

УДК 342 951:351,711](477)

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.1.18>**Алла Білякова,**аспірантка кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ОКРЕМИХ ФОРМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ ВИХОДУ УКРАЇНИ З ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

У статті зазначено, що відхід від усталених форм і методів державного управління в демократичному суспільстві і в умовах ринкової економіки є закономірним. Держава більший акцент робить на забезпечення фізичних і юридичних осіб приватного права публічними послугами, а вчені вважають таку державу «сервісною» та пропонують обмежитися цим, визначаючи предмет регулювання адміністративного права як галузі українського права. Однак у статті аргументується, що на макрорівні державне (публічне) управління є необхідним і поряд з іншими видами виконавчо-розпорядчої діяльності є частиною предмета адміністративно-правового регулювання. Автором наводяться визначення предмета регулювання адміністративного права, які подавалися в юридичній літературі радянського періоду і в роки незалежності української держави, і показується, що державне та муніципальне управління є невід'ємною частиною предмета адміністративного права. Автор також посилається на деякі праці останніх п'яти років, в яких допускається, що до предмета адміністративно-правового регулювання належить адміністрування. Доведено, що публічне управління і публічне адміністрування є назвами одного й того самого явища – виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади. Термін «адміністрування» з'явився в літературі останніх років через неточність перекладу з німецької на українську мову, адже навіть носії німецької мови вживають у наукових роботах термін «управління». У нашій державі спостерігається занепад економіки, відтік за кордон, передусім у держави-члени Європейського Союзу, робітничих кадрів, оголення української промисловості та не вирішення завдань щодо залучення кращих спеціалістів у вітчизняне виробництво. Поряд із використанням інших форм управління у статті пропонується реанімувати та удосконалити і пристосувати до ринкової економіки планування розвитку галузей, розроблення та затвердження програм розвитку населених пунктів і об'єднаних територіальних громад. Планування потребують відносини між державними органами, органами місцевого самоврядування у процесі відбору й експлуатації об'єктів у межах державно-приватного партнерства, передачі державного майна на умовах концесії, управління об'єктами державної власності, контролю за використанням об'єктів приватизованого майна тощо. Контрольні функції держави та органів місцевого самоврядування мають плануватися і здійснюватися з метою забезпечення ефективності використання майна, яке перебувало в державній власності до його приватизації та яке передавалося на якийсь термін на умовах концесії.

**Ключові слова:** адміністративне право, управління, програма, концепція розвитку міста, Угода про асоціацію.

**Постановка проблеми.** У сучасний період розвитку українського суспільства і держави часто ігноруються форми і функції державного управління, які раніше вважалися предметом адміністративно-правового регулювання. В Україні спостерігається занепад економіки, відтік за кордон, передусім у держави-члени Європейського Союзу, робітничих кадрів, оголення української промисловості та не вирішення завдань щодо залучення кращих спеціалістів у вітчизняне виробництво. Поряд із використанням інших форм управління пропонується реанімувати та удосконалити і пристосувати до ринкової економіки планування розвитку галузей, розроблення та затвердження програм розвитку населених пунктів і об'єднаних територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання використання форм державного управління економікою вивчалось в роботах І. П. Голосніченка, С. І. Бевз, О. О. Кравчука, О. І. Харитонові та інших авторів. Однак аналіз предмета адміністративно-правового регулювання в сучасних умовах здійснено неглибоко і форми та методи управління, особливо планування, вивчено недостатньо.

**Метою дослідження** є уточнення предмета адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, наголошення на необхідності використання удосконаленого планування для виходу України з економічної кризи.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративне право України має досить широкий предмет регулювання. До кола відносин, які воно регулює, належить цілий ряд конкретних дій, які можна було б об'єднати у певні види і підвиди. Безумовно, всі відносини, які регулюються цією галуззю права, мають управлінське походження.

Аналізуючи визначення предмета регулювання адміністративного права, можемо підкреслити, що до 2015 року майже всі автори підручників констатували, що до предмета адміністративного права належать відносини державного управління та адміністративної відповідальності, а також захист прав і свобод людини та громадянина у цих відносинах від свавілля адміністрації. У підручниках, рекомендованих Київським університетом імені Тараса Шевченка, з 2015 року з'явилися інші підходи до визначення предмета адміністративного права, а термін «державне управління» було замінено термінами «публічне управління» та «публічне адміністрування».

Порівнюючи сучасні визначення адміністративного права України з визначеннями цього феномена в радянській адміністративно-правовій науці, ми зможемо знайти певну кількість ознак, характерних для цього визначення, яке дається в різні періоди нашої історії державотворення. У російськомовному підручнику з адміністративного права харківської наукової школи із залученням вчених-адміністративістів з м. Києва було визначено, що адміністративне право є самостійною галуззю радянського соціалістичного права, за допомогою якого держава регулює однорідні суспільні відносини у сфері державного управління, розвиває та укріплює його демократичні засади. Адміністративному праву належить особлива роль у механізмі правового впливу. Воно виступає необхідним і важливим інструментом управління різноманітними соціальними процесами у суспільстві. Іншими словами, це – управлінське право, яке відрізняється від других галузей права специфікою предмета регулювання, юридичною своєрідністю (особливим методом регулювання) і структурними особливостями (системою розташування нормативного матеріалу) [1, с. 3]. Приблизно так само характеризується адміністративне право у юридичних літературних джерелах російських видавництв цього ж періоду. Наприклад, у підручнику з адміністративного права під редакцією П. Т. Василенкова, виданому в 1990 році, відзначається, що адміністративне право у найзагальнішій формі може бути визначено як галузь права, норми якої регулюють суспільні відносини

у сфері державного управління, цебто суспільні відносини, які виникають у процесі організації та здійснення органами держави виконавчої і розпорядчої діяльності [2, с. 42].

Наведемо визначення, які подаються у підручниках та посібниках, виданих українськими вченими за роки незалежності. У підручнику «Адміністративне право України» під редакцією С. В. Кивалова робиться висновок, що «предмет адміністративного права – це сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі організації й функціонування органів державного управління і здійснення ними заходів адміністративно-правового примусу і притягнення до адміністративної відповідальності» [3, с. 8].

У посібнику з адміністративного права під редакцією І. П. Голосніченка відзначається, що «адміністративне право України – це галузь права (система правових норм), яка з метою забезпечення прав і свобод громадян та реалізації завдань і функцій держави регулює суспільні відносини управлінського характеру та відповідальності, що формуються у сфері виконавчої влади, у внутрішній організаційній діяльності деяких державних органів інших гілок влади, а також в процесі здійснення органами місцевого самоврядування зовнішніх делегованих державою юридично-владних повноважень» [4, с. 9].

Як зазначають автори підручника «Адміністративне право України» під редакцією Ю. П. Битяка, «адміністративне право є самостійною галуззю права, за допомогою якої держава регулює однорідні суспільні відносини в сфері державного управління, розвиває й зміцнює його демократичні основи. Адміністративному праву належить особлива роль у механізмі правового регулювання – воно виступає необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами в суспільстві. Інакше кажучи, адміністративне право – це управлінське право, що відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання й структурних особливостей (системою розміщення нормативного матеріалу). *Предмет адміністративного права становить* широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації функцій державного управління, у зв'язку зі здійсненням широкою й різноманітною виконавчою й розпорядницькою діяльністю» [5, с. 22].

Досить широко визначає предмет адміністративного права професор С. Т. Гончарук, який пише: предметом адміністративного права України «виступають суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у сфері державного управління в про-

цесі здійснення завдань і функцій виконавчої влади, а також пов'язаних з внутрішньою організацією діяльності державних органів, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, застосування заходів адміністративного примусу, реалізацією і захистом прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади та здійсненням окремими недержавними формуваннями делегованих їм повноважень і функцій виконавчої влади» [6, с. 7-8]. Це досить насичене визначення також пріоритетом встановило «державне управління», однак захист прав і свобод у ньому стосується тільки громадян України, не охоплюючи інших людей.

Широким колом управлінських відносин представлений предмет адміністративного права у навчальному посібнику З. С. Гладуна [7, с. 10-11].

Дещо з іншого боку до визначення адміністративного права підходять В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко, які зазначають, що «предметом адміністративного права є сукупність правових відносин, що складаються у сфері публічного (державного і громадського) управління. Як зазначалося раніше, провідна роль у цій системі належить державному управлінню, а значить і державно-управлінським відносинам» [8, с. 34].

В останні роки (після затвердження програми ЗНО для подальшого навчання в магістратурі) вийшли підручники за загальною редакцією І. С. Гриценка та за авторством В. Галунько, Н. Армаш, В. Басс та інших, в яких змістом виконавчої влади визначено публічне адміністрування (замість державного управління). Наприклад, у підручнику авторства вказаних учених навіть підрозділ названо «Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади», у якому зроблено висновок, що зовнішньою формою реалізації публічної влади для виконавчої влади є публічне адміністрування [9, с. 12-14].

Автори вказаних вище підручників представили публічне адміністрування хоч і не прямо, але опосередковано як предмет адміністративного права, і це вимагає від нас провести короткий аналіз даної категорії у її значенні в українській мові. Як правило, автори, що застосовують термін «адміністрування», посилаються на праці німецького вченого Отто Майєра, який дійсно застосовував термін «Verwaltung» у своїх працях з адміністративного права. Однак цей термін можна перевести українською у двох значеннях як «управління» і як «адміністрування» [10, с. 494]. Власне, у цих підручниках невіправдано відбулася підміна понять – «управління» на «адміністрування». Навіть носіями

німецької мови, вченими з адміністративного права було здійснено переклад «Verwaltung» як «управління» [11, с. 288]. Польські адміністративісти розглядають «administracji» як відповідну структуру і як діяльність і вважають, що адміністративне право регулює відносини публічної administracji [12, с. 14]. У перекладі з польської на українську мову термін «administracji» означає «управління» або «керування» [13, с. 12], отже, польське адміністративне право регулює відносини публічного управління.

Доцільно відзначити, що історично термін «управління» належить до української словесності з давніх-давен. Цей термін застосовувався в рукописах на зорі становлення державності на території України. Наприклад, у давньоруському літописі «Повесті временних лет» зазначалося, що «поляни жили в ті часи окремо і **управлялись** своїми родами; адже і до тієї братії (про яку мова піде у подальшому) були вже поляни, і жили вони всі своїми родами на своїх місцях, і кожен **управлявся** самостійно» [14]. Звідси можна зробити висновок, що термін «управління» – це термін української словесності і може розглядатись як досить важливий складник творчості українського народу.

Найбільшим надбанням української адміністративно-правової науки став підготовлений колективом учених двоухтомний підручник з адміністративного права (академічний курс) під редакцією В. Б. Авер'янова. У ньому детально проаналізовано предмет адміністративного права та зроблено висновок, що до предмета адміністративного права входять п'ять груп суспільних відносин: відносини, що формуються у ході державного управління економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом; надання приватним особам адміністративних (управлінських послуг); управління процесом внутрішньої організації державних органів, адміністрацій державних підприємств; у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів; у ході застосування заходів адміністративного примусу, у тому числі адміністративної відповідальності [15, с. 71].

Отже, немає сенсу вводити термін «адміністрування» ні в підручники з адміністративного права, ні в законодавство, адже натомість є усталений український термін «управління» і саме управлінські відносини є найбільшою частиною предмета адміністративно-правового регулювання.

Безумовно, економічні процеси в Україні в основному мають провадитись шляхом саморегуляції на основі ринку. Однак у всіх державах, у тому числі в державах-членах

Європейського Союзу, глобальні проблеми вирішуються на основі державно-управлінських відносин. Україна є асоційованим членом ЄС і має відповідати стандартам, запровадженим цим Союзом. Ст. 168 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, передбачила існування співробітництва у сфері колективного управління правами. «Сторони визнають необхідність укладання угод між своїми відповідними організаціями колективного управління з метою взаємного забезпечення більш простого доступу і обміну інформацією між територіями Сторін, а також забезпечення взаємної передачі авторської винагороди за використання творів Сторін або інших об'єктів, що охороняються. Сторони визнають необхідність того, щоб їхні відповідні організації колективного управління досягли високого рівня ефективності та прозорості при виконанні своїх завдань» [16, ст. 168]. Отже, і на національному рівні, і на рівні Угоди про асоціацію Україна здійснює функції управління, які передбачені національним законодавством і угодою. Управлінські відносини регулюються адміністративним правом, як національним, так і міжнародним.

Українська економіка перебуває у кризовому стані, і ситуація ускладнюється пандемією COVID-19. Яким чином виходити з економічної кризи? Якщо в майбутньому в основу державної політики покласти тільки іноземні запозичення, то це призведе до ще більшого поглиблення економічної кризи. Тому необхідно шукати інші шляхи, і, на нашу думку, цей шлях лежить через подання ринкової економіки з плануванням основних загальнодержавних економічних заходів управління. Нині, коли в Кабінеті Міністрів України йде підготовка Стратегії реформування державного управління, досить важливо усвідомлювати, в якому стані знаходиться Україна, які сьогодні залишились інструменти виходу з кризи і які є можливості їх застосовувати.

Не варто жаяхатися тих методів управління, які існували за часів радянської влади і залишки яких ми ще спостерігаємо у здійсненні виконавчої влади. Особливу увагу необхідно приділити плануванню напрямів розвитку різних секторів економіки. Десятки років тому приймалися Державні програми розвитку різних галузей економіки. Так, 29 вересня 2001 року Кабінетом Міністрів України прийнята Програма «Українське вугілля», у якій вугільна промисловість названа стратегічною галуззю країни, визнано, що «вугілля – це єдина енергетична

сировина, запасів якої потенційно достатньо для забезпечення енергетичної безпеки держави, сприяння розвитку металургійної промисловості». У цьому документі показаний стан вугільної галузі та визначена мета вугільної промисловості, її реформування та удосконалення державного управління нею, а також заходи, які намічено здійснити і строки їх виконання [17]. Так само Кабінетом Міністрів України прийнята Державна програма розвитку та реформування гірничо-металургійного комплексу на період до 2011 року. У Державній програмі, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 року № 967, проаналізовано сучасний стан гірничо-металургійного комплексу та заплановані заходи за такими основними напрямками, як-то: розвиток основних видів виробництва чорної металургії, розвиток сировинних та взаємозв'язаних видів виробництва, розвиток основних видів виробництва кольорової металургії, забезпечення транспортом, обладнанням, засобами автоматизації, енергозбереження та екологія, соціальні, кадрові проблеми. оплата праці, охорона праці [18]. Державні програми розроблялися та затверджувалися також і щодо інших галузей промисловості та сільського господарства. Безумовно, що відтоді багато що змінилося. Більшість об'єктів різних галузей набули інших форм власності. Однак це не заважає планувати заходи щодо виведення певних галузей із кризового стану.

Планування потребують відносини між державними органами, органами місцевого самоврядування щодо відбору й експлуатації об'єктів у межах державно-приватного партнерства, передачі державного майна на умовах концесії, управління об'єктами державної власності, контролю за використанням об'єктів приватизованого майна тощо.

Контрольні функції держави та органів місцевого самоврядування мають плануватися і здійснюватися з метою забезпечення ефективності використання майна, яке перебувало в державній власності до його приватизації або яке передавалося на якийсь термін на умовах концесії. Наприклад, за даними вчених, «за всі роки незалежності в Україні не реалізовано жодного масштабного проекту, де б приватний інвестор вклав свої кошти в розвиток інфраструктурного об'єкта на умовах концесії. Водночас в інших державах концесіонер залучається до розбудови медичної інфраструктури: держава отримує сучасні лікарні, а інвестор (концесіонер) має переважне право на надання супутніх послуг у цих медзакладах. У світі на основах концесії будують дороги, аеропорти, навчальні заклади тощо» [19].



Україна потребує масштабного макроекономічного планування, в якому б відображалися детально розписані обсяги виробництва товарів, послуг для всіх суб'єктів господарювання, централізоване встановлення обсягів споживання основних матеріальних, фінансових, людських ресурсів країни, розробка моделі бажаного майбутнього стану економіки з одночасним визначенням шляхів, способів, засобів і строків досягнення цього стану [20, с. 20-21].

На місцевому рівні необхідно створити інтегровану концепцію розвитку міста або територіальної громади, особливо це важливо в умовах реформованого місцевого самоврядування, яке дозволило об'єднати територіальні громади навколо визначених мешканцями громади центрів. Саме в межах територіальних громад має відбуватися вироблення стратегії розвитку населених пунктів, визначення пріоритетності їх розвитку, планування розвитку територій і т. п.

#### Висновки

Для виходу України з економічної кризи необхідно використовувати поряд із менеджментом, що застосовується в умовах ринкових відносин, на макрорівні такі засоби управління, як-то: планування розвитку різних галузей економіки; споживання і розподіл матеріальних, передовсім природних, ресурсів, людського потенціалу; на місцевому рівні необхідне створення інтегрованої концепції розвитку міст або територіальних громад. Безумовно, що це тільки окремі форми виконавчо-розпорядчої діяльності, які необхідно передбачати в адміністративно-правовому регулюванні.

#### Список використаних джерел:

1. Советское административное право : учебник / под ред. Р. С. Павлоского. Киев: «Выща школа», 1988. 416 с.
2. Советское административное право : учебник / под ред. П. Т. Василенкова. Москва: «Юридическая литература», 1988. 576 с.
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. академіка С. В. Кивалова. Одеса : «Юридична література», 2003. 894 с.
4. Адміністративне право України: основні поняття : навчальний посібник / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. Київ: Г.А.М., 2005. 230 с.
5. Административное право Украины : учебник / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю.П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков: Право, 2003. 576 с.

6. Гончарук С.Т. Адміністративне право України. Загальна та особлива частини. Київ: 2000. 240 с.

7. Гладун З.С. Адміністративне право України. Академічний курс. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.

8. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

9. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О. та ін. Київ: НДПП, 2018. 452 с.

10. Немецко-русский словарь / под ред. И.В. Рахманова. Москва: Госиздат словарей, 1962. 574 с.

11. Шлоер Б., Соїко І. Німецько-українсько-російський коментований словник з адміністративного права / заг. ред. Б. Шлоера та Ю. Зайцева. Київ: Український центр правничих студій, 2003. 464 с.

12. Prawo administracyjne. Część ogólna. Redaktor naukowy – Marek Chmaj. Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego. Warszawa, 2007. 312 s.

13. Житар У.В., Пікуль С.А., Попов Є.Ф., Слободян Д.В. Пльсько-український словник. Київ: Видавничий дім «Чумацький шлях», 2010. 670 с.

14. Повесть временіх лет. URL: <http://lib.ru/HISTORY/RUSSIA/povest.txt> (дата звернення: 12.11.2020).

15. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов. Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.

16. Про затвердження Програми «Українське вугілля» : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2001 року № 1205. *Офіційний вісник України*. 2001. № 38. Ст. 1731.

17. Державна програма розвитку та реформування гірничо-металургійного комплексу на період до 2011 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 року № 1731. *Офіційний вісник України*. 2004. № 38. Ст. 1731. № 31. Ст. 2064.

18. Селіванова І. Нова концесія: як один закон реанімує державно-приватне партнерство. URL: <https://mind.ua/openmind/20202924-nova-koncesiya-yak-odin-zakon-reanimue-derzhavno-privatne-partnerstvo> (дата звернення: 12.11.2020).

19. Перелік тестових питань із сучасних проблем управління підприємницькою діяльністю і розвитком суспільства. Одеса: НАДУППУ, Одеський регіональний інститут державного управління, 2011. 66 с.

**Alla Bilyakova. Feasibility of using certain forms of public administration for Ukraine's overcoming the economic crisis**

*The article notes that the departure made from established forms and methods of public administration in a democratic society and a market economy is natural. The state places more emphasis on providing individuals and legal entities of private law with public services. Also scholars consider such a state to be a "service" state. They propose to limit it by defining the subject of regulation of administrative law as a branch of Ukrainian law. However, the article proves that at the macro level public administration is necessary and, along with other types of executive and administrative activities, is part of the subject of administrative and legal regulation. The author gives definitions of the subject of regulation of administrative law, which were given in the legal literature of the Soviet period and during the years of independence of the Ukrainian state, and shows that state and municipal administration is an integral part of the subject of administrative law. Reference is also made to some works of the last five years in which it is assumed that the subject of administrative and legal regulation is administration. It is proved that public administration and public administration are identical names of the same phenomenon – executive-administrative activity of executive bodies. The term "administration" has appeared in the literature in recent years due to the inaccuracy of the translation from German into Ukrainian, as even German speakers use the term "management" in their scientific work. Nowadays in our country there are: a decline in the economy, the outflow of foreign countries, especially to the member states of the European Union of workers, the exposure of Ukrainian industry and failure to solve problems to attract the best professionals in domestic production. Along with the use of other forms of management, the article proposes: to revive, improve and adapt development of industries to the market economy; creating and approval of development programs for settlements and united territorial communities. Planning requires relations between state bodies, local governments in the selection and operation of facilities within the public-private partnership, the transfer of state property under concession, management of state property, control over the use of privatized property, etc. Control functions of the state and local self-government bodies should be planned and carried out in order to ensure the efficient use of state-owned property before its privatization, or when it was transferred for a certain period on the terms of a concession.*

**Key words:** administrative law, management, program, concept of city development, Association agreement.

