг. До таких елементів можна віднести: е-уряд (e-Government), е-парламент (e-Parliament), е-правосуддя (e-Justice), е-бізнес (e-Business), е-освіту (e-Learning), е-здоров'я (e-Health), е-культуру, е-торгівлю тощо. Е-уряд є головним складником е-врядування, що являє собою автоматизовану інформаційну взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Центральною частиною системи е-уряд є єдиний вебпортал (<https://www.kmu.gov.ua>), що призначений для інтеграції вебсайтів, електронних інформаційних систем і ресурсів системи органів виконавчої влади, який на сьогодні поки що виконує переважно презентаційну та інформаційну функції. Упровадження системи е-уряду у сферу публічного адміністрування забезпечується: 1) автоматизованою інформаційною взаємодією електронних інформаційних систем та баз даних державних органів; 2) автоматизованою міжвідомчою електронною взаємодією державних органів у процесі роботи, що проводиться із фізичними та юридичними особами; 3) електронним обслуговуванням фізичних та юридичних осіб за принципом «єдиного

вікна» із застосуванням електронного цифрового підпису; 4) захистом інформації та персональних даних в інформаційно-телекомунікаційних мережах. З урахуванням таких теоретичних позицій Уряд України у сфері е-урядування має забезпечити комплекс заходів, що отримав лаконічну назву «діджиталізація» [3; 6; 9].

Отже, інструменти публічного адміністрування у сфері охорони економіки в Україні є зовнішнім виразом форми, способами адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері господарювання. Вони віддзеркалюють правову динаміку публічного адміністрування у сфері економіки, залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації щодо сервісної та виконавчо-розпорядчої діяльності, зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації та здійснюються виключно через реалізацію їхніх адміністративних прав, їх вибір зумовлюється специфікою недопущення сутнісних порушень прав та інтересів суб'єктів господарювання та забезпеченням публічного інтересу держави у найбільш ефективний варіант з метою досягнення бажаного для суспільства публічного результату.

Список використаних джерел:

1. Halunko V. (ed.). *Administrative Law of Ukraine for Foreigners: Popular science publication*. Odesa : Publishing House «Helvetica», 2021. 88 p.
2. Адміністративне право для громадян України : науково-популярне видання / за ред. В. Галунька. Київ : НДПП. 2019. 114 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
4. Індивідуальну податкову консультацію тепер можна отримати онлайн. *Liga Zakon*. 2020. URL: https://biz.ligazakon.net/news/195768_ndividualnu-podatkovu-konsultatsyu-teper-mozhna-otrimati-onlayn.
5. Калімбет А. Нормативні та індивідуальні акти як інструменти діяльності публічної адміністрації у сфері телебачення та радіомовлення. Національний університет «Одеська юридична академія». 2020. URL: <http://visnyk-psp.kpi.ua/article/view/229420>.
6. Зеленський В. Мета діджиталізації – зробити так, щоб усі відносини з державою людина могла здійснювати за допомогою смартфона й Інтернету. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/02/6/7239632/>.
7. Митний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45, № 46–47. № 48, ст. 552.
8. Правила торгівлі на ринках міста Чернігова : затверджені Рішенням Чернігівської міської ради від 31 серпня 2011 р. Чернігівська міська рада. 2011. URL: <https://chernigiv-rada.gov.ua/rishennya-sesii/sid-16/id-3212/>.
9. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг : Указ Президента України від 4 вересня 2019 р. № 647. / *Верховна Рада України*. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text>.
10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
11. Програма соціально-економічного та культурного розвитку Запорізької області на 2020 рік : затверджене рішенням 7-ї сесії 8-го скликання Запорізької обласної ради від 16 грудня 2019 р. № 42. Запорізька обласна рада. 2020. URL: file:///Users/valentynhalunko/Downloads/Programa_2020.pdf.
12. Рішення Господарського суду Хмельницької області від 22 лютого 2021 р. у справі № 924/1373/20. Південно-Західне міжобласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України. 2021. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/95133342/>.