

### РОЗДІЛ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

---

УДК 346.15:351

С.М. Грудницька,  
Н.В. Никитченко

**ОКРЕМІ ПИТАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ  
В УМОВАХ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН**

У статті відображено сформовані пропозиції щодо визначення адекватних сучасним умовам концептуальних засад правового регулювання державного управління економікою (в основному на прикладі державного контролю господарської діяльності). Підкреслено світову тенденцію до зближення правового регулювання господарської діяльності, зокрема державного управління економікою, за допомогою господарсько-правових засобів, що ґрунтуються на розгляді функціональної діяльності органів державного управління як послуг, а суб'єктів господарювання як клієнтів, що їх отримують. Ця тенденція передбачає зміну спрямованості правового регулювання з адміністрування реалізації публічних інтересів на сприяння суб'єктам господарювання у здійсненні господарської діяльності, реалізації їх прав і свобод. Основними напрямками розвитку законодавства, що регулює відносини державного управління економікою, у цьому контексті мають стати забезпечення якості публічних послуг та захист прав і свобод суб'єктів господарювання. Зазначено, що на державі як публічному суб'єкті права, який здійснює господарювання на основі цілісного народногосподарського комплексу країни, і несе відповідальність за забезпечення суспільного господарського порядку в країні, лежить обов'язок із виконання функцій планування й прогнозування, контролю і регулювання господарської діяльності на загальнодержавному, регіональному та різноманітних локальних рівнях. В умовах ринкового господарства та децентралізації суспільних відносин доцільною є постановка питання про індикативне планування на основі концепції державних послуг.

Ключові слова: *правове регулювання державного управління економікою, місцеве самоврядування, концесія публічних послуг, права і свободи суб'єктів господарювання.*

**Постановка проблеми.** Після переходу до ринкових умов господарювання Україна обрала напрям на побудову соціально орієнтованої ринкової економіки, що отримало закріплення в Конституції України. Це принципово змінило конфігурацію суспільних відносин у сфері господа-

рювання, як і в інших сферах суспільного життя. Правові форми державного управління економікою, що використовувалися в умовах централізовано керованої економіки, застаріли, а отже потрібна була розробка нових форм і адаптація старих елементів до нових умов. Водночас, незважаючи на житі кроки щодо формування нового механізму державного управління економікою, та система, яка існує на сьогоднішній день, свідчить про те, що ефективної концепції у нових умовах усе ще не сформовано. Скажімо, у Законі України від 05.04.2007 № 877 «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» зроблено спробу врегулювати основні принципи та порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання. Однак по суті в ньому прописано порядок інспектування діяльності суб'єктів господарювання, що є підвидом державного контролю у сфері господарювання й котрий відображає лише його частину. Отже, зведення контролю до спостереження за дотриманням суб'єктами господарювання технічних норм спотворив зміст його організаційно-господарської природи, що насамперед ставить за мету не покарати порушників, а досягти ефективного функціонування економіки в цілому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі проблеми контрольної діяльності й у цілому державного управління економікою розглядалися в наукових працях П.А. Кучеренко [1], А.М. Тарасова [2], О.Ф. Шаброва [3], А.Г. Поршнева [4], О.С. Кучер [5], В.К. Мамутова [6] та ін. Однак для напрацювання адекватних сучасним умовам концептуальних засад потрібне подальше проведення досліджень, зокрема, із точки зору системного комплексного підходу.

**Формування цілей.** Метою статті є формування пропозицій щодо визначення адекватних сучасним умовам концептуальних засад правового регулювання державного управління економікою (в основному на прикладі державного контролю господарської діяльності).

**Виклад основного матеріалу.** Державний контроль у сфері господарської діяльності займає місце одного з ключових елементів у системі забезпечення успішної реалізації державної економічної політики в інтересах держави та суспільства. Невиважена державна політика попереднього етапу, побудована на засадах корумпованості державного апарату та тінізації економіки, призвела до тяжких соціально-економічних наслідків, політичної, економічної і соціальної кризи. Використання державного контролю для обслуговування корумпованого держапарату потягло за собою вихолощення його управлінської сутності та переродження з важелю забезпечення суспільного господарського порядку, спрямованого на задо-

волення інтересів усього суспільства, у важіль дезорганізації та хаосу й переорієнтації загальноекономічного порядку переважно на задоволення олігархічних інтересів бізнесових структур.

Подолання кризового стану вимагає перегляду концептуальних засад взаємодії держави та суспільства, де центральне місце належить питанням ефективної організації господарської діяльності. Нагально постала необхідність зміщення акцентів у взаємодії держави й суб'єктів господарювання та трансформації суто наглядової функції державних контрольних структур у функцію державних послуг, де остання передбачає державне сприяння в здійсненні господарської діяльності та надання суб'єктам господарювання допомоги в її організації. Лише за такого підходу може бути забезпечена конституційність державного контролю у сфері господарської діяльності, адже в іншому випадку він несе в собі обмеження свободи підприємницької (господарської) діяльності, увесь негатив якого повною мірою проявився на попередньому етапі.

Сьогодні пошук конкретних напрямів щодо підвищення ефективності правового забезпечення здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності вимагає спеціального господарсько-правового дослідження взаємних прав і обов'язків органів контролю та суб'єктів господарювання в організаційно-господарських відносинах, що складаються між ними.

З урахуванням викладеного доцільним буде доповнення використання в преамбулі Господарського кодексу України терміна «суспільний господарський порядок» вказівкою на його соціальну спрямованість *та викладення в редакції: «соціально орієнтований суспільний господарський порядок»*. На сьогодні суспільний господарський порядок усе ще залишається олігархічно орієнтованим. Подолання цього стану у сфері державного контролю господарської діяльності, як і в інших сферах суспільного життя, вимагає участі громадянства в його організації та здійсненні на публічних засадах. Взаємодія держави і громадянського суспільства є необхідним підґрунтям для нейтралізації деструктивної складової існуючої системи державного контролю у сфері господарської діяльності та забезпечення його конструктивної ролі у гарантуванні суспільного господарського порядку. Тільки за таких умов можливо забезпечити реальне відхід функціональної ролі державного контролю від забезпечення законності, поповнення державного бюджету тощо до правового захисту необмеженого кола приватних і публічних інтересів і державного сприяння їх реалізації.

Проголошений у Конституції України курс на побудову демократичної соціальної правової держави мав би спричинити адекватні зміни в правовому регулюванні державного контролю у сфері господарської діяльності, однак в умовах попереднього етапу цього не відбулось. Погоджуючись із характеристикою принципів і методів державного контролю як

складової політичного режиму, слід зазначити, що перехід від олігархічного до демократичного режиму вимагає відповідних змін у правовому регулюванні насамперед саме в цій частині. У літературі як універсальні принципи контрольної діяльності державних органів зазначаються законність, незалежність, об'єктивність і гласність. Така система ґрунтується на застосуванні властивого адміністративному праву методу владного імперативу, ґрунтуючись на тому, що контрольна діяльність носить субординаційний характер і не передбачає будь-якої диспозитивності.

Слід підкреслити обмеженість такого підходу через вузькогалузевий характер та акцентувати, що в сучасних умовах потрібний вихід на більш високий рівень узагальнень із використанням комплексного системного підходу, із урахуванням того, що державний контроль є невід'ємною складовою сучасної системи господарювання, побудованої на засадах суспільного виробництва. Державний контроль у сфері господарської діяльності як функція державної влади необхідний сучасному суспільству для виявлення конфлікту приватних і публічних інтересів, розв'язання протиріч і забезпечення збалансованого суспільного розвитку. Особливістю господарсько-правового підходу є те, що він базується на застосуванні методу балансу інтересів у вирішенні будь-яких проблем та врегулюванні проблемних ситуацій у сфері господарювання. Це забезпечує застосування рівного, збалансованого підходу до регулювання як горизонтальних, так і вертикальних відносин, до будь-яких різновидів організаційно-господарських відносин, зокрема різних видів державного контролю тощо. Реалізація такого підходу забезпечується тим, що за основу в господарсько-правовому регулюванні беруться конституційні права і обов'язки суб'єктів господарювання та учасників господарських відносин з ними.

Натомість в основу визначення системи принципів у чинному законодавстві про державний контроль у сфері господарювання традиційно закладено принцип законності, а не верховенства права, як це гарантується Конституцією України. Слід підкреслити необхідність переходу до принципу верховенства права, розглядаючи його як верховенство конституційних прав і свобод людини й громадянина, реалізованих у законі, що власне надає йому характеру правового закону. Виходячи з цього, пропонується уточнення поняття правового регулювання щодо державного контролю у сфері господарської діяльності з урахуванням того, що його зміст визначається не тільки законодавством, а й конституційними правами і свободами суб'єктів господарювання, які згідно з Конституцією України не є вичерпними. Перевагою такого підходу є широка можливість участі суб'єктів господарювання в організації та здійсненні державного контролю, для забезпечення його об'єктивності (через створені ними громадські організації з широким представництвом у них суб'єктів господарювання на кшталт торгово-

промислових палат), укладання нормативних договорів між учасниками організаційно-господарських відносин, які мають розглядатися як нове важливе джерело права в цій сфері суспільних відносин, тощо.

На перший погляд, такий підхід може викликати сумнів із точки зору посягання на принцип незалежності в здійсненні державного контролю. На сьогодні Закон серед принципів передбачає незалежність органів державного контролю від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян. Однак, це, по-перше, несумісне з демократичним устроєм держави, по-друге, така незалежність є обмеженою, адже не передбачає захисту від будь-яких інших видів залежностей фінансового та корупційного характеру. Більше того, забезпечення незалежності державного контролю в нових умовах старими методами просто неможливо. Тому треба говорити про заміну принципу незалежності державного контролю принципом взаємних стримувань і противаг учасників контрольних відносин.

Започаткування згаданої тенденції в правозастосуванні передбачає додатково закріплення такого принципу державного контролю у сфері господарської діяльності, як рівне підпорядкування учасників контрольних відносин суспільному господарському порядку, а також партнерські відносини державних органів і суб'єктів господарювання, які стає можливим розглядати як такі у контексті концепції надання державними органами послуг суб'єктам господарювання. Оцінка відносин у сфері господарювання як партнерських робить можливою постановку питання про участь суб'єктів господарювання в організації здійснення державного контролю (нормотворчості, атестації кадрів тощо).

Таким чином, господарсько-правовий підхід дозволяє забезпечити відповідність системи правового регулювання державного контролю у сфері господарювання закріпленому в Конституції визначенню України як демократичної соціальної правової держави.

По суті контроль є заключним елементом у ланцюгу функцій управління. Це процес встановлення ступеню відповідності стану та діяльності об'єкта управління прийнятим рішенням, правовим, економічним, технічним і моральним нормам. Добре налагоджений контроль дає можливість працювати за принципом зворотнього зв'язку, що підвищує надійність управління, дозволяє своєчасно виявляти та усувати наявні недоліки, вживати заходів, що унеможливають їх повторення.

Із правової точки зору функції управління можна об'єднати під назвою «організація господарської діяльності» (з урахуванням поділу організаційно-господарських відносин на внутрішні й зовнішні відносно підприємства чи іншого суб'єкта господарювання). У літературі наводиться різноманітний перелік функцій управління, зокрема його пропонується згрупувати в три основні функції – планування і прогнозування,

контролю та регулювання, об'єднавши в рамках регулювання в тому числі стимулювання (і мотивацію як складову змісту стимулювання).

Слід зазначити недооцінку функції планування, яка є невід'ємним елементом системного підходу до організації господарської діяльності, що передбачає здійснення планування на всіх рівнях економічної системи держави (загальнодержавному, регіональному та різноманітних локальних рівнях). Адже економіка країни охоплює все народне господарство, яке і в ринкових умовах необхідно розглядати як цілісний народно-господарський комплекс. Налагодження планування господарської діяльності на загальнодержавному рівні є нагальною потребою сьогодення, реалізація якої сприятиме впорядкуванню системного підходу до здійснення державного управління економікою, допоможе зняти проблему неефективної координації суб'єктів державного управління між собою, використання його у власних відомчих інтересах тощо.

Вживання терміна «народне господарство» викликає критику, оскільки асоціюється з централізовано керованою економікою СРСР. Натомість співзвучність термінів радянського й сучасного періоду не слід розглядати як перепопу до використання терміна «народне господарство», адже йдеться про різні види економічних систем. Натомість перехід до ринкових умов господарювання не скасовує необхідності й доцільності застосування системного підходу.

У літературі зазначається, що з позиції системного підходу й концепції самоорганізації економіка колишнього СРСР була закритою та характеризувалася такими рисами, як відсутність обміну із зовнішнім середовищем, статичність, тенденція до організації, тоді як у відкритих системах переважають процеси самоорганізації. У СРСР історично сформувалася система жорсткого всебічного контролю, що означало державну монополію як в економічній діяльності, так і в інших сферах суспільного життя, втручання держави в усі економічні процеси від верхнього до нижнього рівнів, пріоритет державного інтересу.

У ринкових умовах необхідною умовою стійкого розвитку економічних систем є узгодження цілей між системою в цілому та її окремими частинами й елементами, між процесами організації та самоорганізації в суспільстві. Це передбачає формування організаційно-господарських відносин знизу вгору, а не навпаки, що є основою для застосування концепції державних послуг у сфері державного контролю господарської діяльності в сучасних умовах. Крім того, вимагає доповнення державного контролю контролем над ним – громадським контролем, що має бути покладено в основу концепції розвитку системи господарського контролю в нових економічних умовах. Слід підкреслити органічний взаємозв'язок державного й громадського контролю. Оскільки за державою стоїть народ, дер-

жаву можна розглядати як організаційно-правову форму, що використовує народ для організації своєї життєдіяльності. Це положення є підставою для постановки питання про контроль громадянського суспільства над державою. Походження від народу (публіки) власне і є підґрунтям для оцінки держави як публічного суб'єкта права.

В основу системного підходу до формування концепції розвитку господарського контролю потрібно класти розгляд як системи народного господарства з оцінкою його як цілісного народногосподарського комплексу, що передбачає необхідність управління такою системою. При цьому управління системою слід відрізнити від адміністративного управління окремими суб'єктами, до якого надмірно вдавалася радянська держава, і до якого продовжує тяжіти сучасна система державного контролю, незважаючи на зміну економічних умов (мається на увазі, що зберігається орієнтація лише на виявлення фактів порушення законодавства, нездатність протидіяти розбазарюванню державного майна, неефективність, надмірна дрібність, велика кількість зайвих перевірок, замкненість на відомчих інтересах тощо). Сьогодні йдеться про управління іншого роду, яке можна назвати господарським управлінням, ґрунтуючись на традиційному використанні господарським правом комплексного, системного підходу до дослідження питань організації і здійснення господарської діяльності.

Вищевикладене дозволяє дійти висновку про обов'язок держави як публічного суб'єкта права, що здійснює господарювання на основі цілісного народногосподарського комплексу країни, з виконання функцій планування і прогнозування, контролю і регулювання господарської діяльності на загальнодержавному, регіональному та різноманітних локальних рівнях. При цьому в сучасних умовах повинно йтися про індикативне планування на основі концепції державних послуг.

Існує думка, що планування навіть індикативного виду неприйнятне в умовах регіоналізації суспільних відносин, а отже й державного управління економікою. Ця думка убачається помилковою, адже планування діяльності властиве будь-якому/будь-яким суб'єктам і суспільного, і особистого життя. Узгодження планів здійснюється як за допомогою звичайних засобів комунікації, так і правових засобів.

Узгодження планів суб'єктів господарювання в умовах суспільного виробництва відповідає вимогам економічної доцільності, точніше кажучи, організація господарських відносин без планування не забезпечує тієї ефективності, якої можна було б очікувати від організаційно-господарської діяльності органів державного управління економікою. Регіоналізація суспільних відносин і місцеве самоврядування властиві західним країнам як явища, що аж ніяк не заважає здійснювати індикативне планування господарської діяльності в масштабах усієї країни, тобто на державному рівні.



Цінний досвід індикативного планування накопичено в різних країнах, особливо у Франції. Європейська Хартія місцевого самоврядування (п. 6 ст. 4) передбачає, що в процесі планування та прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, узгоди своєчасно й належним чином. Тому заперечувати ідею індикативного планування господарської діяльності на державному рівні через регіоналізацію державного управління економікою убачається недоречним.

**Висновки.** При визначенні адекватних сучасним умовам концептуальних засад правового регулювання державного управління економікою слід урахувати світову тенденцію до зближення правового регулювання господарської діяльності, зокрема державного управління економікою, за допомогою господарсько-правових засобів, що ґрунтуються на розгляді функціональної діяльності органів державного управління як послуг, а суб'єктів господарювання як клієнтів, що їх отримують. Ця тенденція передбачає зміну спрямованості правового регулювання з адміністрування реалізації публічних інтересів на сприяння суб'єктам господарювання в здійсненні господарської діяльності, реалізації їх прав і свобод. Основними напрямками розвитку законодавства, що регулює відносини державного управління економікою, у цьому контексті мають стати забезпечення якості публічних послуг та захист прав і свобод суб'єктів господарювання. Із урахуванням цього доцільним буде вдосконалення системи принципів державного контролю у сфері господарської діяльності, зокрема, заміни принципів законності й незалежності на принципи верховенства права та взаємних стримувань і протипаг, а також доповнення принципами рівного підпорядкування учасників відносин суспільному господарському порядку, партнерських відносин органів державного контролю та суб'єктів господарювання, участі створених суб'єктами господарювання громадських організацій у організації здійснення державного контролю. На державі як публічному суб'єкті права, що здійснює господарювання на основі цілісного народногосподарського комплексу країни та несе відповідальність за забезпечення суспільного господарського порядку в країні, лежить обов'язок із виконання функцій планування і прогнозування, контролю і регулювання господарської діяльності на загальнодержавному, регіональному та різноманітних локальних рівнях. В умовах ринкового господарства й децентралізації суспільних відносин потрібно говорити про індикативне планування на основі концепції державних послуг.

#### Використані джерела:

1. Кучеренко П. А. Конституционно-правовая природа, сущность и содержание государственного контроля как функции государственного управления / П. А. Кучеренко, М. Л. Баранов // Право и жизнь. – 2013. – № 183 (9). – С. 33–60.



2. Тарасов А. М. Государственный контроль : сущность, содержание, современное состояние / А. М. Тарасов // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 26–36.

3. Шабров О. Ф. Политическое управление: проблемы стабильности и развития / О. Ф. Шабров. – М. : Интеллект, 1997. – 200 с.

4. Управление организацией : учебник / Под ред. А. Г. Поршнева, З. П. Румянцевой, А. П. Саломатина. – [2-е изд. перераб. и доп.]. – М. : Инфра-М, 2000. – 669 с.

5. Кучер О. С. Правовое обеспечение планирования хозяйственной деятельности в КНР : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Кучер Ольга Сергеевна / НАН Украины, Ин-т экон.-правов. исследований. – Донецк, 2014. – 245 с.

6. Хозяйственное право : [учебник] / [В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, В. В. Хахулин и др.]; под ред. В. К. Мамутова. – К. : Юриком Интер, 2002. – 912 с.

#### **Грудницкая С.Н., Никитченко Н.В. Отдельные вопросы концептуальных основ государственного управления экономикой в условиях регионализации общественных отношений**

В статье отражены сформулированные предложения по определению адекватных современным условиям концептуальных основ правового регулирования государственного управления экономикой (в основном на примере государственного контроля хозяйственной деятельности). Подчеркнута мировая тенденция к сближению правового регулирования хозяйственной деятельности, в т.ч. государственного управления экономикой, с помощью хозяйственно-правовых средств, основанных на рассмотрении функциональной деятельности органов государственного управления как услуг, а субъектов хозяйствования как клиентов, которые их получают. Эта тенденция предполагает изменение направленности правового регулирования по администрированию реализации публичных интересов на содействие субъектам хозяйствования в осуществлении хозяйственной деятельности, реализации их прав и свобод. Основными направлениями развития законодательства, регулирующего отношения государственного управления экономикой, в этом контексте должны стать качества публичных услуг и защита прав и свобод субъектов хозяйствования. Отмечено, что на государстве как публичном субъекте права, которое осуществляет хозяйствование на основе целостного народнохозяйственного комплекса страны, и несет ответственность за обеспечение общественного хозяйственного порядка в стране, лежит обязанность по выполнению функций планирования и прогнозирования, контроля и регулирования хозяйственной деятельности на общегосударственном, региональном и различных локальных уровнях. В условиях рыночного хозяйства и децентрализации общественных отношений целесообразна постановка вопроса об индикативном планировании на основе концепции государственных услуг.

*Ключевые слова:* правовое регулирование государственного управления экономикой, местное самоуправление, концепция публичных услуг, права и свободы субъектов хозяйствования.

**Grudnyska S.M., Nikitchenko N.V. Selected questions framework of public administration in the economies regionalization of public relations**

Proposals for determining the adequacy of current conditions of the conceptual foundations of legal regulation of state management of the economy are formed and reflected in the article (mostly on the example of state control of economic activity). The global trend is highlighted as the convergence of legal regulation of economic activity and government management of the economy. And this convergence using economic of legal means that are based on the consideration of functional activity as the government services and economic entities as the clients who receive them. And this convergence using economic of legal means that are based on the consideration of functional activity of the government as the services and economic entities as the clients who receive them. This trend implies a change in the direction of legal regulation for the implementation of public administration to promote the interests of economic entities in the implementation of economic activities, the realization of their rights and freedoms. The main directions of development of legislation that govern the relationship of the state management of the economy, the quality of public services and protection of the rights and freedoms of economic entities should be in this context. It is noted that on the state as a public entity which carries out management on a holistic economic complex of the country and is responsible for ensuring public economic order in the country, have a duty to perform the functions of planning and forecasting, control and regulation of economic activities at the national, regional and various local levels. The question about the indicative planning based on the concept of public services is appropriate in a market economy and decentralization of public relations.

*Key words: legal regulation of the state management of the economy, local government, the concept of public services, the rights and freedoms of economic entities.*

УДК 342.9:351.74.081.65

Ю.С. Коллер

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА НЕЗАКОННЕ  
НОСІННЯ ФОРМЕНОГО ОДЯГУ ТА ЗНАКІВ РОЗРІЗНЕННЯ**

У статті на основі аналізу наукових джерел, чинного законодавства та законопроектів України розглянуто актуальні питання щодо встановлення адміністративної відповідальності за незаконне носіння форменого одягу та знаків розрізнення. Внесено пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері.

*Ключові слова: відповідальність, незаконне носіння, формений одяг, знаки розрізнення, мілітаризація.*

**Постановка проблеми.** В Україні за роки її незалежності з'явилося багато державних та приватних структур, що всупереч чинному законодавству незаконно використовують однострій, тобто форму одягу, її елементи, символи та знаки розрізнення військовослужбовців військових формувань, працівників органів внутрішніх справ тощо. Це призвело до надлишкової