

12. Зейкан Я.П. О допуске защитника для оказания правовой помощи / Я.П. Зейкан // Юридическая практика. – 2004. – № 6. – С.16-19.
13. Ісмаїлова Л.Б. Деякі питання реалізації права на захист / Л.Б. Ісмаїлова // Вісник Академії адвокатури України. – 2005. – Вип. 1(2). – С. 99-105.
14. Кутовой В. Реализация защитником своих прав: некоторые проблемы реализации полномочий защитника в действующем УПК / В. Кутовой // Юридическая практика. – 2004. – №11. – С. 23.
15. Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26 травня 2004 р. за № 5558 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www. rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
16. Кодекс Украины об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий. Издание пятое. – Харьков: ООО “Одиссей”, 2004. – 912 с.
17. Зубач А.В. Потерпевший как участник производства по делам об административных правонарушениях: дис. на соиск. ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / А.В. Зубач; Московский университет МВД России. – М.: Московский университет МВД России, 2001. – 192 с.
18. Оплачко І.О. Потерпілий в сучасній вітчизняній адміністративно-правовій доктрині: орієнтири дослідження: науково-практична конференція «Захист прав і свобод людини і громадянина: напрямки реалізації в Україні» від 09.02.2009. / І.О. Оплачко / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=413
19. Титикало Р.С. Захисна функція юридичної допомоги в адміністративно-деліктному процесі: дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук: 12.00.07 / Р.С. Титикало; Київський національний університет внутрішніх справ. – К.: Київський національний університет внутрішніх справ, 2009. – 203 с.
20. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 черв. 2011 р. // Голос України. – 2011. – № 122.
21. Сімейний кодекс України: Закон України від 10 лют. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21–22. – Ст. 135.
22. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 лип. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 38. – Ст. 348.
23. Про Державний бюджет України на 2011 рік: Закон України від 23 груд. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 7–8. – Ст. 52.
24. Пчелін В.Б. Щодо надання безоплатної правової допомоги в адміністративному судочинстві: Науково-практична конференція «Тенденції розвитку юридичної науки: проблеми та досягнення» від 08.10.2011 / В.Б. Пчелін / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=1054

УДК 342.9: 351.754.5 (477)

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК КАТЕГОРІЯ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Сквірський І.О., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Стаття присвячена визначенню сутності та змісту категорії публічне управління. Скрізь призму історичного досвіду, здобутків європейської правової науки, а також сучасного законодавства України

доводиться необхідність введення поняття публічне управління в адміністративно-правовий обіг.

Ключові слова: публічне управління, адміністративне право, термін, державне управління.

Сквирский И.О. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК КАТЕГОРИЯ СОВРЕМЕННОГО УКРАИНСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена определению сущности и содержания категории публичное управление. Через призму исторического опыта, достижений европейской правовой науки, а также современного законодательства Украины доказывается необходимость введения понятия публичное управление в административно-правовой оборот.

Ключевые слова: публичное управление, административное право, термин, государственное управление.

Skvirskiy I.O. PUBLIC ADMINISTRATION AS A CATEGORY OF MODERN UKRAINIAN ADMINISTRATIVE LAW / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is devoted to the definition of essence and content of public administration category. Necessity of implementing public administration definition into administrative law is proved in the light of historical experience, achievements of European legal science including modern Ukrainian legislation.

Key words: public administration, administrative law, concept, government.

Українське адміністративне право розпочало своє становлення і розвиток на початку 90-х рр. ХХ ст., проте вважати цей процес завершеним не можна. Це пов'язано передусім з тим, що нині продовжується робота над чисельними нормативними актами, які мають скласти джерельну базу адміністративного права. У даному випадку 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 і забезпечення прав і свобод людини. З огляду на це, законотворча 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, досконаліми та виваженими концепціями та практично корисними пропозиціями. Однак у даній 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 і 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 у спадок від радянських вчених-адміністративістів, продовжує займати домінуюче положення на сторінках наукових та навчальних видань з адміністративного права, з яких вона, відповідно, переміщується в тексти нормативних актів.

Таким чином, надзвичайно актуальним завданням є вивільнення теорії адміністративного права від застарілих термінів та, відповідно, 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 даної статті є обґрунтування необхідності 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. Принагідно зазначимо, що над вирішенням названого завдання в останні часи вже працювали такі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник та ін., проте в працях названих авторів зазначене питання не знайшло всебічного розгляду.

До початку 90-х рр. минулого сторіччя центральною категорією адміністративного права, через використання якої розкривався предмет даної галузі права, була категорія державне управління. Так, наприклад, І.М. Пахомов під радянським державним управлінням пропонував розуміти підзаконну організаційно-владну діяльність виконавчих і розпорядчих органів державної влади, а в окремих випадках і громадських організацій, яка безпосередньо спрямовувалася на практичне здійснення законів у процесі господарського, соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва [1, 20]. Подібним чином державне управління визначали також і інші радянські вчені. Узагальнення наявних точок зору дозволяє зробити

висновок, що державне управління в радянський період розглядалося в наступному контексті:

- державне управління аналізувалося в якості одного з видів державної діяльності, а саме діяльності виконавчо-розпорядчої, поряд з такими її видами, як законодавча діяльність, правосуддя та прокурорський нагляд;
- в умовах планової економіки, централізації управління державне управління, по суті, ототожнювалося з державним керівництвом усіма процесами, які мали місце в господарській, соціально-культурній та адміністративно-політичних сферах;
- у зміст державного управління включалися організаційно-розпорядчі функції, у тому числі функції державного регулювання та державного контролю [2].

Подібна спрямованість та зміст радянського державного управління пояснювалися рядом передумов, зокрема відмовою радянського законодавця від принципу розподілу влади; повною нерозвиненістю інституту місцевого самоврядування; зосередженням усіх засобів виробництва у державній власності тощо. З огляду на це, можна зробити висновок, що державне управління за радянських часів було однією з провідних форм, у межах якої відбувалося функціонування тоталітарної держави.

Зміна політичної ситуації в Україні, яка була викликана проголошенням незалежності нашої держави, та її подальшою орієнтацією на підтримку та розвиток демократичних цінностей, поставили, зрозуміло, на порядок денний питання і про перегляд змісту та призначення державного управління. Насамперед треба відзначити, що із запровадженням в Україні конституційного принципу розподілу влади, державне управління вже не могло характеризуватися в якості одного з видів державної діяльності, проте це і не означало, що державне управління як таке зникло. Державне управління, на думку В.Б. Авер'янова, існувало та продовжує існувати цілком об'єктивно. Адже його основне призначення – виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом регулятивного і розпорядчого впливу на суспільні відносини та процеси – не тільки зберігається, а й набуває все більшого значення в умовах загальної трансформації ролі держави в новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної й відкритої влади. На думку вченого, державне управління за сучасних умов слід тлумачити як самостійний специфічний вид державної діяльності, який у цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту в тому чи іншому обсязі здійснюється практично всіма державними органами, що належать до різних гілок державної влади [3, 132]. Інакше кажучи, кожен орган державної влади, незалежно від того, які функції він виконує, є одночасно і суб'єктом державного управління, оскільки він діє від імені держави та має можливість через використання правових засобів впливати на діяльність та поведінку приватних осіб.

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 навпаки про їх розширення, та як наслідок – про домінування держави над приватними особами. На наше переконання, держава далеко не усюди та не завжди здійснює державне управління. Її діяльність нині проявляється і в інших формах, якими є законотворення та судочинство. Законотворення є формою діяльності Верховної Ради України, а судочинство, – органів судової влади. Що ж до державного управління, то воно 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. Так, В.Б. Авер'янов з цього приводу писав, що для органів виконавчої влади державне управління є одним із провідних напрямів діяльності, хоча далеко не всеохопним, а тим більше не єдиним. На його думку, органи виконавчої влади діють або як суб'єкти державного управління, або як суб'єкти публічно-сервісної діяльності, останню з яких вчений до державного управління не відносить. [3, 132]. Зупинимося на даному аспекті більш детально.

Аналіз сучасної української [4; 5; 6], а також європейської адміністративно-правової літератури [7] 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. Поряд із цим, названі суб'єкти приймають і індивідуальні адміністративні акти, які однак можуть мати різну правову природу та, як наслідок, різні правові наслідки для приватних осіб. З огляду на це, пропонується насамперед розрізняти обтяжуючі адміністративні акти та сприяючі адміністративні акти. Обтяжуючі адміністративні акти приймаються органами виконавчої влади та їх посадовими і 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). Що ж стосується сприяючих адміністративних актів, то вони головним чином 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 [8, 187], на підставі яких планується будова населених пунктів, будівництво доріг, аеропортів тощо. Особливість зазначених актів полягає в тому, що вони зачіпають інтереси невизначеного кола приватних осіб, а раз так, то можуть нести в собі як позитивні, так і негативні наслідки для певних категорій таких осіб.

Крім цього, органи виконавчої влади для реалізації покладених на них обов'язків можуть вдаватися і до, так званих, адміністративно-приватних дій, які найчастіше уособлюються в цивільних договорах. Як зазначають з 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 [9, 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 виконавчої 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 та непридатною до використання, – з практичної. 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 з 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 [10], а також положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] в нашій державі поряд із державним управлінням здійснюється також і самоврядне або муніципальне управління, зміст якого складає діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована 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, за 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 і 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, в якій проведене чітке розмежування між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Так, в Основному законі зазначено, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч.1 ст.5); в Україні визнається і 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 [12, 55].

Як випливає з викладеного, 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 і зменшується навантаження на бюджет, за рахунок якого фінансується діяльність названих органів [13]. 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. В якості прикладу 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 27.02.2002 р. [14], набуває статусу представника держави, оскільки від її імені має право застосувати примусові (управлінські) заходи.

Таким чином, є усі підстави для того, щоб розділити та підтримати висловлену в зарубіжній науковій літературі думку про доцільність введення у правовий обіг узагальнюючого терміна публічне управління, у межах якого могли б 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. Даний 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 склалися 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. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Загальна частина: підручник / І.М. Пахомов. – Львів: Вид-во Львівськ. ун-ту, 1962. – 287 с.
2. Машаров И.М. Государственное управление как категория российского административного права: исторический аспект и современное понимание / И.М. Машаров // Актуальные проблемы теории и истории государства и права. – 2006. – № 9. – С. 19–21.
3. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юстініан, 2007. – 288 с.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
5. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія / Р.С. Мельник. – Х.: Вид-во Харківського національного університет внутрішніх справ, 2010. – 398 с.
6. Міколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія / О.І. Миколенко. – Харків: Бурун Книга, 2010. – 336 с.
7. Schmidt-Aßmann E. Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns / E. Schmidt-Aßmann, DVBl. – 1989. – 533 s.
8. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович; ХНУВС. – Х., 2011. – 415 с.
9. Butterwegge Georg *Verwaltungsvertrag und Verwaltungsakt: Probleme der Unterscheidung von Verwaltungsakten und Verwaltungsverträgen unter besonderer Berücksichtigung des Verfügungsvertrages.* – Berlin: Duncker und Humboldt, 2001. – 136 s.
10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
12. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2 т. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Том 1. – 552 с.
13. Rolf Stober *Private Sicherheitsdienste als Dienstleister für die öffentliche Sicherheit?* / Stober Rolf // ZRP. – 2001. – Heft 6. – S. 260-266.
14. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27.02.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 631.