



Олег Баклан,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та приватного
права Київського університету
імені Бориса Грінченка

УДК 342.922 : 346.2 (477)

До питання правової природи та структури неправових форм державного управління (на прикладі сфери підприємництва)

Як відомо, адміністративне право як фундаментальна правова наука, провідна галузь права та базова навчальна дисципліна являє собою досить складне явище. Соціальний та правовий феномен сучасного адміністративного права (та його підгалузей тощо) пояснюється не лише величезним спектром та обсягом правовідносин, що регулюються нормами адміністративного права, які нерідко у певних випадках тісно взаємодіють з іншими правовими нормами, не лише багаточисельністю та різноманітністю джерел, але й безупинними дискусіями навколо багатьох базових понять, принципів, функцій, інститутів, та окремих понятійних категорій адміністративного права тощо. При цьому своєчасне ефективне та раціональне застосування необхідних форм (та методів) адміністративно-правового регулювання (зокрема в сфері підприємництва) є важливою умовою для: співіснування громадянського суспільства

та правової держави; дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина; створення та існування соціально-орієнтованої держави з соціально-ринковою економікою; для функціонування стабільної політичної системи суспільства та держави, яка застосовує новітні адміністративні та інші правові механізми державного управління (регулювання тощо).

Нині, враховуючи різноманіття управлінських спектрів суспільного життя, появу нових проявів, напрямів та галузей публічного управління, все більше і більше стає очевидним і те, що абсолютне виділення певного кола суспільних відносин, що становить предмет будь-якої галузі, є завданням досить складним, що на слухну думку відомого італійського ученого-адміністративіста М. С. Джанніні обумовлюється поперше постійним зростанням кількості органів публічної адміністрації, а по-друге тим, що у розвинутих



країнах практично не залишається таких сторін людської діяльності яких не торкались би у процесі власної діяльності органи публічної адміністрації, які використовують при цьому різноманітні форми та методи [1-5] та ін.

Тому метою даної статті є спроба започаткувати обговорення структури та правової природи окремих неправових форм державного управління (зокрема тих, що застосовуються у сфері підприємництва), які у навчально-науковій літературі переважно розглядаються лише фрагментарно. У зазначеному контексті доречним виглядає третій аргумент, а саме те, що сьогодні у сфері підприємництва виникає об'єктивна необхідність поєднання державного (передусім адміністративно-правового) впливу на макроекономічні процеси з одночасним наданням самостійності у прийнятті господарських рішень суб'єктам підприємства.

Як відомо, саме поняття «підприємство» має, насамперед, економічне походження. У західноєвропейській економічній літературі, переважно, під підприємством розуміють «економічну єдність, в якій об'єднуються і координуються людські й матеріальні чинники господарської діяльності». Так, американський економіст М. Джеймс визначає підприємство як «будь-яку організацію, що займається головним чином виробництвом для ринку певних речей або послуг і фінансово незалежну від будь-якого іншого органу». На думку М. Деспакса, підприємство – це «автономний організм, утворений міцним союзом двох тісно пов'язаних між собою осередків: економічного осередку що об'єднує матеріальні елементи, необхідні для функціонування виробництва; соціального осередку, що складається з людських елементів, які потрібні для того, щоб використовувати матеріальні елементи економічного осередку». Лаконічним є визначення іншого французького професора, П. Дюрана, «підприємство є суспільством, створеним з певною метою».

Подані визначення підприємства базуються на загальноприйнятій економічній теорії чинників виробництва, згідно з якою підприємство є явищем поєднання праці й капіталу. Безумовно, підприємства, що здійснюють підприємницьку діяльність, можна розглядати і як первинну ланку економіки, і як певну сукупність засобів виробництва, їх майновий комплекс, і як певний колектив, який під управлінням керівників (органу управління) здійснює випуск товарів і надання послуг.

Сучасні вітчизняні вчені адміністративного права, переважно, при визначенні поняття «підприємство» відсилають до нормативно-правової бази та не дають власного визначення цього поняття. Деякі сучасні дослідники-адміністративісти розглядають підприємство як різновид організацій, що здійснюють, на відміну від органів виконавчої влади, не керівництво, а економічні, соціально-культурні й інші функції в цілях задоволення матеріальних, духовних та інших потреб громадян, суспільства й держави. Причому, підкреслюється [6], що підприємства «не мають владних повноважень і не є суб'єктами управління».

Враховуючи вищезазначене, спробуємо дати загальну характеристику основним формам адміністративно-правового регулювання підприємства (управління, забезпечення, втручання або іншого впливу).

Як відомо, форми державного управління (регулювання також) – це організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій, що здійснюються виконавчо-розпорядчими органами, посадовими особами державного управління. Отже, форма управління (регулювання тощо) – це зовнішній прояв управлінської (регуляторної так само) діяльності. Форма в даному випадку є ні чим іншим, як об'єктивним вираженням сутності роботи органів і посадових осіб, що займаються державним управлінням (регулюванням тощо).

За допомогою форм практично реалізуються і функції управління

(регулювання), тому від використання тих чи інших форм у більшій або меншій ступені залежить ефективність управлінської (регуляторної тощо) діяльності.

Вид конкретної форми управлінської (регуляторної тощо) діяльності визначається характером дій (та прийнятих рішень) органів державного управління по здійсненню покладених на них державних функцій. В одних випадках дані дії тягнуть за собою юридичні наслідки, в інших – ні. Саме ця обставина дозволяє ученим адміністративного права поділяти форми такої діяльності на правові й неправові [7].

За найбільш розповсюдженою класифікацією, а саме за способом реалізації методів управління, учені адміністративного права переважно виділяють такі форми як: видання нормативних (ненормативних) правових актів; укладання адміністративно-правових договорів; вчинення реєстраційних та інших юридично значимих дій; організаційні дії; матеріально-технічні операції [7, с. 202].

Дотримуючись цієї класифікації, звернемо увагу на деякі неправові форми адміністративно-правового регулювання підприємництва.

Організаційні дії, матеріально-технічні операції не спричиняють юридичних наслідків. Це неправові форми управлінської (регуляторної) діяльності. Але від них багато в чому залежить ефективність сучасних управлінських (регуляторних) взаємозв'язків між органами публічного управління та суб'єктами підприємництва.

Дефініція «управління» має як філософське, так і правове, економічне, соціально-психологічне, соціологічне та інші тлумачення значення.

Так фахівцями з філософії управління визначається як об'єктивний процес упорядкування систем, суть якого полягає в забезпеченні їхньої цілісності, підтриманні заданого режиму діяльності й досягненню мети шляхом обміну інформацією між їхніми підсистемами.

З позиції науки менеджменту управління це процес проектування та інновації соціальних організацій, мотивації людей до діяльності для досягнення цілей організації.

Політологи розуміють управління як вплив на суспільство з боку держави політичними методами.

З позиції науки кібернетики управління це цілеспрямований вплив керуючої системи на об'єкт управління – складну динамічну систему.

Учені-економісти трактують управління як спосіб отримання економічного результату при найменших виробничих витратах.

Представники правових наук тлумачать управління як цілеспрямований організуючий вплив з боку керуючого суб'єкту на поведінку керованого об'єкта, на ті чи інші явища та процеси для приведення їх у відповідність з певними закономірностями.

Згадаємо, що засновником школи наукового управління прийнято вважати Фредеріка Вінслоу Тейлора (1856 – 1915 рр.), якого часто називають батьком наукових методів управління, а головна його праця – «Принципи наукового менеджменту» є зразком прикладного дослідження в науці державного управління. Оскільки Ф. В. Тейлор, насамперед, був фахівцем-практиком він також оформив патенти на більш ніж сотню своїх винаходів і раціоналізаторських пропозицій. В основі власної теорії дослідник поклав людський фактор, суть якого полягає в тому, що працівника для підвищення його продуктивності праці необхідно всіляко стимулювати. Основне завдання запропонованої ним системи це зближення інтересів усього персоналу підприємства. Вирішення завдання підвищення продуктивності праці дослідник бачив в раціоналізації трудових операцій на базі наукової організації трудової діяльності робітників. Історичним здобутком Ф. В. Тейлора є визнання того, що робота з управління – це певний сво-



ерідний вид упорядкованої діяльності, який потребує наявності певної спеціальності.

Наукові новації Ф. В. Тейлора одержали широке поширення у багатьох країнах світу, зокрема, у США, Великій Британії, Італії, Нідерландах, Німеччині, Росії, Франції, Японії та інших розвинутих країнах.

Наукова спадщина Ф. В. Тейлора має своїх чисельних послідовників. Так, значний внесок у розвиток системи Ф. В. Тейлора вніс німецький дослідник Гардінгтон Емерсон (1853 – 1931 рр.). Розробивши віломі та актуальні лонині дваналпять принципів продуктивності. А саме: відновлені пілі: здоровий глузд: компетентні поради і консультації: дисципліна і порядок: справедливе і неупереджене ставлення до працівників: оперативний, точний, повний і безперервний облік: диспетчерування: норми та розклад: налагодження умов праці: нормування робочих операцій: стандартні письмові інструкції; нагорода за продуктивність.

Доречно також згадати, що засновником класичної (або адміністративної) школи в управлінні вважається французький дослідник Анрі Файоль (1841 – 1925 рр.), який у книзі «Загальне та промислове управління» вперше запропонував формалізований опис роботи керівників-менеджерів та сформулював наступні власні основні принципи управління, а саме: поділ праці; повноваження і відповідальність; дисципліна; єдиноначальність; єдність дій; підпорядкованість інтересів; винагорода персоналу; централізація; нерозривний ланцюг команд «ланцюг керівників»; порядок на своєму робочому місці; справедливість; стабільність персоналу; ініціатива; корпоративний дух тощо.

Розглядаючи організацію як єдиний організм, А. Файоль вважав, що для будь-якої ділової організації характерна наявність шести видів діяльності, а саме: технічна (виробництво); комерційна (закупівля, збут і обмін); фінансова (пошук і оптимальне використання капіталу); діяль-

ність з безпеки (захист власності людей); екаунтинг (від лат. *accounting*. доповідь, налявати звіт, пояснювати); функціональна сфера бізнесу, яка пов'язана із збиранням, класифікацією, обробкою, аналізом і оформленням різних видів фінансової інформації); управління (планування, організація, розпорядництво, координація і контроль).

Як бачимо, серед перелічених видів діяльності велика питома вага належить саме заходам, що відносяться до неправових форм управління.

В теорії права прийнято вважати, що загальні функції є основними, які притаманні напрямам впливу на певні процеси, які відбуваються у сфері економіки, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах суспільного життя, незалежно від того, на якому ієрархічному рівні і на якій управлінській стадії вони здійснюються.

Так, наприклад, функція організації забезпечує ефективність та взаємозв'язок всіх інших функцій державного управління (регулювання тощо). Зміст даної функції організації включає створення органів державного управління (також реорганізацію та ліквідацію органів управління, підприємств, установ), побудова структури апарату державного управління, розроблення нормативно-правових актів про органи державного управління, встановлення взаємозв'язків між управлінськими структурами, підбір та розстановку кадрів та ін.

Функція прогнозування і моделювання. Необхідність в цій функції випливає із самої природи державного управління (регулювання так само), бо воно має вирішувати як повсякденні проблеми, так і перспективні завдання. Прогнозування – це наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки і перспектив управлінських явищ і процесів, властивих суб'єкту і об'єкту державного управління. Державне управління покликане вирішу-

вати довгострокові, перспективні завдання, моделюючи їх заздалегідь. Якщо органи виконавчої влади не матимуть прогнозів, розв'язання цих завдань відбуватиметься в умовах певної невизначеності. Варто підкреслити, що в управлінському процесі прогнозування використовується і як функція, і як принцип, і як метод управління.

Функція планування повинна бути присутня на всіх управлінських стадіях, у всіх структурах управління тощо. Цей напрям діяльності полягає у визначенні мети, спрямованості, завдань, способів реалізації тих чи інших суспільних процесів (політичних, соціальних, економічних, культурних та ін.), розробці програм, за допомогою яких повинна бути досягнута мета. Сучасне планування повинно ґрунтуватися на принципах науковості, законності, комплексності, економічній доцільності, багатоваріантності управлінських рішень, оптимальності, та інших сучасних принципах.

За допомогою функції регулювання здійснюються безпосереднє керівництво керованими об'єктами державного регулювання (управління тощо) та інший вплив на їх поведінку. Тобто завдяки регулюванню досягається необхідний стан упорядкування і стійкості певних систем у структурі державного управління. Регулювання охоплюється головним чином поточні заходи щодо будь-яких відхилень від запланованих завдань і державних програм. Під впливом регулювання управлінські процеси відбуваються в заданих напрямках та відповідно до прийнятих програм. Необхідність оперативного регулювання обумовлена також і мобільністю самого державного управління. Здатність будь-якої управлінської системи відносно самостійно зберігати належний правовий стан в незалежності від будь-якого побічного впливу є результатом належного здійснення функції регулювання.

Координація як функція державного управління забезпечує узго-

дження діяльності всіх елементів системи державного управління. При цьому завдяки координуванню узгоджуються дії не тільки усередині органів виконавчої влади, а й дії інших управлінських структур, інших державних, комунальних та інших органах тощо.

Функція контролю (нагляду тощо) має свої особливості щодо всіх інших функцій державного управління, контроль характеризується універсальністю стосовно будь-якої ланки управлінської системи. Контрольна (наглядова тощо) функція пов'язана зі збором, передачею, зберіганням та переробленням фактичних для управління даних, реєстрацією та групуванням показань про діяльність елементів системи державного управління, наявності та витратах ресурсів та інших облікових дій. Починається ця діяльність з одержання інформації про дійсний правовий стан підконтрольного об'єкта і закінчується прийняттям рішень, які передбачають відповідну корекцію в системі державного управління для досягнення запланованої мети. Контрольна функція ґрунтується на принципі зворотних зв'язків, які існують при будь-якій взаємодії суб'єкта й об'єкта в системі державного управління (регулювання так само).

Згадані функції державної (публічної так само) управлінської діяльності в той чи іншій ступені мають місце при управлінні (регулюванні) і у сфері вітчизняного підприємництва.

Як і функції державного управління, так і його принципи були закладені засновниками науки управління. Принципи державного управління – важлива категорія управлінської науки. Ці основні засади повинні відображати сутність і реальність процесів державного управління. Вони є результатом узагальнення об'єктивних законів та закономірностей, притаманних їм рис і ознак. Принципи державного управління динамічні за змістом і формою. Принципами державного управління керуються згідно з сучасними соці-



льно-політичними, економічними та культурними та іншими чинниками, що склалися в суспільстві та державі. Принципами державного управління обґрунтовуються зв'язки як між суб'єктом та об'єктами управління. Вони відображають риси, які притаманні системі державного управління, а також окремим її елементам. Безпосередньо на практиці принципи управління повинні бути першоджерелами щодо норм права, якими керуються в управлінській діяльності.

Нині при багатоваріантності визначення та класифікації принципів управління та принципів державного управління, насамперед, заслугове на увагу виокремлення трьох груп принципів державного управління: загальносистемних, структурних та спеціалізованих.

До загальносистемних принципів належать: принцип законності; демократизму; розподілу влади; публічності та гласності; компетенції; об'єктивності управління; правової впорядкованості та самоврядування; поєднання централізації і децентралізації; стимулювання.

У групі структурних принципів виділяють: структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні принципи.

Структурно-цільові принципи охоплюють, наприклад, наступні засади: взаємодоповнюваність цілей, коли одна мета сприяє іншій та підсилює її; підпорядкованість проміжних та локальних цілей загальним (стратегічним); узгодженість цілей державного управління між собою; послідовність в досягненні всієї сукупності цілей державного управління.

До структурно-функціональних принципів, наприклад, відносяться: визначення та диференціація функцій шляхом видання правових норм; сумісність різних функцій в межах компетентності одного державного органу чи декількох державних органів, органів державного управління однієї галузі та в цілому організаційної системи державного управління.

Серед структурно-організаційних засад, наприклад, виділяють: єдність системи виконавчої влади; різноманітності організаційних зв'язків органів державної влади і місцевого самоврядування в системі публічного управління; об'єднання колегіальності в окремих органах влади та місцевого самоврядування; територіально-галузеві, які обумовлюють залежність організаційних структур від певної території, галузі виробництва тощо.

Структурно-процесуальні принципи охоплюють такі засади як: відповідність елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності органів державного управління їх функціям та організації; правова визначеність управлінської діяльності та персональна відповідальність за її результати; стимулювання ефективної та сумлінної управлінської діяльності.

Третю велику групу – спеціалізованих принципів державного управління утворюють: принципи діяльності окремих органів виконавчої влади; принципи інформаційного забезпечення державного управління; принципи державної служби; принципи роботи з персоналом апарату управління; принципи прийняття управлінських рішень.

Згадані принципи державної (публічної так само) управлінської діяльності в той чи іншій ступені також мають місце при управлінні (регулюванні) і у сфері вітчизняного підприємства.

Отже, можна погодитися з думкою, що сучасний процес встановлення і обґрунтування принципів державного управління (у сфері вітчизняного підприємства зокрема) повинен відповідати наступним вимогам:

а) відображати тільки найбільш істотні, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління;

б) характеризувати стійкі закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні;

в) охоплювати переважно закономірності, відносини і взаємозв'яз-

ки, властиві державному управлінню як цілісного соціального явища, тобто які мають загальний характер;

г) відображати специфіку державного управління, його відмінності від інших видів управління [8].

Наприкінці зазначимо - які ж саме форми публічного управління можна виокремити у сфері підприємства?

До організаційних дій у сфері підприємства можна віднести проведення органами публічного управління зборів, конференцій підприємців; роз'яснення, наради, семінари з приводу видання нормативних (ненормативних) правових актів; пропаганду виконання взаємних зобов'язань між суб'єктами управління та підприємцями; спільну розробку заходів щодо впровадження новітніх досягнень науки й техніки; вивчення громадської думки та інші подібні.

До матеріально-технічних операцій в сфері підприємства належать матеріально-технічні дії з підготовки до проведення організаційних заходів та з приводу видання нормативних (ненормативних) правових актів, діловодство, комп'ютерне супроводження, складання та оформлення звітів, довідок інших документів та інші подібні.

Таким чином, роль і значення неправових форм адміністративно-правового регулювання (та управління) підприємства не варто применшувати, оскільки, коли організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності органів виконавчої влади є недостатнім, це в кінцевому результаті негативно впливає на ефективність виконання завдань і обов'язків цих органів управління. Враховуючи проаналізований матеріал стосовно форм адміністративно-правового регулювання підприємства (та певним чином і методів, які потребують окремого розгляду), з приводу характеристики даних форм правового регулювання слід зазначити наступне.

Специфіка природи та функціонального призначення організаційних

дій та матеріально-технічних операцій в сфері підприємства переважно визначається щодо їх присутності в адміністративних, фінансових, митних (які регулюються в основному нормами імперативного характеру) або цивільних, підприємницьких чи інших правовідносинах (які регулюються нормами в основному диспозитивного змісту).

До спеціальної правоздатності, яка зовнішньо характеризує діяльність суб'єктів господарювання та підприємства у взаємостосунках з органами публічного управління в сфері підприємства, зокрема, можна віднести можливість: займатися визначеною господарською діяльністю (після легалізації цієї діяльності); згідно укладених угод з органами публічного управління здійснювати певні організаційні дії та матеріально-технічні операції; надання платних (безоплатних) послуг у встановленому порядку; отримувати від органів публічної влади інформацію, кредити, пільги та інші преференції; виконувати інші господарські, організаційні та матеріально-технічні дії, які не суперечать законодавству.

Ефективне здійснення організаційних дій та матеріально-технічних операцій в сфері підприємства повинно ґрунтуватися на: а) науково-обґрунтованих концептуальних засадах формування державної політики щодо адміністративно-правового регулювання підприємства, які передбачають організаційно-правові механізми реалізації сучасного, бажано соціально-спрямованого підприємства; б) принципах конструктивної взаємодії між органами публічного управління та суб'єктами підприємства (їх об'єднаннями) в) новому сучасному розумінні змісту форм та методів адміністративно-правового регулювання підприємства; г) врахуванні позитивного закордонного досвіду адміністративно-правового регулювання підприємства.



Список використаних джерел

1. *Административное право зарубежных стран. Учебное пособие* / Под общ. ред. Козырина А. Н. М.: Издательство «СПАРК», 1996. С. 128.
2. *Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т.* / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. К. : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
3. *Гриценко І. С.* Форми державного управління: історичні питання становлення та наукового аналізу // Форум права. 2007. № 3. С. 61-65 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07gistna.pdf>
4. *Околіта С. В.* Справедливість та законність як принципи державно-правового регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Філософ. держ. упр.» / С. В. Околіта. К., 2000. 18 с.
5. *Стеценко С. Г.* Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд / С. Г. Стеценко // Право України. 2011. № 4. С. 39-46.
6. *Алехин А. П.* Административное право Российской Федерации : учеб. / Алехин А. П., Кормалицкий А. А., Козлов Ю. М. М. : Зерцало, Теис, 2001. С. 194.
7. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : [підруч.] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
8. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : [курс лекций] 3-е изд., доп. М. : ОМЕГА-Л, 2005. С. 265.

Баклан О. В. До питання правової природи та структури неправових форм державного управління (на прикладі сфери підприємництва)

Анотація. Стаття присвячена ілюстрації та аналізу окремих поглядів та думок щодо структури та правової природи окремих неправових форм державного управління у сфері вітчизняного підприємства. Надано авторський погляд з окресленої проблематики.

Ключові слова: державне управління; державне регулювання; не правові форми державного управління; публічне управління; сфера підприємництва.

Baklan O. V. K вопросу правовой природы и структуры неправовых форм государственного управления (на примере сферы предпринимательства)

Аннотация. Статья посвящена иллюстрации и анализу отдельных взглядов и мнений относительно структуры и правовой природы отдельных не правовых форм государственного управления в сфере отечественного предпринимательства. Представлено авторский взгляд по обозначенной проблематике.

Ключевые слова: государственное управление; государственное регулирование; не правовые формы государственного управления; публичное управление; сфера предпринимательства.

Baklan O. On the issue of the legal nature and structure of non-legal forms of government (on the example of the business sphere)

Summary. The article is devoted to the illustration and analysis of individual views and opinions on the structure and legal nature of certain non-legal forms of government in the field of domestic entrepreneurship. Provided by the author's view on the identified issues.

Keywords: public administration; government regulation; non-legal forms of government; public administration; business sphere.