

*Сквірський І. О.,  
доктор юридичних наук, доцент, професор  
кафедри конституційного та трудового права  
Запорізького національного університету*

## КАТЕГОРІЯ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ»: СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД ТА НОВІ ОРІЄНТИРИ ДОСЛІДЖЕННЯ

**Анотація.** Стаття присвячена обґрунтуванню необхідності подальшого введення в правовий та науковий обіг поняття «публічне управління». Для досягнення визначеної мети автором проаналізовано зміст категорії «державне управління», встановлено відмінності між поняттями «державне управління» та «публічне управління», а також визначено змістовне наповнення терміна «публічне управління».

**Ключові слова:** адміністративне право, державне управління, категорія, публічне управління, процедура.

**Постановка проблеми.** Вітчизняне адміністративне право розпочало своє становлення та розвиток на початку 90-х рр. ХХ ст., проте вважати цей процес завершеним не можна. Це пов'язано передусім із тим, що нині продовжується робота над чисельними нормативними актами, які мають скласти джерельну базу адміністративного права. У такому разі мова йде насамперед про Адміністративно-процедурний кодекс України, Кодекс України про адміністративні проступки, Закон України «Про делеговані повноваження» тощо. Зазначена робота є доволі складною та відповідальною, оскільки від її результатів багато в чому залежатиме ефективність діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямована на утвердження та забезпечення прав і свобод людини. З огляду на це законотвора діяльність, з одного боку, має бути забезпечена належними ресурсами (людськими, матеріальними, організаційними тощо), а з іншого – ґрунтуватися на досконалій та такій, що відповідає реаліям сучасного життя, теоретичній базі. В останньому випадку мова йде про науку адміністративного права, яка має забезпечити законотворчий процес необхідною термінологією, досконалими та виваженими концепціями та практично корисними пропозиціями. Однак у цій сфері мають місце певні проблеми, пов'язані з тим, що в теорії адміністративного права продовжують існувати терміни, які вже не відображають та належним чином не характеризують явища й процеси, які мають місце у сфері функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Типовим прикладом може бути категорія державне управління, яка, діставшись українській науці адміністративного права в спадок від радянських учених-адміністративістів, продовжує займати домінуюче положення на сторінках наукових та навчальних видань з адміністративного права, з яких вона, відповідно, перемищується в тексти нормативних актів.

Таким чином, надзвичайно актуальним завданням є вивільнення теорії адміністративного права від застарілих термінів та наповнення її категоріями, які мають відповідати не лише реаліям українського життя та практиці державотворення, але й законодавству Європейського Союзу як необхідної передумови європейської інтеграції нашої держави.

З огляду на викладене **метою статті** є обґрунтування необхідності подальшого введення в правовий та науковий обіг

поняття публічне управління. Для досягнення визначеної мети необхідно проаналізувати зміст категорії «державне управління», встановити відмінності між поняттями «державне управління» та «публічне управління», а також визначити змістовне наповнення терміна «публічне управління».

**Виклад основного матеріалу дослідження.** До початку 90-х рр. минулого сторіччя центральною категорією адміністративного права, через використання якої розкривався предмет цієї галузі права, була категорія «державне управління». Термін «державне управління» був сформульований радянськими вченими-адміністративістами, і саме ці постулати та догми в подальшому вплинули на формулювання змісту цього поняття, що нині використовується в окремих наукових джерелах та нормативно-правових актах. Узагальнений огляд адміністративно-правової літератури радянської доби дозволяє сформулювати ключові характеристики державного управління, розроблені представниками радянської школи адміністративного права:

- державне управління – один із видів державної діяльності поряд із законодавчою діяльністю, правосуддям та прокурорським наглядом;

- державне управління здійснювалося спеціальними суб'єктами – органами радянського державного управління, які утворювали самостійний вид державних органів, покликаних здійснювати саме управлінську діяльність;

- державне управління мало своїм основним напрямом діяльності виконання законів та підзаконних актів. Органи, які здійснювали державне управління, складали виконавчий апарат соціалістичної держави;

- в умовах планової економіки державне управління фактично ототожнювалося з державним керівництвом усіма процесами, які мали місце в господарській, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах;

- як безпосередні об'єкти радянського державного управління виділялися області державного управління; сфери державного управління; галузі державного управління; організаційні комплекси виробничо-технічного та іншого характеру; трудові колективи;

- до змісту державного управління включалися організаційно-розпорядчі функції, у тому числі функції державного регулювання та державного контролю [1; 2; 3; 4, с. 12–13].

Після проголошення незалежності України більшість вітчизняних учених-адміністративістів або ж продовжили використання категорії «державне управління» в раніше окреслених контурах або ж дещо модифікували їх, наповнюючи її зміст новими ознаками. Так, І.П. Голосніченко, Н.І. Золотарьова та М.Ф. Стахурський державне управління характеризували як підзаконну, юридично-владну діяльність органів держави виконавчо-розпорядчого характеру, що спрямована на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні

відносини у сферах економіки, соціально-культурного й адміністративно-політичного будівництва [5].

У свою чергу В.К. Колпаков під державним управлінням розумів специфічну діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, плановірно, владно й у межах правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів, наголошуючи на тому, що, незважаючи на зміну політичної системи України після проголошення незалежності, термін «державне управління» існує і є правомірним [6, с. 10].

Ю.П. Битяк вважав, що як самостійній формі державної діяльності державному управлінню притаманні характерні риси, які випливають із його природи – здійснення виконавчих і розпорядчих повноважень:

- а) загальнодержавний характер, оскільки воно охоплює найбільш важливі сторони життя держави та суспільства;
- б) спрямованість на виконання Конституції і законів України (підзаконна діяльність);
- в) юридично-владний, розпорядчий характер;
- г) організаційний зміст, за допомогою якого досягаються регулювання та координація спільної праці людей;
- д) активність і цілеспрямованість – має безпосередніми об'єктами свого впливу галузі економічного, соціального та адміністративно-політичного будівництва;
- е) безперервне та постійне здійснення [7].

Натомість, на думку В.Б. Авер'янова, державне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави, особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [8, с. 6]. Дещо пізніше (на початку 2000-х рр.) В.Б. Авер'янов до цього поняття включав суспільні відносини, що складаються як у внутрішньоорганізаційній діяльності державних органів усіх гілок влади, так і в процесі реалізації функцій виконавчої влади спеціальними державними органами (органами виконавчої влади) та органами місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими на те суб'єктами права [9].

Подальша еволюція поглядів В.Б. Авер'янова на порушену проблематику привела його до думки, що державне управління слід відмежовувати від виконавчої влади також і з тих підстав, що органи виконавчої влади можуть діяти не тільки як суб'єкти державного управління, але і як суб'єкти публічно-сервісної діяльності, яка, на думку вченого, не притаманна державному управлінню у вузькому його розумінні.

Подібний підхід до тлумачення державного управління в сучасних умовах, на наш погляд, виглядає дещо невиправданим, оскільки він приводить до висновку не про звуження меж державного управління, а про їх розширення, як наслідок, про домінування держави над приватними особами. На наше переконання, держава далеко не всюди та не завжди здійснює державне управління. Її діяльність нині проявляється й в інших формах, якими є законотворення та судочинство. Законотворення є формою діяльності Верховної Ради України, а судочинство – органів судової влади. Державне управління повинно бути пов'язаним виключно з діяльністю органів виконавчої влади. Такий підхід до тлумачення названої категорії дозволить, по-перше, на функціональному рівні забезпечити дію принципу розподілу влади. Інакше кажучи, кожна гілка влади має отримати власну форму функціонування, якими, відповідно, є законотворчість, державне управління та судочинство; по-друге, уникнути необхідності введення в правову

теорію загального та вузького розуміння категорії «державне управління»; по-третє, спростити теорію адміністративного права, у якій термін «державне управління» тлумачиться з різних позицій та пов'язується то з діяльністю органів виконавчої влади, то з діяльністю взагалі всіх органів державної влади, що, зрозуміло, аж ніяк не сприяє «чистоті» наукового мислення, а головне – «чистоті» наукових висновків.

Отже, з огляду на викладене термін «державне управління» є категорією, яка повинна та може аналізуватися виключно через призму діяльності органів виконавчої влади. Проте необхідно відзначити, що в літературі існує точка зору, представники якої вважають, що виконавча влада далеко не завжди здійснюється у формі державного управління, зокрема згаданий підхід В.Б. Авер'янова. Зупинимося на цьому аспекті більш детально.

Аналіз сучасної української [10; 11; 12], а також європейської адміністративно-правової літератури [13] показує, що органи виконавчої влади для реалізації покладених на них обов'язків можуть використовувати доволі об'ємний інструментарій. Так, насамперед органи виконавчої влади будь-якого рівня мають право на видання нормативних адміністративних актів, покликаних регулювати відповідні суспільні відносини. Такі акти найчастіше видаються у формі наказів. При цьому названі суб'єкти приймають й індивідуальні адміністративні акти, які, однак, можуть мати різну правову природу та, як наслідок, різні правові наслідки для приватних осіб. З огляду на це пропонується передусім розрізняти обтяжуючі адміністративні акти та сприяючі адміністративні акти. Обтяжуючі адміністративні акти приймаються органами виконавчої влади та їх посадовими й службовими особами в односторонньому порядку, тобто без згоди приватних осіб, на яких вони розповсюджують свою дію (рішення про проведення позапланової перевірки, постанова про притягнення до адміністративної відповідальності тощо). Натомість сприяючі адміністративні акти в основному приймаються за наслідками відповідного звернення приватної особи, яка зажадає від органу виконавчої влади сприяння в реалізації наданих їй прав або свобод (рішення про реєстрацію громадської організації, рішення про видачу ліцензії на право зайняття підприємницькою діяльністю тощо).

Однак зазначеними видами адміністративні акти не закінчуються. Доволі часто органи виконавчої влади приймають так звані акти-плани [14, с. 187], на підставі яких плануються будова населених пунктів, будівництво доріг, аеропортів тощо. Особливість зазначених актів полягає в тому, що вони зачіпають інтереси невизначеного кола приватних осіб та можуть нести в собі як позитивні, так і негативні наслідки для певних категорій таких осіб.

Крім того, органи виконавчої влади для реалізації покладених на них обов'язків можуть вдаватися й до так званих адміністративно-приватних дій, які найчастіше уособлюються в цивільних договорах. Як зазначають із цього приводу німецькі вчені, у ході такої діяльності адміністративні органи залишаються зв'язаними основними правами, принципами адміністративного права та правилами про компетенцію, що, відповідно, дозволяє відносити їх до одного з різновидів саме адміністративних актів [15, с. 18].

Отже, з огляду на викладене, а також пам'ятаючи про пропозицію В.Б. Авер'янова, пов'язану з розподілом діяльності органів виконавчої влади на управлінську та публічно-сервісну складові, майже неможливо визначитися з віднесенням актів-планів, цивільних договорів, укладених органами виконав-

чої влади, до однієї з названих складових. Це пов'язано з тим, що названі види адміністративних актів можуть нести в собі як управлінські (примусові, односторонньо владні), так і сервісні (сприяючі) елементи. Таким чином, озвучена В.Б. Авер'яновим думка про те, що виконавча влада реалізується не тільки у формі державного управління, є доволі спірною з наукової точки зору, а з практичної – непридатною до використання. На наш погляд, у розподілі діяльності органів виконавчої влади на названі підвиди немає жодного сенсу. Більш доцільним виглядає чітке виділення засобів, за допомогою яких діють органи виконавчої влади, що дозволить врахувати особливості окремих із них під час розробки правових актів, спрямованих на регулювання порядку їх використання.

Роблячи проміжний висновок із викладеного, ще раз наголосимо на тому, що реалізація обов'язків, покладених на органи виконавчої влади, здійснюється у формі державного управління, яке реалізується через застосування різноманітних засобів (адміністративних актів).

Проте з огляду на Конституцію України [16], а також положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17] у нашій державі поряд із державним управлінням здійснюється також і самоврядне або муніципальне управління, зміст якого складає діяльність органів місцевого самоврядування, спрямоване на виконання покладених на них чинним законодавством обов'язків. Не занурюючись до детального вивчення особливостей правотворчої та правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування, відзначимо лише, що вона також здійснюється через прийняття (видання, застосування) названих вище адміністративних актів, з тією лише особливістю, що такі акти (якщо вести мову про нормативні адміністративні акти) можуть носити тільки регіональний (місцевий) характер. Інакше кажучи, після набуття Україною незалежності в нашій державі розпочався та на сьогодні отримав доволі завершені форми процес звуження об'єму державного управління за рахунок самоврядного (муніципального) управління. Названі форми управлінської діяльності надзвичайно тісно пов'язані між собою, оскільки вони, по-перше, мають на меті забезпечення реалізації законів України; по-друге, здійснюються суб'єктами, наділеними владними повноваженнями; по-третє, передбачають застосування однакового інструментарію; по-четверте, регламентуються переважно одними й тими нормативними актами; по-п'яте, фінансуються за рахунок бюджетних коштів. Однак викладене не означає, що між державним та самоврядним (муніципальним) управлінням можна поставити знак рівності. Неможливість такого кроку випливає з Конституції України, у якій проведено чітке розмежування між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Так, в Основному Законі зазначено, що народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 5); в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування (ст. 7).

Принагідно відзначимо, що Конституція України гарантує не лише місцеве самоврядування, але й забезпечує участь приватних осіб в управлінні державними справами (ст. 38). На наш погляд, саме з огляду на зазначене конституційне положення в Україні розпочався процес формування інституту делегованих повноважень, який є однією з провідних форм залучення приватних осіб до управлінської діяльності. Делегування повноважень може бути визначено як наділення своїми повноваженнями (уповноваження) одним суб'єктом владних повноважень іншого суб'єкта. На думку науковців, можна виділити такі

ознаки делегованих повноважень: 1) делегування повноважень неможливе без відповідної законодавчої підстави; 2) делегування повноважень полягає в попередньому дозволі суб'єкта владних повноважень іншому суб'єкту (це може бути й підприємство, установа, організація) здійснювати повноваження, віднесені до компетенції першого; 3) можуть бути делеговані лише окремі повноваження, при цьому відбувається розширення повноважень суб'єкта, якому вони делеговані; 4) делегування повноважень можливо лише на визначений час або без зазначення строку; 5) у разі делегування повноважень органом вищого рівня органу нижчого рівня достатньо рішення органу вищого рівня; 6) у разі непідпорядкованості суб'єктів для того, щоб відбулося делегування, необхідні рішення обох суб'єктів або укладання адміністративного договору; 7) суб'єкт владних повноважень може делегувати повноваження лише в межах своєї компетенції; 8) суб'єкт владних повноважень, що делегував повноваження, обов'язково зберігає контроль за здійсненням делегованих повноважень; 9) делеговані повноваження можуть бути реалізовані, як правило, за рахунок суб'єкта владних повноважень, що їх делегував [18, с. 55].

Таким чином, частина управлінських функцій може бути передана органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування на виконання приватним особам. Зазначений процес в останні часи набув досить значного поширення в європейських країнах, оскільки завдяки ньому здійснюється не тільки залучення приватних осіб до публічної діяльності, але й зменшується навантаження на бюджет, за рахунок якого фінансується діяльність названих органів [19]. Зрозуміло, що в разі делегування приватним особам владних повноважень останні фактично набувають статусу представника держави чи органу місцевого самоврядування, що робить можливим видання (застосування) ними адміністративних актів. Прикладом суб'єкта делегованих повноважень можна назвати громадського інспектора з охорони довкілля, який, діючи на підставі наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» № 88 від 27 лютого 2002 р. [20], набуває статусу представника держави, оскільки від її імені має право застосувати примусові (управлінські) заходи.

**Висновки.** Таким чином, є всі підстави для того, щоб розділити та підтримати висловлену в зарубіжній науковій літературі думку про доцільність введення в правовий обіг узагальнюючого терміна «публічне управління», у межах якого могли би бути об'єднані різні, проте надзвичайно тісно пов'язані між собою, форми управлінської діяльності: державне управління, самоврядне (муніципальне) управління та управління, спрямоване на реалізацію делегованих повноважень. Такий крок, на наш погляд, має знайти подальше продовження як у текстах нормативних актів, так і на сторінках наукової літератури, насамперед з адміністративного права. Інакше кажучи, нині склалася всі передумови для того, щоб термін «державне управління» був замінений поняттям «публічне управління». Це дозволить більш чітко визначити предмет адміністративного права, переглянути ознаки та види адміністративно-правових відносин та врешті-решт наблизити навчальну та наукову літературу з адміністративного права до потреб правозастосовної практики. Важливою є заміна термінів також і з огляду на євроінтеграційні плани української держави, успішність реалізації яких залежить від того, наскільки українські правові акти, насамперед на термінологічному рівні, будуть узгодженими з відповідними правовими актами Європейського Союзу.

**Література:**

1. Лазарев Б.М. Некоторые вопросы государственного управления в условиях общенародного государства / Б.М. Лазарев // Советское государство и право. – 1963. – № 12. – С. 24–33.
2. Лунев А.Е. Теория и практика социалистического государственного управления / А.Е. Лунев // Советское государство и право. – 1970. – № 11. – С. 3–11.
3. Ямпольская Ц.А. О принципах государственного управления в СССР (некоторые методологические аспекты) / Ц.А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1967. – № 3. – С. 3–12.
4. Сквирський І.О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: [монографія] / І.О. Сквирський. – Х.: НикаНова, 2013. – 428 с.
5. Адміністративне право України: [навч. посіб.] / [І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова]; за ред. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
7. Адміністративне право України: [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.]; за заг. ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
8. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні: [навч. посіб.] / В.Б. Авер'янов. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – 432 с.
9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
10. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
11. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: [монографія] / Р.С. Мельник. – Х.: Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. – 398 с.
12. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права / О.І. Миколенко: [монографія]. – Х.: Бурун Книга, 2010. – 336 с.
13. Schmidt-Aßmann E. Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns / E. Schmidt-Aßmann. – DVBl, 1989. – 533 s.
14. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Р.С. Мельник; ХНУВС. – Х., 2011. – 415 с.
15. Butterwegge G. Verwaltungsvertrag und Verwaltungsakt: Probleme der Überschneidung von Verwaltungsakten und Verwaltungsverträgen unter besonderer Berücksichtigung des Verfügungsvertrages / G. Butterwegge. – Berlin: Duncker und Humbold, 2001. – 136 s.
16. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
18. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: у 2 т. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Т. 1. – 2007. – 552 с.
19. Stober R. Private Sicherheitsdienste als Dienstleister für die öffentliche Sicherheit? / R. Stober // ZRP. – 2001. – Heft 6. – S. 260–266.
20. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27 лютого 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 631.

**Сквирський І. О. Категорія «публічне управління»: сучасний погляд і нові орієнтири дослідження**

**Анотація.** Стаття присвячена обґрунтуванню необхідності подальшого введення в правову і наукову оборот поняття «публічне управління». Для досягнення певної мети автором проаналізовано зміст категорії «державне управління», встановлено відмінності між поняттями «державне управління» і «публічне управління», а також визначено змістовне наповнення терміна «публічне управління».

**Ключові слова:** адміністративне право, державне управління, категорія, публічне управління, процедура.

**Skvirskyi I. The category of “public administration”: a modern look and new directions of research**

**Summary.** The article is devoted to the justification of the need for further introduction of the legal concept of scientific revolution and “public administration”. In order to achieve a specific goal the author analyzes the content category of “public administration”, established the distinction between the concepts of “governance” and “public administration”, as well as the substantive content of the term defined “public administration”.

**Key words:** administrative law, public administration, category, public administration procedure.