

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

Марія Ткач,

асистент кафедри державно-правових дисциплін

ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України»

м. Суми

У статті аналізуються теоретичні підходи до співвідношення понять державного управління та державного регулювання, практика їх вживання у законодавстві України, на підставі чого автор здійснює спробу їх розмежування.

Ключові слова: державне управління, функції державного управління, державне регулювання

У вітчизняній та зарубіжній науці адміністративного права здійснювалися неодноразові спроби розмежування понять «державне управління» та «державне регулювання». Цій проблемі присвячені праці вітчизняних (В. Авер'янова, О. Ю. Битяка, С. Ківалова, В. Колпакова, Н. Нижник, Н. Фесенко та інших) та російських (О.Альохіна, Г.Атаманчука, Д. Бахраха, С. Бородіна, С. Громико, Ю. Козлова, В. Мельникова, Л. Попова, Б. Росінського, Ю. Старілова та ін.) вчених. Однак, на сьогоднішній день, єдиний підхід до співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання» в науці адміністративного права не склався, а більшість досліджень мають галузевий характер, тобто присвячені розмежуванню цих понять у конкретній сфері, економічній, зокрема. В зв'язку з чим постає проблема вдосконалення понятійного апарату адміністративного права, що і зумовлює актуальність дослідження.

Одні вчені вважають, що державне регулювання є однією із функцій державного управління, інші розглядають їх як тотожні поняття. Російські

дослідники О. Альохін, А. Кармолицький та Ю. Козлов запропонували підхід, відповідно до якого поняття державного регулювання слід розглядати у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні воно виражається у встановленні загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин і їх коригуванню в залежності від зміни умов. Його суб'єктами є органи законодавчої та виконавчої влади, а також суди. Традиційними правовими формами державного регулювання є закони та підзаконні акти, а також акти судової влади [1, с. 392]. Очевидно, в такому значенні поняття «державне регулювання» фактично ототожнюється з правовим регулюванням, що здійснюється державною, однак виділення такого поняття навряд чи є доцільним як з погляду теорії адміністративного права, так і під кутом зору теорії права взагалі.

Крім того, було навіть висунуте припущення про те, що розмежовувати категорії регулювання і управління потрібно в залежності від того, в якій галузі або сфері вони реалізуються. Так, О. Вознесенська зазначає, що у зв'язку з переходом до ринкових відносин поняття державного регулювання поступово витіснило поняття державного управління залишивши йому управлінські функції відносно об'єктів, що знаходяться в державній власності, а всі інші галузі і сфери суспільства охопило державне регулювання [4, с. 97]. Такий підхід може бути виправданим лише на певному методологічному рівні дослідження і може бути допустимим для потреб практики, але аж ніяк не на загальному рівні теорії адміністративного права.

Метою статті є дослідження співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання» на підставі аналізу законодавства України та теоретичних наукових поглядів на цю проблему.

Одним з способів розмежування понять є визначення їх співвідношення підставі аналізу і порівняння їх змісту, тобто найбільш суттєвих елементів та ознак. Державне управління і державне регулювання є, перш за все, діяльністю, тому порівняння цих понять буде полягати у

співставленні змісту діяльностей, що становлять сутність державного управління і державного регулювання.

Традиційним для вітчизняної і радянської науки адміністративного права є підхід, відповідно до якого державне управління є особливим видом соціального управління, його об'єктом є суспільні відносини та інститути, які мають властивості системи, тому зміст управління може направлятися, в залежності від її потреб, на впорядкування системи, її стабілізацію або переведення її у інший стан, та здійснюється шляхом відповідної організації і координації діяльності людей. Таким чином, зміст державного управління складають його функції.

У підручнику «Адміністративне право України» за редакцією Ю. Битяка зазначається: «Функцію державного управління можна визначити як частину управлінської діяльності держави, яку здійснюють на основі закону чи іншого правового акта органи виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління... Найпоширенішою у вітчизняній літературі є класифікація функцій державного управління на загальні, спеціальні та допоміжні. Загальні функції справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській, політичній, соціально, культурній та інших сферах... Загальними функціями державного управління є прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль» [2, с. 126]. В той же час, автори підручника визнають, що «зміни в соціально-економічній системі й державному ладі, перехід до ринкових відносин, місцевого самоврядування обумовили зміни в мотивації та методах державного управління – воно не зводиться лише до прямого управління економікою та соціально-культурною сферою, прямого управління діяльністю окремих підприємств і установ з боку вищих органів на основі принципу «влада — підкорення»... Управління дедалі більше здійснюється у формі нормативного регулювання, використання дозволів і рекомендацій, надання допомоги, сприяння й

координації... Превалюючого значення набуває функція державного регулювання, від якої жодна держава не може відмовитися, оскільки законодавство поширюється на всі галузі та сфери і є прерогативою держави» [2, с. 9].

Російські вчені О. Альохін, А. Кармолицький та Ю. Козлов виділяють зміст і механізм здійснення державного регулювання як функції державного управління, що передбачає: а) нормативне регулювання шляхом встановлення загальних правил; б) оперативне корегування відповідно до реальних задач, які має вирішити управління; в) контроль за виконанням правових норм, що регулюють ті чи інші відносини; г) державний захист прав та інтересів учасників суспільних відносин, врегульованих відповідними правилами; д) координацію і загальне спрямування їх діяльності; е) сприяння її успішному здійсненню; ж) визначення пріоритетів у структурній політиці [1, с. 393].

З аналізу набору цих функцій видно, що всі вони притаманні і державному управлінню. Такий підхід має місце і у законодавстві України, оскільки зміст державного регулювання часто розкривається через функції, тотожні функціям державного управління (нормативного регулювання, контролю, обліку даних, планування та ін.).

Зрозуміло, державне регулювання дуже схоже на державне управління, оскільки частина завжди має властивості цілого, однак цей висновок не дозволяє провести між ними розмежування. Між державним управлінням і регулюванням немає принципів відмінностей за метою їх здійснення. У найбільш буденному змісті державне управління є діяльністю із організації певних елементів у єдине ціле таким чином, щоб була досягнута певна мета, задля якої воно здійснюється. Очевидно, що процес організації цих елементів неможливий без впорядкування їх статусу, діяльності тощо, а діяльність із впорядкування і буде регулюванням.

Крім того, державне управління традиційно пов'язується з наявністю у суб'єктів управління підлеглих їм об'єктів, а державне регулювання – із впливом переважно на організаційно не підпорядковані об'єкти, але як у першому, так і у другому випадку очевидними є форми реалізації виконавчої влади [1, с. 11]. Відмінними при цьому будуть і межі впливу на об'єкт. У випадку, якщо здійснюється державне управління, суб'єкт управління має повноваження як із перевірки законності діяльності, що є об'єктом управління, так і щодо з втручання в діяльність або її припинення. Суб'єкти державного регулювання мають можливість лише проводити перевірку законності діяльності, що є об'єктом державного регулювання.

Однак, висловлені припущення не завжди підтверджуються практикою вживання поняття «державне управління» і «державне регулювання» у законодавстві, оскільки законодавець часто вживає їх як синоніми або вважає одне з них різновидом іншого. Так у ст. 7 Закону України «Про бджільництво» від 22 лютого 2000 № 1492-III зазначено, що державне регулювання в галузі бджільництва здійснюється (в тому числі) шляхом удосконалення державного управління в галузі бджільництва. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про автомобільні дороги» 8 вересня 2005 року № 2862-IV одним з основних обов'язків органу державного управління автомобільними дорогами загального користування є здійснення державного регулювання та контролю у сфері дорожнього господарства відповідно до законодавства.

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок про те, що на сучасному етапі розвитку науки адміністративного права і розвитку законодавства провести розмежування державного управління і державного регулювання за їх змістом неможливо.

Державне управління та державне регулювання схожі за суб'єктним складом, оскільки здійснюються органами виконавчої влади та іншими публічними органами, що мають виконавчі функції. І державне

регулюванні, і державне управління, відповідно до законів України здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, Національним банком України, органи влади Автономної Республіки Крим та ін. В той же час, існують окремі відмінності: 1) функція державного регулювання майже не покладається на органи місцевого самоврядування; 2) існують окремі органи виконавчої влади, які здійснюють лише функції державного регулювання і не мають функцій державного управління, наприклад: Національна комісія регулювання зв'язку та інформатизації, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; 3) функція державного регулювання користування радіочастотним ресурсом спеціального користування, відповідно до Закону України «Про радіочастотний ресурс України» покладається на Генеральний штаб Збройним сил України, що взагалі не належить до системи органів виконавчої влади. Однак, для проведення розмежування державного управління і державного регулювання за суб'єктивним складом цього недостатньо.

Автори підручника «Адміністративне право» за редакцією Ю. Битяка фактором, що зумовлює потребу застосування саме державного регулювання, а не державного управління вважають об'єкт управління, а саме – державним чи недержавним є той чи інший об'єкт та які структури здійснюють управління галуззю, сферою, об'єктом, що і зумовлює рівень державного впливу на розв'язання питань управління й діяльності. Далі зазначається: «Об'єкти, що не є державними, перебувають в управлінні недержавних структур, а тому діють на засадах внутрішнього самоуправління. До них належать недержавні підприємства, установи й організації, а держава лише встановлює відповідні межі їх діяльності, яка не повинна здійснюватися на шкоду суспільству... Інший підхід застосовують у випадках, коли об'єкти перебувають у спільному

управлінні державних і недержавних органів. Так, органам місцевого самоврядування можуть передавати об'єкти, що перебувають у державній власності, і відповідно — управління ними, а державні органи контролюють використання коштів та об'єктів, їм переданих... Різним рівень управлінського впливу буде й у випадках, коли об'єкти відповідних галузей і сфер перебувають у державній та недержавній власності (державне підприємство, фермерське господарство в сільському господарстві, підприємство в промисловості, зв'язку, установи в сфері освіти тощо)». [Там само, с. 10].

Однак, за такого підходу постає питання, що саме розуміється під поняттям «об'єкт управління», оскільки складається враження, що об'єктом управління може бути лише певне майно або підприємство, установа чи організація. В той же час, відомий теоретик державного управління Г. Атаманчук зазначає, що оскільки первинним, одиничним елементом, дійовою особою в управлінні завжди виступає людина, то виникають труднощі в розмежуванні його статусу у якості компонента або суб'єктів, або об'єктів управління. Крім того, часто поряд з людиною об'єктом державного управління визнавали території, природу, її ресурси, засоби і знаряддя праці, техніку і інше майно. В той же час, критеріями для розмежування об'єктів і суб'єктів управління є характер і вид суспільних відносин учасником яких є людина, вид діяльності, який вона здійснює та соціальні ролі, які вона виконує. Об'єктами управління в такому сенсі завжди будуть суспільні відносини, види діяльності та соціальні ролі, безпосередньо пов'язані з відтворенням матеріальних цінностей та духовних благ і соціальних умов життєдіяльності людини. При цьому «на виході» об'єктів управління виникають цінності, які здатні задовольнити різні приватні та суспільні потреби [3, с. 77]. Виходячи із вищезазначеного, майно, підприємство, організація або установа не можуть вважатися об'єктами управління, а їх належність до державної або недержавної форми власності – критерієм для відмежування сфер, де здійснюється

державне управління і державне регулювання. Підтверджується цей висновок і управлінською практикою та її юридичним оформленням. Так, більшість законів, що мають положення, що стосуються державного управління, під об'єктом управління розуміють сукупність суспільних відносин або діяльність.

Об'єктом державного регулювання, так само як і державного управління є певні суспільні відносини, види діяльності та соціальні ролі. При чому для державного управління найбільш характерним об'єктом є суспільні відносини (наприклад, у сфері: охорони культурної спадщини, охорони археологічної спадщини, охорони, використання і відтворення рослинного, формування, збереження та використання екологічної мережі, використання ядерної енергії, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій; у галузі: насінництва, контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів, ветеринарної медицини) та системи (інженерно-технічного забезпечення АПК, реабілітації інвалідів, безоплатної правової допомоги), а види діяльності людей (топографо-геодезична та картографічна діяльність, водокористування, бібліотечна справа, забезпечення єдності вимірювань в Україні та ін.) – меншою мірою. Основним об'єктом державного регулювання є види діяльності людини (підприємницька діяльність, господарська, зовнішньоекономічна, банківська, науково-технічна діяльність), а також – різноманітні економічні відносини (ринку цінних паперів, ринку фінансових послуг, імпорту та експорту капіталу тощо).

Виходячи з вищевикладеного, можна висунути припущення, що основна відмінність між державним управлінням і державним регулюванням полягає в не в їх об'єкті, у тому, реалізацію яких інтересів вони забезпечують. Державне управління, як окрема форма реалізації виконавчої влади, що полягає у організації практичного виконання законів як самим суб'єктом державного управління, так і іншими учасниками суспільних відносин у чистому вигляді застосовується у тих сферах життя

суспільства, де необхідне забезпечення першочергової реалізації публічних інтересів і виконання цілей держави, як універсальної організації суспільства, що наділена публічною владою. Так, виключно державне управління використовується для виконання соціальної функції держави (освіта, соціальний захист інвалідів, ветеранів війни тощо), функції забезпечення суспільної безпеки (захист від надзвичайних ситуацій різного характеру) та функції культури. Крім того, державне управління здійснюється в середині органів державної влади для забезпеченні їх організації і діяльності.

Державне регулювання також є формою реалізації виконавчої влади, зміст якої полягає у створенні умов, за яких забезпечується виконання законів: впорядкуванні, налагодженні, визначенні напрямків розвитку, підкорення певному порядку, встановленні вірної взаємодії, створенні умов нормальної роботи. Державне регулювання передбачає встановлення певних стандартів, нормативів, лімітів, квот, тарифів тощо, дотримання яких є обов'язковим для учасників суспільних відносин і осіб, що здійснюють відповідну діяльність. **Державне регулювання** – це вид діяльності держави, яка полягає у впорядкуванні діяльності учасників суспільних відносин з метою забезпечення її відповідності вимогам закону та досягнення бажаного балансу публічних і приватних інтересів.

Таким чином, державне регулювання здійснюється у тих сферах, де необхідним є забезпечення балансу публічних і приватних інтересів, наприклад при забезпеченні реалізації економічної та екологічної функцій держави. При чому в залежності від об'єкту регулювання цей баланс може бути різним (в економічній сфері більше застосовується державне регулювання, оскільки приватні інтереси переважають над публічними, у сфері використання природних ресурсів приватні і публічні інтереси повинні бути забезпечені однаковою мірою).

Державне управління та державне регулювання є формами реалізації виконавчої влади, основним призначенням яких є забезпечення

практичного виконання законів. Основна відмінність між державним управлінням і державним регулюванням полягає у тому, реалізацію яких інтересів вони забезпечують: державне регулювання здійснюється у сферах, де необхідним є забезпечення першочергової реалізації публічних інтересів, а державне управління – у сферах, де необхідно досягти певного балансу публічних і приватних інтересів.

Література:

1. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. – М. : Зерцало-М, 2003. — 608 с.
2. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; За ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций [Текст] / Г. В. Атаманчук – М. : Юрид. лит., 1997. — 400 с.
4. Вознесенська О.А. Сутність державного регулювання в галузі діяльності аудіовізуальних засобів масової інформації: до постановки питання / О.А. Вознесенська // Часопис Київського університету права. – 2010. – №3. – С. 94-98.

В статье анализируются теоретические подходы к соотношению понятия государственного управления и государственного регулирования, практика их употребления в законодательстве Украины, на основании чего автор делает попытку их разграничения.

The article is devoted to analysis of theoretical approaches to the notion “governance” and notion “government regulation” correlation, the practice of their usage in the legislation of Ukraine, on the basis of that the author makes an attempt to distinguish them.