

*Бевз С. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського та адміністративного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ЯК ОБ'ЄКТ І ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. Стаття присвячена визначенню об'єкта та предмета адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. Встановлено, що об'єктом виступатиме державне управління господарською діяльністю, предметом – суспільні відносини, які в процесі здійснення державного управління господарською діяльністю врегульовуються нормами адміністративного права. Наголошено, що розуміння державного управління господарською діяльністю як об'єкта адміністративно-правового регулювання залежить від з'ясування сутності прикметника «державне».

Ключові слова: державне управління господарською діяльністю, адміністративно-правове регулювання, господарська діяльність, адміністративно-правові відносини, казенні підприємства.

Постановка проблеми. Не секрет, що на державному рівні не прийнято говорити про державне управління господарською діяльністю. Натомість держава реалізує політику переходу від державного управління до державного регулювання, нині – до дерегуляції. Проте функції державного управління в сфері економіки, щодо господарської діяльності зокрема, ніхто не скасовував, тому державне управління господарською діяльністю здійснюється і є предметом регулювання різних галузей права.

Зміни в політичному житті, реалізація євроінтеграційної політики нашої держави призвели до створення нових умов, у яких функціонують суб'єкти господарювання. Ці умови спричинені, насамперед, прагненням держави покращити показники в світових рейтингах, виконати вимоги міжнародної спільноти. Водночас відбувається реформування системи державного управління, що зумовлює пошук оптимальної моделі взаємодії держави з суб'єктами господарювання.

У процесі реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [1] особливого значення набуває встановлення кола об'єктів державного управління, оскільки їх визначення, розуміння сутності й особливостей функціонування зумовлює створення адекватного механізму правового регулювання державного управління ними, зокрема господарською діяльністю.

Господарська діяльність як предмет правового регулювання має міжгалузевий і комплексний характер. Водночас проблеми розбудови нової системи державного управління, необхідність якої пов'язана з комплексною перебудовою наявної 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 та політичної наук і науки державного управління [2, с. 11–12].

Варто відзначити, що в адміністративно-правовій науці здійснювалися дослідження державного управління в економічній сфері. Проте фундаментальних, адміністративно-правових досліджень питань державного управління економікою або регулятивного впливу на економіку, господарську діяльність не так і багато.

Н.О. Саніахметова в своєму дослідженні 1998 р. наголошувала, що невинуватим є заперечення і критика всіх форм державного впливу на економіку і підприємницьку діяльність або всіх засобів їх державного регулювання. Державне регулювання в умовах переходу до ринку вимагає численних змін засобів впливу на суб'єктів підприємництва [3, с. 13–14]. О.П. Рябченко в 2000 р. зазначала, що державне управління економікою – це особлива частина управління розвитком суспільства, здійснювана уповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування, функціонування яких спрямоване на реалізацію конституційно закріплених положень щодо соціальної спрямованості економіки [4, с. 23]. Т.М. Кравцова 2004 р. запропонувала діяльність, яка включає сукупність форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава впливає на суб'єктів господарювання і ринкову кон'юнктуру з метою створення конкретних умов для їх функціонування і запобігання соціально-економічних проблемам у суспільстві, визначити як адміністративно-господарську [5, с. 27]. Як специфічна комплексна, заснована на чинному законодавстві діяльність з оптимізації й упорядкування правовідносин у сфері підприємництва та як сукупність форм і сукупність методів адміністративно-правового впливу на діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямованих на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність та здійснюються для досягнення економічних і соціальних результатів (зазвичай із метою одержання прибутку), визначається адміністративно-правове регулювання підприємництвом у монографії іншого автора [6, с. 269]. Є.В. Петров у своєму дослідженні 2012 р. зробив висновок, що «більш точним і відповідним чинному законодавству України видається термін «публічне регулювання економіки», зміст якого мають складати: державне регулювання економіки, муніципальне регулювання економіки та громадське (приватне) регулювання економіки» [7, с. 23]. Проте розмежування об'єкта та предмета адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю не здійснювалося.

Процеси реформування порядку зайняття господарською діяльністю в нашій державі, дерегуляції бізнесу засвідчують

необхідність більш системного погляду на дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. Водночас нові погляди на предмет адміністративного права, оновлення його змісту зумовлюють потребу у визначенні предмета й об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Мета статті – визначити об'єкт і предмет адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Предмет – те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь [8, с. 1104]. Об'єкт – предмет наукового та іншого дослідження, спеціальної зацікавленості, компетенції. Об'єкт права – явище, на яке спрямовується дія права [8, с. 803]. Таким чином, об'єктом адміністративно-правового регулювання є явище, на яке спрямоване таке регулювання; предметом – те, на що спрямована діяльність суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання. Отже, об'єктом виступатиме державне управління господарською діяльністю, предметом – суспільні відносини, що в процесі здійснення державного управління господарською діяльністю врегульовуються нормами адміністративного права.

Адміністративно-правове регулювання державного управління господарською діяльністю здійснюється безпосередньо (прямо), встановлюючи правила і порядок, за якими має здійснюватися така діяльність держави.

Визначаючи державне управління господарською діяльністю як об'єкт адміністративно-правового регулювання, необхідно враховувати значення прикметника «державне». Він може означати суб'єкта здійснення такого управління або суб'єкта здійснення такого управління та територію, на яку воно поширюється.

У першому випадку йдеться про державне управління господарською діяльністю певного суб'єкта господарювання, щодо якого держава реалізує свою господарську компетенцію, зазвичай організаційно-господарські повноваження власника державного майна.

Згідно з ч. 5 ст. 22 Господарського кодексу України (далі – ГК) [9] держава реалізує право державної власності у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, що належать до цього сектору і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління. Як відомо, до таких належать, насамперед, державні унітарні підприємства. Відповідно до ч. 1 ст. 73 ГК України державне унітарне підприємство утворюється компетентним органом державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, зазвичай без поділу її на частки, і входить до сфери його управління. Ч. 9 зазначеної статті закріплює положення про те, що державні унітарні підприємства діють як державні комерційні підприємства або казенні підприємства. Фактично такий поділ здійснювався залежно від мети діяльності відповідних підприємств.

10 квітня 2014 р. відповідно до Прикінцевих положень прийнятого в новій редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель» [10] (втратив чинність з 01 серпня 2016 р. на підставі Закону № 922-VIII від 25 грудня 2015 р. [11]) ч. 2 ст. 77 ГК було доповнено абзацом, який встановлює певні

вимоги для казенних комерційних підприємств. Назва «казенне комерційне підприємство» не вживається більше в жодній статті ГК. Таким чином, фактично внесене доповнення до ГК встановило ще один різновид державного підприємства – казенне комерційне підприємство, не визначивши його правової природи та не встановивши особливостей діяльності такого суб'єкта господарювання.

Зі змісту ч. 9 ст. 73 ГК випливає, що казенне підприємство – один із різновидів державних унітарних підприємств, який не є комерційним, оскільки інший різновид державного унітарного підприємства – державне комерційне підприємство. Жодна норма законодавства не передбачає поділ казенних підприємств на комерційні та некомерційні. Ст. 76 ГК в ч. 1 визначає характерні риси галузей економіки, в яких створюються казенні підприємства, серед них: «переважаючим (понад 50%) є виробництво суспільно необхідної продукції (робіт, послуг), яке за своїми умовами і характером потреб, що ним задовольняються, не може бути рентабельним» і, таким чином, спрямованим на отримання прибутку, що характерно для комерційних підприємств. Крім того, ч. 3 ст. 76 ГК імперативно визначає, що «Майно казенного підприємства закріплюється за ним на праві оперативного управління», яким відповідно до ст. 137 цього ж Кодексу визнається речове право суб'єкта господарювання, що володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених цим Кодексом та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом).

Таким чином, виходячи з вищезазначених норм ГК, казенне підприємство не може бути комерційним. Його діяльність не може бути спрямована на отримання прибутку. Діяльність таких підприємств є одним із проявів некомерційного господарювання, тобто самостійної систематичної господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямованою на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку. Сподіваємося, що формулювання «казенне комерційне підприємство», яке вносить плутанину в розуміння різновидів казенних підприємств, їх правової природи, є технічною помилкою, яка має бути усунута шляхом вилучення слова «комерційне». Залишення такого формулювання та законодавчої бази без змін позбавляє органи державної влади можливості однозначно визначити правовий режим майна, закріпленого за казенним підприємством, обсяг його правосуб'єктності, сфери, в яких таке підприємство створюється, і, таким чином, належної реалізації організаційно-господарської компетенції – здійснення державного управління господарською діяльністю такого підприємства. Така ситуація не сприяє також ефективному адміністративно-правовому регулюванню державного управління господарською діяльністю. Саме йому належить створення належних умов для виникнення та реалізації організаційно-господарської компетенції державних органів.

Коли йдеться про державне управління господарською діяльністю і прикметник «державне» означає суб'єкта здійснення такого управління та територію, на яку воно поширюється, господарська діяльність має сприйматися як певна система, що складається з різних взаємопов'язаних елементів, здатна до самоорганізації та розвитку внаслідок зовнішнього впливу, який має прояв, зокрема, через державне управління.

Суспільні відносини, які в процесі здійснення державного управління господарською діяльністю врегульовуються нормами адміністративного права, є адміністративно-правовими відносинами.

У юридичній літературі виокремлюють два основні підходи до інтерпретації правовідносин [12, с. 194]: перший пов'язаний з інтерпретацією правовідносин через їх зв'язок із юридичним нормативом (нормою права); другий – це діяльнісний підхід до визначення правовідносин. Перший класичний підхід може бути представлений дефініцією, що правові відносини – це свідомі вольові суспільні відносини, які виникають і здійснюються на основі норм права, учасники котрих пов'язані закріпленими в нормах права взаємними правами й обов'язками, реалізація яких забезпечується можливістю застосування державного примусу. Другий, діяльнісний підхід визначає правовідносини як правову форму соціальної взаємодії суб'єктів права з метою реалізації інтересів і досягнення результатів, що передбачені законом або не суперечать закону чи іншим джерелам права.

Для характеристики адміністративно-правових відносин, які складаються в державному управлінні господарською діяльністю як певною системою, найбільш прийнятним є діяльнісний підхід, оскільки враховуються інтереси суб'єктів таких відносин і мета їх взаємодії, що є визначальним для виникнення таких відносин. Як зазначав В.Б. Авер'янов [13, с. 26–29], головне суспільне призначення адміністративного права – у регулюванні численних і різноманітних відносин між публічно-владними органами і приватними (фізичними і юридичними) особами стосовно забезпечення згаданими органами необхідних умов для ефективної реалізації, а за необхідності – і захисту належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів. Отже, предметом адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю виступатимуть адміністративно-правові відносини, які є формою соціальної взаємодії суб'єктів владних повноважень і суб'єктів господарювання з метою реалізації публічних і приватних інтересів та встановлення правового господарського порядку.

Висновки. Виходячи з вищезазначеного, можемо відзначити, що об'єкт і предмет адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю – це різні явища, розмежування яких має сприяти виробленню більш ефективних підходів до їх правового регулювання. Необхідно також враховувати, що об'єкт адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю має свою специфіку, зумовлену розумінням безпосереднього об'єкта державного управління – господарської діяльності.

Література:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: колективна монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2010. 496 с.
3. Санихметова Н.О. Регулювання підприємницької діяльності в Україні (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. ... док. юрид. наук. Одеса, 1998. 32 с.

4. Рябченко О.П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект): дис. ... док. юрид. наук. Харків, 2000. 369 с.
5. Кравцова Т.М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання: дис. ... док. юрид. наук. Харків, 2004. 456 с.
6. Баклан О.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері підприємництва: теоретико-правовий аспект: монографія. Київ – Магістр – XXI сторіччя, 2011. 336 с.
7. Петров Є.В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України: дис. ... док. юрид. наук. Харків, 2012. 417 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ – Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
9. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
10. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 24. Ст. 883.
11. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89.
12. Теорія держави та права: навчальний посібник / за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
13. Авер'янов В.Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка. *Право України*. 2004. № 10. С. 25–30.

Бевз С. И. Государственное управление хозяйственной деятельностью как объект и предмет административно-правового регулирования

Аннотация. Статья посвящена определению объекта и предмета административно-правового регулирования государственного управления хозяйственной деятельностью. Установлено, что объектом будет государственное управление хозяйственной деятельностью, предметом – общественные отношения, которые в процессе осуществления государственного управления хозяйственной деятельностью регулируются нормами административного права. Отмечено, что понимание государственного управления хозяйственной деятельностью как объекта административно-правового регулирования зависит от определения сущности прилагательного «государственное».

Ключевые слова: государственное управление хозяйственной деятельностью, административно-правовое регулирование, хозяйственная деятельность, административно-правовые отношения, казенные предприятия.

Bevz S. State management of economic activity as an object and subject of administrative and legal regulation

Summary. The article is devoted to a definition of object and subject of administrative and legal regulation of state management of economic activity. It is established that object is state management of economic activity, subject – public relations that regulated by administrative law during state management of economic activity. It is emphasized that understanding of state management of economic activity as an object of administrative and legal regulation depends on the definition of the essence of the adjective “state”.

Key words: state management of economic activity, administrative and legal regulation, economic activity, administrative and legal relations, state-owned enterprises.