

УДК 342.95

**Оксана Солдатенко,**

доктор юридичних наук,

професор кафедри конституційного та адміністративного права

ДВНЗ «Київський національний економічний університет

імені Вадима Гетьмана»

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

*У статті коротко окреслено основні напрями законодавчого регулювання окремих галузей економіки України в сучасних умовах її розвитку.*

**Ключові слова:** економіка, правове регулювання економіки, промисловість, житлово-комунальне господарство, агропромисловий комплекс, транспорт та зв'язок.

Традиційно прийнято вважати, що економіка — це системний господарський комплекс, який включає взаємопов'язані та взаємозалежні ланки: суспільне виробництво, розподіл матеріальних цінностей, обмін виробленого продукту в масштабах усієї держави [1]. Незважаючи на те, що весь розвиток економіки відбувається відповідно до економічних законів, таких як закон вартості, закон попиту і пропозиції грошового обігу, грошового обігу наукою і практикою доведено, що без застосування адміністративних методів регулювання неможливо досягнути її високого рівня розвитку. Питанням адміністративного регулювання економічних процесів в Україні присвячено численні праці вчених-економістів і вчених-юристів, зокрема Т. О. Гуржія, Ю. І. Крегула, О. В. Кузьменко, В. Ф. Опришка, О. П. Рябченко та інших. Разом з достатньо дослідженим вказаним питанням, урахувавши швидкі темпи зміни економічної ситуації, у статті поставлено за мету окреслити основні напрями правового регулювання економіки, актуальні на сьогодні. При цьому будемо керуватися підходом, що таке регулювання здійснюється державою в особі уповноважених органів виконавчої влади з метою поєднання заходів, спрямованих на економічне зростання, фінансову стабілізацію, соціальну підтримку населення.

У цілому весь процес регулювання економічних процесів в Україні зосереджено у Міністерстві економічного роз-

витку і торгівлі України, до структури якого входять Департамент промислової політики (управління розвитку промисловості та управління розвитку галузей промисловості — відділ розвитку гірничо-металургійного комплексу та хімічної промисловості, відділ розвитку машинобудування та радіоелектроніки, відділ розвитку сільськогосподарського та тракторного машинобудування, відділ розвитку легкої та інших галузей промисловості), Департамент розвитку реального сектору економіки (відділ енергетичної політики та енергетичної безпеки, відділ розвитку транспортно-дорожньої інфраструктури, транспорту та зв'язку, відділ аграрної політики, землекористування та продовольчої безпеки), Департамент державної регуляторної політики та розвитку підприємництва тощо. Разом із цим здійснюється регулювання профільними міністерствами за відповідними галузями.

Оскільки найважливішими складовими економічної системи України є промисловість, паливно-енергетичний комплекс, житлово-комунальне господарство та будівництво, агропромисловий комплекс, транспорт та зв'язок, розглянемо основні засади правового регулювання кожного з них.

### Промисловість

Якщо розглядати промисловість як сукупність підприємств (заводів, фабрик, шахт, електростанцій), зайнятих

виробництвом засобів праці як для самої промисловості, так і для інших галузей економіки, добуванням сировини, матеріалів, палива, виробництвом енергії, заготівлею лісу, а також подальшою обробкою продуктів, отриманих у промисловості чи вироблених у сільському господарстві [2], то стає зрозуміло, що промисловість об'єднує добувну і переробну галузі. Серед недоліків вітчизняної промисловості Т. О. Гуржій виділяє такі: галузева розбалансованість; переважно «сировинна» структура; нездатність забезпечити внутрішній ринок споживання; значна енергоємність; низька прибутковість середньо- та високотехнологічних галузей; зношеність засобів виробництва [3]. З огляду на такий стан сучасної вітчизняної промисловості необхідним, на нашу думку, в частині правового регулювання є забезпечення її розвитку на інноваційній основі через:

— державну підтримку реалізації інвестиційно-інноваційних програм у реальному секторі економіки, у т. ч. і через передбачення у Законі України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік коштів на здешевлення кредитів, надання державних гарантій, прямого бюджетного фінансування;

— законодавче стимулювання розвитку виробництва кінцевої продукції та імпортозаміщуючої продукції;

— розробка фіскальних стимулів для інвестицій у сучасні технологічні процеси;

— використання інструментів державно-приватного партнерства для розвитку виробництва високотехнологічної продукції, стимулювання експорту промислової продукції.

Такі основні напрями державної діяльності передбачені у Законі України «Про основні засади внутрішньої і зовнішньої політики України» [4], де, зокрема щодо розвитку економічної сфери, передбачено проведення стабільної, раціональної та справедливої податкової політики; інвестування бюджетних коштів у реальний сектор економіки для підтримки національного товаровиробника і збереження робочих місць; реалізацію прозорої політики закупівель за державні кошти з метою раціонального використання ресурсів; спрощення умов започат-

кування бізнесу та виходу з нього; забезпечення інноваційної складової інвестицій; розвиток механізмів державно-приватного партнерства з метою залучення інвестицій у модернізацію промислової та соціальної інфраструктури; створення умов для відродження українського села, ефективного використання земель сільськогосподарського призначення, збільшення експортного потенціалу агропромислового комплексу; гарантування продовольчої безпеки держави.

На переконання автора статті, однією з причин невирішеності проблем у сфері промисловості є часта зміна суб'єкта правового регулювання, адже протягом останніх років Міністерство промислової політики України декілька разів було ліквідовано і створено заново, що не сприяє стабільності належного регулювання промислових процесів у державі.

Пріоритетними напрямами державної інноваційної політики у сфері промисловості повинні стати: державне інвестування у модернізацію базових галузей промисловості — енергетики, вугільної промисловості, газотранспортної системи; нормативне забезпечення прозорого механізму оцінки інвестиційних проектів та їх конкурсного відбору; здійснення регулярного контролю за використанням бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію інвестиційних проектів.

Серед пріоритетів розвитку національної економіки відзначимо розвиток авіаційної промисловості, використання продукції вітчизняних локомотиво- і вагонобудівників, випуск вітчизняної сільськогосподарської техніки; використання вітчизняних будівельних матеріалів, конструкцій та обладнання.

### Паливно-енергетичний комплекс

Паливно-енергетичний комплекс України включає такі галузі: електроенергетика, ядерна енергетика, нафтогазова та нафтопереробна промисловість, вугільна промисловість. Протягом останніх років послідовно проводяться реформи, що передбачають удосконалення системи ціноутворення в електроенергетиці, лібералізацію ринку електричної енергії, приватизацію енергетичних підприємств та підвищення ефективності управління

державними енергетичними компаніями, удосконалення державного регулювання в енергетиці, у т. ч. через діяльність Держенергонагляду, модернізацію газотранспортної системи, нафтопереробних потужностей та стимулювання конкуренції на ринку нафтопродуктів. У той час, коли потреби в електроенергії задовольняються виключно за рахунок вітчизняного виробництва, Україна залишається повністю залежною від імпорту нафти, газу та ядерного палива, що негативно впливає на стан енергетичної безпеки держави і на її соціально-економічний розвиток. Це зумовлює необхідність у першочерговому формуванні ефективної нормативно-правової бази щодо розвідки і видобутку вуглеводнів, у тому числі в умовах розподілу продукції.

### **Житлово-комунальне господарство та будівництво**

Житлово-комунальне господарство — це сукупність галузей, які забезпечують життя і роботу населення країни в нормальних умовах, а також постачання підприємств галузей народного господарства необхідними ресурсами води, газу, тепла й електроенергії. Воно включає сукупність підприємств, служб, господарств, таких як санітарно-технічні підприємства, транспортні підприємства, енергетичні підприємства тощо.

Серед основних проблем житлово-комунального господарства України відмітимо застарілість та низьку ефективність існуючої системи енерго- та теплозабезпечення житлових і соціально-побутових приміщень, незахищеність мешканців житлових будинків перед діями постачальників комунальних послуг, низьку якість роботи і послуг підприємств житлово-комунальної галузі.

Криза в житлово-комунальному секторі української економіки викликана системною кризою управління галуззю, адже існуюча форма управління підприємствами, що надають житлово-комунальні послуги, не відповідає сучасним реаліям економічного життя країни, не дає можливості територіальним громадам (як власникам майна) повною мірою реалізувати права власника, упроваджувати сучасні технології [5]. Робота

Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України проводиться не системно і непродумано.

Разом із цим, окремі законодавчі ініціативи останніх років позитивно відобразилися на діяльності підприємств ЖКГ (наприклад, внесення змін влітку 2010 р. до Цивільного процесуального кодексу України щодо спрощення процедури стягнення заборгованості за комунальні послуги з боржників—фізичних осіб чи внесення змін до законодавства в січні 2011 р., які спростили процедуру перегляду тарифів на комунальні послуги). Однак реалізація інших законодавчих ініціатив (наприклад, передбачені законопроектом № 8134 [6], що передбачав введення розподільчих спеціальних рахунків при розрахунках комунальників за енергоносії), могла б призвести до тотального колапсу та фактичного припинення діяльності більшості комунальних підприємств [7].

Норми Закону України «Про оренду державного та комунального майна», який щодо комунальних підприємств застосовується з урахуванням особливостей, встановлених Законом України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності», дозволяють бути орендарями цілісних майнових комплексів підприємств тепло- та водопостачання господарським товариствам, створеним членами трудового колективу підприємства. Оскільки господарське товариство (за Господарським кодексом України) є юридичною особою, то колектив комунального підприємства має право на прийняття рішення про взяття в оренду цілісного майнового комплексу комунального підприємства. З моменту укладання договору оренди з відповідною місцевою радою трудовому колективу (як орендареві) належить продукція і доходи, одержані у результаті використання орендованого об'єкта, тобто трудовий колектив отримує економічну мотивацію надавати більший обсяг послуг кращої якості, адже в його розпорядженні опиниться прибуток від реалізації послуг, який можна використовувати на модернізацію

виробництва. Крім того, припинення діяльності (у т. ч. ліквідація) підприємства комунальної власності, що здійснювало експлуатацію відповідного об'єкта до його передачі в оренду, не тягне за собою приєднання такого підприємства до орендаря чи правонаступництва орендаря щодо такого підприємства [8].

У цьому зв'язку серед основних законів, які необхідно ухвалити у найближчій перспективі, насамперед слід згадати Житловий кодекс України та Закон України про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

Щоб вирішити нагальні проблеми у галузі будівництва (яке передбачає нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт будинків, споруд та інших об'єктів, технічне переоснащення підприємств) необхідно: розробити та реалізувати концепцію формування джерел фінансування житлового будівництва; розробити Генеральну схему організації території та розміщення виробничих сил в Україні; розгорнути державне будівництво безкоштовного житла біля нових об'єктів промисловості та сільських господарств, без права його приватизації.

### Транспорт та зв'язок

Важливе місце для розвитку економіки посідає транспорт (загального користування, промисловий залізничний транспорт, відомчий, трубопровідний транспорт, шляхи сполучення загального користування) та зв'язок. З урахуванням того, що державне управління у сфері транспорту спрямоване на своєчасне, повне та якісне задоволення потреб споживачів у перевезеннях, захист прав громадян під час їх транспортного обслуговування, обмеження монополізму та розвиток конкуренції у транспортній сфері, охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту та ін. [9], воно здійснюється із застосуванням засобів державного регулювання, які включають податкову, тарифну, інвестиційну, соціальну політику, а також механізм надання дотацій автотранспортним підприємствам, удосконалення транспортної мережі, будівництва вокзалів, шляхопроводів, інших об'єктів.

Серед основних проблем цієї галузі економіки можна назвати зношеність рухомого складу, відсутність вкладень достатніх інвестиційних ресурсів у модернізацію галузі, непрозорий характер використання бюджетних коштів на ремонт та будівництво доріг. Особливо це відчувається у 2013 р., коли трапилися проблеми з переважною більшістю придбаних (у рамках фінансування програми ЄВРО-2012) швидкісних потягів «Хюндай», серйозні проблеми виникли і з дорожнім покриттям, стан зношеності якого складає 70 відсотків. І хоча, завдяки проведеному улітку 2012 р. Чемпіонату Європи з футболу, в Україні підвищився технічний рівень та якість окремих шляхів, залізниць, аеропортів, усі перелічені проблеми вимагають оновлення дорожнього господарства, основних виробничих фондів усіх видів транспорту, бажано засобами вітчизняного виробництва, забезпечення ефективного використання та неможливості розкрадання коштів, які спрямовуються на будівництво, реконструкцію і ремонт транспортної інфраструктури, сприяння інтеграції вітчизняної транспортної інфраструктури у міжнародні транспортні системи, гармонізацію відповідного законодавства України з європейським та міжнародним правом.

Останніми роками спостерігається інтенсивний розвиток галузі зв'язку, як телекомунікацій, так і поштового. Значну роль у цьому відіграло ефективне державне регулювання галузі, що дозволило залучити суттєві інвестиції та впровадити нові технології, а це, у свою чергу, стало наслідком зростання обсягів споживання послуг зв'язку. На наш погляд, у системі державного регулювання сфери на сучасному етапі важливо чітко сформувати перелік показників якості послуг зв'язку, регулювання тарифів на послуги зв'язку, надалі розвивати конкуренцію у сфері. Разом із цим потребує подальшого підвищення інвестиційна привабливість галузі, забезпечення зв'язку України технічними засобами вітчизняного виробництва, запровадження збалансованих тарифів на телекомунікаційні та поштові послуги зв'язку.

На наш погляд, Міністерство інфраструктури України не на належному рів-



ні виконує свої обов'язки хоча б з огляду на те, що, незважаючи на визначення у Положенні про Міністерство (затверджено 12.05.2011 р.) одним із завдань розробки державної стратегії та програми розвитку дорожнього господарства, такої концепції не розроблено, тоді як з прийняттям Програми діяльності та розвитку дорожнього господарства України на 2000—2004 роки вдалося зупинити катастрофічні темпи руйнування автомобільних доріг. Зараз такі програми розроблені на рівні окремих міст, що не сприяє цілісному розвитку і контролю на загальнодержавному рівні. На сьогодні залишаються непрозорими процедури проведення конкурсів та аукціонів з відбору інвесторів для забезпечення реалізації проектів розвитку транспортної інфраструктури і контролю за цільовим та ефективним використанням державних коштів у галузі. Ураховуючи той факт, що в червні 2013 р. Верховною Радою України схвалено введення електронних аукціонів для держзакупівель, то нагальною є необхідність у розробці нормативної бази щодо регулювання такого виду операцій.

#### Агропромисловий комплекс

Агропромисловий комплекс — це сукупність галузей економіки, пов'язаних із виробництвом, переробкою та збутом сільськогосподарської продукції — землеробство, тваринництво, виноробство, насінництво, сільськогосподарське машинобудування, виробництво мінеральних добрив, підприємства з первинної переробки

сільськогосподарської сировини тощо. Порівняно з іншими галузями економіки агропромислове виробництво в Україні в цілому оцінюється позитивно: за останні два роки не тільки збільшилися обсяги валової продукції рослинництва і тваринництва, а й зберігається позитивне сальдо зовнішньої торгівлі агропромислового комплексу, що підтверджує належний рівень управління і регулювання галуззю Міністерством аграрної політики та продовольства України.

Разом із цим, доцільно у законодавстві України передбачити механізми: стимулювання впровадження інноваційних технологій у рослинництві з метою їх імпортозаміщення; заохочення придбання сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва для формування сучасної техніко-технологічної бази агропромислових підприємств; модернізації та будівництва об'єктів агропромислового комплексу для підвищення якості та конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції.

*У межах однієї статті неможливо детально описати необхідні правові заходи регулювання економіки України. Разом із цим, окреслені основні напрями правового регулювання галузей економіки України повинні доповнити Державну програму активізації розвитку економіки на 2013—2014 роки, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2013 р. № 187, і мають бути повністю реалізованими з метою модернізації пріоритетних галузей національної економіки для активізації її розвитку.*

#### ПРИМІТКИ

1. Кругул Ю. І. Правові основи державного управління економікою України : навч. посіб. / Ю. І. Кругул. — К. : КНЕУ, 2003. — С. 4.
2. Гуржій Т. О. Адміністративне право України : навч. посіб. / Т. О. Гуржій. — К. : КНТ ; Х. : Бурун і К, 2011. — С. 383.
3. Там само. — С. 384—385.
4. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
5. Осадчий Андрій. Реформа ЖКГ: крок вперед і два — назад [Електронний ресурс] / Андрій Осадчий. — Режим доступу : <http://jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/reforma-zhkg-krok-vpered-dva-kroki-nazad-25056>.
6. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо розрахунків за природний газ та електричну енергію» від 18.02.2011 р. № 8134 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=39684](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39684).

7. Осадчий Андрій. Зазнач. праця.
8. Там само.
9. Гуржій Т. О. Зазнач. праця. — С. 431.

---

**Солдатенко Оксана. Правовые основы регулирования экономики Украины на современном этапе.**

*В статье кратко очерчены основные направления законодательного регулирования отдельных отраслей экономики Украины в современных условиях ее развития.*

**Ключевые слова:** экономика, правовое регулирование экономики, промышленность, жилищно-коммунальное хозяйство, агропромышленный комплекс, транспорт и связь.

**Soldatenko Oksana. Legal bases of regulation of economy of Ukraine at the present stage.**

*This article briefly outlines the main directions of legislative regulation of certain sectors of the economy of Ukraine in modern conditions of development.*

**Key words:** economics, legal regulation of economy, industry, housing and transport, agriculture.