

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i86.2439>*Л. В. Сорока*

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ СПІВВІДНОШЕННЯ З ПУБЛІЧНИМ АДМІНІСТРУВАННЯМ

**Вступ.** Терміни «державне регулювання», «державне управління» «публічне адміністрування» досить часто використовується в наукових дослідженнях, політичній літературі, в науково-популярних виданнях, а також деяких нормативних актах. Попри це, вони залишаються не до кінця визначеними, що призводить до різного тлумачення, а відтак до невизначеності їхньої сутності [1, с. 79; 2]. Співвідношення між вказаними правовими категоріями або не визначається вченими, або розкривається залежно від їхніх позицій щодо загальних уявлень про форми й методи діяльності держави.

Отже, погоджуємось із тими авторами, які вважають, що поняття «державне регулювання», «державне управління» доцільно розглядати як похідне від тлумачення загальних категорій «регулювання» й «управління» [1; 2], а «публічне адміністрування» – через діяльність публічної адміністрації.

**Мета статті** – дослідити співвідношення понять «державне управління», «державне регулювання» та сутність публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу.** На рівні загальної науки управління поняття «регулювання» та «управління» майже ніколи не використовуються як ідентичні, проте співвідношення між ними тлумачиться по-різному. Загальновизнано, що регулювання й управління, як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління для досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей і завдань управлінського впливу. Водночас регулювання охоплює, в порівнянні з управлінням, ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане не стільки із впливом на об'єкти управління, скільки на навколишнє середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [1; 2].

Водночас регулювання інколи розглядається як одна з функцій управління, що зумовлено теоретичною невизначеністю співвідношення між цими поняттями. Доцільніше оцінювати співвідношення між поняттями «регулювання» та «управління» в контексті не лише їхнього взаємозв'язку, а й загального поняття «організація» (або «організаційна діяльність»). Нині можна вважати загальновизнаним розуміння поняття «організація» як ширшого відносно понять «управління» та «регулювання». Останні є різновидами організаційної діяльності, а тому мають спільні риси, що розкривають сутність цих понять через визначення самого характеру організаційного впливу на певні суспільні об'єкти. І регулювання,

й управління відображають організаційну діяльність, яка спрямована на впорядкування певних суспільних інтересів та явищ [1, с. 64–66].

Для державного регулювання характерне створення умов для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави та за яким відбуватиметься розвиток системи управління загалом. Крім того, державне регулювання передбачає кілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно. До нього належать закони, формальні й неформальні розпорядження та допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження у сфері космічної діяльності [1; 3, с. 56].

Одним з основних принципів державної регуляторної політики є прозорість і врахування громадської думки, в основі якого лежить відкритість для фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах регуляторної діяльності, обов'язковість розгляду регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій, наданих у встановленому законом порядку, доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань, інформування громадськості щодо здійснення регуляторної діяльності [4; 5].

Отже, державне управління, як показано раніше, слід розглядати як певний вид діяльності органів держави, що має владний характер і передбачає насамперед організаційний і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень [1]. Наприклад, Закон України «Про космічну діяльність» встановлює компетенцію центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері космічної діяльності, використовуючи такі методи управління, як контроль (наприклад, контролює додержання вимог міжнародних договорів України про обмеження й заборону випробувань ядерної зброї, випробувань ядерної зброї на іноземних випробувальних полігонах і здійснення ядерних вибухів у мирних цілях (п. 9, ч. 2, ст. 6)) і нагляд (наприклад, державний нагляд за дотриманням вимог безпеки космічної діяльності, а також навчання й атестація осіб, які контролюють дотримання космічних правил і наявність необхідного рівня безпеки космічної діяльності, а також осіб, які розслідують інциденти й надзвичайні події (ст. 20)) [6].

В умовах сучасності більшість науковців стверджують, що зміст понять «державне регулювання» і «державне управління» застарілий. Зокрема, окремими науковцями зумовлюється необхідність використання категорії «забезпечення» замість «регулювання» та «адміністрування» замість «управління». Однак якщо більшість учених погоджуються з тим, що категорія «державне управління» є суто радянською, то про існування новітнього замітника терміна «державне регулювання» відомо досить мало. Подекуди, в окремих працях науковців, можна зустріти термін «публічне регулювання», на відміну від терміна «публічне управління», яке, до речі, інколи розкривається як нова категорія якісно нового змісту, відмінного від категорії «публічне адміністрування».

За переконаннями доктора юридичних наук, професора Р. Мельника, публічне адміністрування, або публічне управління (з його позиції ці категорії є синонімічними) складається з: народного управління (управління, що здійснюється

безпосередньо народом); державного управління (управління, що здійснюється органами державної влади й державними установами); республіканського управління (управління, що здійснюється органами влади АР Крим); муніципального управління (управління, що здійснюється органами місцевого самоврядування); делегованого управління (управління, що здійснюється суб'єктами делегованих повноважень) [7, с. 44].

Таким чином, у науці і на практиці як рівноцінний замітник терміна «управління» застосовують слово «адміністрація». Але в даному випадку йдеться не про керівництво якогось органу чи організації, а про процес здійснення управління (адміністрування). Цей термін походить від латинського «*administrum*», що означає «підпорядкування, службу». Він став поширеним в усіх країнах і мовах світу, його використовують в управлінській та правовій термінології. Зокрема, англійською – *public administration*, французькою – *administration publique*, іспанською – *administración pública*. В інших мовах є певні особливості. Так, німецькою цей термін перекладається як *staats leitung*, італійською – *direzione statale*. У слов'янських мовах: польською – *sprawowanie administracji*, чеською – *statní řízení*, словацькою – *statné riadenie*. Саме через термін «адміністрація» галузь права, норми якої регулюють відносини у сфері державного управління, названо адміністративним правом [8, с. 192; 9, с. 30].

У теорії адміністративного права є певні підходи до розуміння публічного адміністрування. Однак найбільш прийнятним ми вважаємо таке: «Це діяльність суб'єкта публічної адміністрації з виконання владних повноважень публічного змісту. Воно відбувається шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією. Здійснюється за низкою принципів і забезпечується регламентацією та застосуванням відповідних методів і форм» [10, с. 22; 11].

Відповідно, повертаючись до питання про публічне адміністрування, після всього зазначеного можемо констатувати таке:

- під публічним адмініструванням пропонуємо розуміти різновиди організаційного владного, забезпечувального, охоронного й іншого впливу публічної адміністрації на соціально-економічні процеси, що полягають у запровадженні комплексу заходів, спрямованих на: забезпечення; розвиток; ефективне використання державного потенціалу; формування системи цільовоорієнтованої діяльності суб'єктів реалізації державних програм; забезпечення технологічного оновлення національної економіки;

- публічною адміністрацією є суб'єкти забезпечення публічного інтересу в досліджуваній сфері;

- інструментарієм публічного адміністрування є сукупність адміністративних дій представників публічної адміністрації регулюючого, управлінського, забезпечувального, охоронного, захисного й іншого характеру, що здійснюються у вигляді правових засобів різнорідного значення, походження та юридичної сили.

Далі уточнимо дещо про публічну адміністрацію та наше твердження щодо забезпечення публічного інтересу в досліджуваній сфері. Усі суб'єкти публічної

адміністрації забезпечують суто публічний інтерес. Це аксіома, оскільки поза його межами вони існувати не можуть. Публічний інтерес є спільною турботою громадян у публічному адмініструванні на місцевому й національному рівнях. Він характеризує не просту теоретичну цікавість, а широке використання в політиці, публічному адмініструванні, наслідком чого є належний рівень забезпечення суспільного добробуту громадян. Відповідно, публічний інтерес є невід'ємною категорією адміністративного права. Без його розуміння неможливо забезпечувати права і свободи громадян і протидіяти зловживанням чиновників, зокрема й у досліджуваній сфері.

Водночас публічний інтерес є однією з найбільш складаних для розуміння категорій, адже:

- в ньому закладено суперечність між об'єктивними природними потребами людини та суб'єктивним їх закріпленням законодавцем у нормах права. В усіх державах закони ухвалюють парламентарії. Тобто парламент – це політичний орган, який ухвалює політичні рішення. Відповідно, й межі публічного інтересу законодавчо визначаються ним як політична концепція, яка висувається різними політичними партіями разом з іншими демократичними принципами, такими як прозорість і підзвітність влади. Хоча варто зазначити, що прозорість і підзвітність так само складно точно визначити;

- у загальному розумінні публічний інтерес означає загальний інтерес людської спільноти – громадян, народу;

- у жодному законі немає визначення, що таке публічний інтерес. Проте із цього питання є судовий прецедент – рішення Верховного Суду України у справі № 810/2763/17. У своєму рішенні Велика Палата Верховного Суду зазначила, що «публічним інтересом» є важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації [12; 13].

Об'єктивні природні потреби людини й, відповідно, зміст публічного інтересу не є сталими та залежать від рівня розвитку людства. Наприклад, у XIX столітті такою цінністю стала свобода, рівність усіх громадян, право кожного на ведення бізнесу, у XX столітті – право на гідне існування будь-якої людини через упровадження соціального публічного захисту, ствердилося право кожного на користування електроенергією, у XXI столітті таким правом стало право громадян на життя в екологічно чистій біосфері, Інтернет, сталий соціально-економічний розвиток, рівні можливості в освоєнні космічного простору. І ці потреби постійно зростають і розширюються. Зрозуміло, що законодавство завжди відстає від природних потреб людини [13, с. 15].

Щодо суб'єктного складу аналізованої публічної адміністрації, то необхідно уточнити, що за класичною моделлю це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для здійснення публічної влади шляхом виконання чинних нормативно-правових актів і вчинення інших дій у публічних інтересах [10, с. 20].

**Висновки.** Усе вищенаведене дає можливість сформулювати таке:

1) категорії «державне регулювання» та «державне управління» використовуються в законодавстві України, однак залишаються не до кінця визначеними,

що призводить до різного тлумачення, а відтак – до невизначеності їхньої суті; в умовах сучасності більшість науковців стверджують, що зміст цих понять застарілий;

2) інструментарієм публічного адміністрування є сукупність адміністративних дій зазначених суб'єктів регулюючого, управлінського, забезпечувального, охоронного, захисного й іншого характеру, що здійснюються у вигляді правових засобів різнорідного значення, походження та юридичної сили.

Отже, під публічним адмініструванням пропонуємо розуміти різновиди організаційного владного, забезпечувального, охоронного й іншого впливу публічної адміністрації на соціально-економічні процеси, що полягають у запровадженні комплексу заходів, спрямованих на: забезпечення; розвиток; ефективне використання державного потенціалу; формування системи цільвоорієнтованої діяльності суб'єктів реалізації державних програм; забезпечення технологічного оновлення національної економіки.

### Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у двох томах: Т. 1 / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Бугера С.І. Організаційно-правові питання розвитку державного регулювання в галузі бджільництва України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2007. 219 с.
3. Якименко О.О. Державне регулювання і державне управління співвідношення понять у контексті трансформації вищої освіти в Україні. *Наукові праці. Державне управління*. 2012. Випуск 174. Том 186. С. 54–57.
4. Інформація про здійснення державної регуляторної політики Державним космічним агентством України у 2018 році. URL: <http://www.nkau.gov.ua/ua/activity/rehuliatorna-polityka/derzhavna-rehuliatorna-polityka/1290-zvity>.
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1160-15>.
6. Про космічну діяльність : Закон України від 15.11.1996 р. № 502/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/502/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Машков О.А. Еколого-правові механізми запобігання засміченню навколосемного космічного простору. *Стандартизація. Сертифікація. Якість*. 2017. № 2. С. 31–36.
8. Малиновський В.Я. Державне управління. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
9. Кіцул С.Ю. Публічне адміністрування газовидобувної галузі в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 238 с.
10. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: поняття, структура і система адміністративно-правових відносин. Питання адміністративного права. Кн. 2. Харків : ООО «Оберіг», 2018. 182 с.
11. Бондаренко Д. Що необхідно для вдосконалення інституційного та правового забезпечення підготовки і реалізації проектів ДПП в Україні, 2014. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/experts/106/401\\_shcho-neobkhdno-dlya-vdoskonalennya-nstitutsynogo-ta-pravovogo-zabezpechennya-pdgotovki-realzats-proektv-dpp-v-ukran](https://jurliga.ligazakon.net/experts/106/401_shcho-neobkhdno-dlya-vdoskonalennya-nstitutsynogo-ta-pravovogo-zabezpechennya-pdgotovki-realzats-proektv-dpp-v-ukran).
12. Рішення Верховного Суду України у справі № 810/2763/17, 2019. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/68900984/>.
13. Сорока Л.В., Сокіран М.В. У чому полягає сутність публічного інтересу? Адміністративне право для громадян України: науково-популярне видання / за ред. В. Галунька. Київ : НДПП. 2019. С. 15–16.

### Анотація

**Сорока Л. В. Державне регулювання і управління та їх співвідношення з публічним адмініструванням.** – Стаття.

У статті проводиться аналіз таких адміністративно-правових категорій, як «державне управління», «державне регулювання», «публічне адміністрування». Автором вказується, що, попри використання вказаних категорій фахівцями з різних сфер, а також у законодавстві України, сьогодні зазначенні терміни залишаються до кінця не визначеними. Робиться висновок, що в умовах сучасності більшість науковців стверджують, що зміст понять «державне регулювання» і «державне управління» застарілий. Зокрема, окремими науковцями зумовлюється необхідність використання категорії «забезпечення» замість «регулювання» та «адміністрування» замість «управління». Однак якщо більшість вчених погоджуються з тим, що категорія «державне управління» є суто радянською, то про існування новітнього заміника терміна «державне регулювання» відомо досить мало. Подекуди, в окремих працях науковців, можна зустріти термін «публічне регулювання», на відміну від терміна «публічне управління», який, до речі, інколи розкривається як нова категорія якісно нового змісту, відмінного від категорії «публічне адміністрування». Отже, під публічним адмініструванням пропонуємо розуміти різновиди організаційного владного, забезпечувального, охоронного й іншого впливу публічної адміністрації на соціально-економічні процеси, що полягають у запровадженні комплексу заходів, спрямованих на забезпечення; розвиток; ефективне використання державного потенціалу; формування системи цільовоорієнтованої діяльності суб'єктів реалізації державних програм; забезпечення технологічного оновлення національної економіки. У свою чергу, інструментарієм публічного адміністрування є сукупність адміністративних дій представників публічної адміністрації регулюючого, управлінського, забезпечувального, охоронного, захисного й іншого характеру, що здійснюються у вигляді правових засобів різнорідного значення, походження та юридичної сили.

*Ключові слова:* державне управління, державне регулювання, публічне адміністрування, інструментарій, суб'єкти.

### Summary

**Soroka L. V. State regulation and management and their relationship with public administration.** – Article.

The article analyzes such administrative and legal categories as “government administration”, “state regulation”, “public administration”. The author points out that the times of use of these categories, specialists in various fields, and in the legislation of Ukraine, but to date, these terms remain completely undefined. It is concluded that in modern conditions, most scholars argue that the meaning of “government regulation” and “government” is outdated. In particular, some scholars stipulate the need to use the category of “provision” instead of “regulation” and “administration” instead of “management”. However, while most scholars agree that the category of “public administration” is purely Soviet, little is known about the existence of the latest substitute for the term “public regulation”. In some places, in some works of scholars, you can find the term “public regulation”, in contrast to the term “public administration”, which, incidentally, is sometimes revealed as a new category of qualitatively new content, different from the category of “public administration”. Thus, under public administration we propose to understand the types of organizational power, security, protection and other influence of public administration on socio-economic processes, which consists in the introduction of a set of measures aimed at ensuring; development; effective use of state potential; formation of a system of goal-oriented activities of the subjects of implementation of state programs; ensuring technological renewal of the national economy. In turn, the tools of public administration are a set of administrative actions of representatives of public administration of regulatory, managerial, security, protection, protective and other nature, carried out in the form of legal means of heterogeneous meaning, origin and legal force.

*Key words:* public administration, state regulation, administration, tools, subjects.