

УДК 342.9+349.6+553.3/9

DOI <https://doi.org/10.32782/LST/2021-2-3>

Юлія ЛЕГЕЗА

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», просп. Д. Яворницького, 19, м. Дніпро, Україна, 49005

ORCID: 0000-0002-4896-3178

Scopus Author ID: 57215790362

Бібліографічний опис статті: Легеза, Ю. (2021). Методи публічного управління: адміністративно-правовий аспект. *Law. State. Technology*, 2, 25–30, doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2021-2-3>

МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена аналізу критеріїв співвідношення методів правового регулювання та методів публічного управління. Охарактеризовано ознаки методів публічного управління. Класифіковано адміністративно-правові засоби публічного управління. Сформульовано висновки і пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства в зазначеній галузі.

Метою статті є здійснення характеристики методів публічного управління з точки зору адміністративно-правового регулювання.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення низки завдань, як-от: 1) визначення сутності категорії «методу публічного управління»; 2) характеристика загальних методів публічного управління; 3) встановити систему спеціальних методів публічного управління й 4) зробити висновки із оптимізації адміністративно-правового регулювання здійснення методів публічного управління.

Наукова новизна. У статті обґрунтовується доцільність відокремлення загальних та спеціальних методів здійснення публічного управління, де останні мають забезпечувати реалізацію галузевих задач адміністративно-правового регулювання.

Як **висновок**, у статті наголошується, що адміністративно-правове регулювання відносин у будь-якій сфері суспільних відносин встановлюється імперативними чи диспозитивними правовими нормами, які реалізуються за допомогою методів публічного управління. В свою чергу публічне управління реалізується за допомогою відповідних засобів, які поділяються на загальні та спеціальні. До загальних адміністративно-правових засобів публічного управління, які застосовуються у будь-якій сфері суспільних відносин, належать засоби заохочення, переконання, адміністративного попередження, державного контролю та нагляду, державного примусу, застосування заходів адміністративної відповідальності. Обрання спеціальних адміністративно-правових методів публічного управління має відзначати галузеве спрямування їх реалізації (наприклад, у сфері використання природних ресурсів такими методами є здійснення моніторингу стану навколишнього природного середовища, прогнозування стану розвитку мінерально-сировинної бази країни, екологічне ліцензування, еколого-економічна оцінка природних ресурсів).

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, використання природних ресурсів, методи, правове регулювання, публічне управління.

Yulia LEHEZA

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Civil, Economic and Environmental Law, Institute of Human and Social Sciences, Dnipro University of Technology, 19 av. Dmytra Yavornytskoho, Dnipro, Ukraine, 49005

ORCID: 0000-0002-4896-3178

Scopus Author ID: 57215790362

To cite this article: Leheza, Y. (2021). Metody publicznego upravlinnia: administratyvno-pravovyi aspekt [Methods of public governance: administrative and legal aspect]. *Law. State. Technology*, 2, 25–30, doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2021-2-3>

METHODS OF PUBLIC GOVERNANCE: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

The article is devoted to the analysis of the criteria of correlation of methods of legal regulation and methods of public administration. Characteristics of public management methods are described. Administrative and legal means of public administration are classified. Conclusions and proposals aimed at improving legislation in this area have been formulated.

The purpose of the article is to characterize the methods of public administration in terms of administrative and legal regulation.

Realization of the set purpose provides the decision of a number of tasks, such as: 1) definition of essence of a category "a method of public management"; 2) characteristics of general methods of public administration; 3) to establish a system of special methods of public administration and 4) to draw conclusions from the optimization of administrative and legal regulation of the implementation of methods of public administration.

Scientific novelty. The article substantiates the expediency of separating general and special methods of public administration, where the latter should ensure the implementation of sectoral tasks of administrative and legal regulation.

In conclusion, the article emphasizes that the administrative and legal regulation of relations in any area of public relations is established by imperative or dispositive legal norms, which are implemented through the methods of public administration. In turn, public administration is implemented through appropriate means, which are divided into general and special. The general administrative and legal means of public administration, which are used in any sphere of public relations, include means of encouragement, persuasion, administrative warning, state control and supervision, state coercion, application of measures of administrative responsibility. The choice of special administrative and legal methods of public administration should indicate the sectoral direction of their implementation (for example, in the use of natural resources such methods are monitoring the environment, forecasting the development of mineral resources, environmental licensing, environmental and economic assessment of natural resources).

Key words: administrative and legal means, use of natural resources, methods, legal regulation, public administration.

Актуальність проблеми. Ефективність здійснення публічного управління залежить від обраного інструментарію його реалізації. Методи публічного управління є тими необхідними способами, застосування яких у визначених умовах дозволяє вирішити практично значимі соціальні, економічні, екологічні задачі, поставлені перед державою та іншими суб'єктами.

Методи залишаються правовою категорією, до визначення якої не сформовано єдиного підходу до визначення її сутності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій роботі В. Б. Авер'янова, К. К. Афанасьєва, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломосьць, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. П. Тимошука та інших вчених, досліджено ряд особливостей реалізації механізму публічного управління в цілому та у різних сферах зокрема. Особливу увагу на визначенні сутності та системи методів публічного управління зосереджено у наукових розробках А. С. Гука (Гук, 2013), Р. С. Мельника (Мельник, 2013), Н. О. Обушної (Обушна, 2015) та інших вчених. Однак, у поєднанні питання адміністративно-правового регулювання методів публічного управління, що визначило мету цієї наукової роботи.

Метою статті є здійснення характеристики методів публічного управління з точки зору адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Словник іншомовних слів визначає метод як: 1) спосіб пізнання, дослідження явищ природи та суспільного життя; 2) прийом, спосіб або образ дії (Словарь иностранных слов, 1987: 307). Теоретико-правовий підхід до визначення поняття методу сфокусовано

на його розумінні як способу правового регулювання суспільних відносин (Комаров, 1996: 326; Алексєєв, 1982: 156). Виділяються наукові дослідження, які наголошують на необхідності поєднання основних та допоміжних методів правового регулювання, для досягнення їх найбільшої ефективності застосування (М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.) (Загальна теорія держави і права, 2009: 215).

З позицій досліджень з філософії права під методом розуміється «шлях», спосіб досягнення певної мети, тобто спосіб здобуття нового знання про певну реальність (Філософія права, 2009: 23).

У науці адміністративного права під методами регулювання розуміються способи дії на людей, засоби, прийоми досягнення якої-небудь мети, виконання поставленого завдання (Бахрах, 2000: 286). На думку З. Р. Кісіль, метод регулювання – це спосіб здійснення його функцій, засіб дії органу державної влади на керовані об'єкти (галузі, сфери, комплекси, об'єднання, підприємства, трудові колективи, громадян). Методи регулювання показують, як, яким чином держава вирішує завдання в галузі управління. У зв'язку з цим важливо підкреслити, що методи регулювання похідні і обумовлені методом адміністративно-правового регулювання (Кісіль, 2011: 289).

Як зазначає С. Т. Гончарук під методом регулювання розуміють сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у галузі публічного управління (Гончарук, 2004: 134).

Методи правового регулювання мають ряд специфічних ознак. Зокрема, за допомогою методів правового регулювання визначаються особливості порядку, нормативних підстав та юридичних фактів, необхідних для виник-

нення і реалізації учасниками суспільних відносин, що виникають на підставі закону, договору, в наслідок правопорушення. Методи правового регулювання визначають правосуб'єктність учасників правових відносин, встановлюючи спеціальні процедури її реалізації (Загальна теорія держави і права, 2009: 247-248).

Ю. С. Шемшученко визначає, що метод правового регулювання забезпечує єдність правового регулювання, при цьому саме він є одним з критеріїв поділу норм прав на галузі (Юридична енциклопедія, 2001: 617), розмежовуючи в межах системи права приватне та публічне право. Однак, зокрема, в англо-американській доктрині права, існують концепції «публіцизації приватного права» чи зникнення розмежування між приватним та публічним правом (Юридична енциклопедія, 2003: 87).

На проникненні публічного та приватного права неодноразово наголошується в межах досліджень, предметом яких є встановлення особливостей методів правового регулювання у однорідних групах суспільних правовідносин (Мазур, 2014: 174; Лазор, 2010: 570).

Більшість дослідників до методів правового регулювання відносять імперативний і диспозитивний методи. Імперативний метод правового регулювання — це метод владних приписів, характерний для адміністративного права. Диспозитивний метод (метод координації), на відміну від імперативного метода, передбачає юридичну рівність учасників правовідносин і застосовується, як правило, в цивільному праві, але має місце в приватному адміністративному праві. Диспозитивний метод в адміністративному праві застосовується для встановлення правового статусу державних службовців і для здійснення ними посадових повноважень у сфері публічного управління. Юридичним фактом у даному випадку, як правило, виступає договір (Іващенко, 2008).

Однак виділяються концептуальні підходи з приводу доцільності поділу методів правового регулювання на первинні, які застосовуються до всіх груп суспільних відносин та додаткові (сфера застосування обмежується). До первинних методів правового регулювання належать імперативний (централізований) метод, який базується на принципі субординації прямої підпорядкованості, головним інструментарієм якого визначається встановлення заборон і зобов'язань, та диспозитивний (децентралізований) метод, в основу реалізації якого покладено принцип юридичної рівності учасників правовідносин та узгодженні (координації) їх волі (реалізується за допомогою таких засобів

регулювання, як дозволи, договори) (Загальна теорія держави і права, 2009: 248; Козачок, 2011: 85-89).

Реалізація первинних методів правового регулювання може поєднуватися у певних своєрідних правовідносинах з додатковими методами — методом матеріального та морального заохочення, методом рекомендацій тощо (Загальна теорія держави і права, 2009: 249).

Від поняття методів правового регулювання необхідно відмежовувати поняття методів управління в цілому, і зокрема, методів публічного управління.

Г. В. Атаманчук під адміністративно-правовими методами управління розуміє спосіб, прийом здійснення функцій виконавчої влади в процесі державного управління (Атаманчук, 2006: 291-294).

Методи адміністративного управління О. М. Бандурка визначає як сукупність прийомів, операцій, процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу (Бандурка, 1998: 38). В. М. Манохін наголошує, що методи адміністративного управління є сполучною ланкою між суб'єктом адміністративного права та іншими учасниками відносин, поєднуючи в собі не тільки волевиявлення, а і характер волевиявлення (Манохін, 1996: 144).

В ході проведених наукових розробок А. С. Гук, розуміючи під поняттям адміністративно-правових методів публічного врядування сукупність способів та засобів впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти, робить висновок про доцільність розмежування методів правового регулювання та методів управління. Так, вченим під методом правового регулювання визначаються межі впливу законодавчої влади на суспільні відносини, тоді як методи управління є способами реалізації діяльності органів виконавчої влади та її посадових осіб (Гук, 2013: 83). Така позиція вченого заслуговує на схвальну оцінку. Виходячи з запропонованого наукового підходу реалізації методів правового регулювання притаманний нормативний характер, тоді як методи публічного управління частіше застосовується індивідуалізовано, і мають в своїй основі ненормативні приписи, тобто акти індивідуальної дії.

Під методами управління Н. М. Мироненко розуміє сукупність способів або засобів досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління. У системі методів державного управління ним виділяються методи організації та методи діяльності

органів управління (Юридична енциклопедія, 2001: 617-618). Вченим методи управління класифіковано також за такими критеріями, як: 1) спрямованістю зовнішньо-економічного впливу (організаційні та адміністративні); 2) морально-психологічна спрямованість (переконання, виховання, моральне заохочення); 3) економічний вплив (матеріальне заохочення, стимулювання виробництва); 4) організація діяльності об'єкта управління (прогнозування, організація, координація, контроль) (Юридична енциклопедія, 2001: 618).

Отже, методи публічного управління у будь-якій сфері суспільних відносин можуть бути умовно поділені на адміністративні і економічні методи управління, що містять диспозитивні та імперативні методи адміністративно-правового регулювання права.

Досліджуючи адміністративні (прямі) методи регулювання можна виділити такі ознаки як: директивність, наказовий характер, однозначність команд, які не залишають можливості вибору варіантів, наявність великого апарату, контролюючого виконання команд, пряму дію на волю підлеглих. Економічними (непрямими) методам регулювання властиві такі ознаки як: здійснення управління через створення ситуацій, що дозволяють зацікавити підлеглих у взаємодії, надання керованим можливості вибору моделі поведінки, обмежений контроль з боку

суб'єкта, що керує, або лише нагляд за виконанням команд, що дозволяє йому здійснювати втручання лише шляхом звернення до суду тощо (Рябець, 2007: 65).

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, адміністративно-правове регулювання відносин у будь-якій сфері суспільних відносин встановлюється імперативними чи диспозитивними правовими нормами, які реалізуються за допомогою методів публічного управління. В свою чергу публічне управління реалізується за допомогою відповідних засобів, які поділяються на загальні та спеціальні.

До загальних адміністративно-правових засобів публічного управління, які застосовуються у будь-якій сфері суспільних відносин, належать засоби заохочення, переконання, адміністративного попередження, державного контролю та нагляду, державного примусу, застосування заходів адміністративної відповідальності.

Обрання спеціальних адміністративно-правових методів публічного управління має відзначати галузеве спрямування їх реалізації (наприклад, у сфері використання природних ресурсів такими методами є здійснення моніторингу стану навколишнього природного середовища, прогнозування стану розвитку мінерально-сировинної бази країни, екологічне ліцензування, еколого-економічна оцінка природних ресурсів).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гук А.С. Адміністративні форми та методи публічного адміністрування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1 (43). С. 78–83.
2. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1(3). С. 8–14.
3. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління* : зб. наук. праць. 2015. Вип. 44. С. 53–63.
4. Словарь иностранных слов. 14-е изд., испр. Москва : Рус.яз., 1987. 608 с.
5. Комаров С.А. Общая теория государства и права. Москва, 1996. 312 с.
6. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. Москва : Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.
7. Загальна теорія держави і права : [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; За ред. д.ю.н., проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д.ю.н., проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
8. *Філософія права*: підруч. для студ. юрид. вищ. навч.закл./ О.Г. Данильяна, О.П. Дзьовбань, С.І. Максимова та ін. / за ред. д-ра філос. Наук, проф. О.Г. Данильяна. Харків : Право, 2009. 208 с.
9. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. Москва : НОРМА: Инфра-М, 2000. 624 с.
10. Кісіль З.Р. Адміністративне право: навчальний посібник. [3-тє вид.]. Київ: ЦУЛ, 2011. 698 с.
11. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права: навчальний посібник. Київ : ТОВ «Видавничий будинок «Аванпост-Прим», 2004. 200 с.
12. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3 : К-М. 2001. 792 с.: іл.
13. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 5 : П-С. 2003. 736 с.: іл.
14. Мазур Т.В. Особливості методу публічно-правового регулювання та його прояви у фінансовому праві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право*. 2014. Випуск 25. С. 171–175.

15. Лазор Л.І. Співвідношення приватних і публічних елементів правового регулювання у праві соціального забезпечення. *Форум права*. 2010. №4. С. 566–571.
16. Іващенко О.М. Адміністративно-правове регулювання корпоративних прав держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2008. 18 с.
17. Козачок Н.В. Способы та методы правового регулирования трудовых отношений: співвідношення понять. *Юридична наука і практика*. 2011. №2. С. 85–89.
18. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стер. Москва: Омега-Л, 2006. 584 с.
19. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
20. Манохин В.М. Российское административное право : учебник. Москва : Юрист, 1996. 472 с.
21. Рябець К.А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2007. 205 с.

REFERENCES:

1. Huk, A.S. (2013) *Administrativni formy ta metody publichnoho administruvannya [Administrative forms and methods of public administration]*. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. № 1 (43). [in Ukrainian]
2. Melnyk, R.S. (2013) Katehoriia «publichne upravlinnia» u novii interpretatsii [The category of "public administration" in a new interpretation.]. *Administrativne pravo i protses*. № 1(3). P. 8–14. [in Ukrainian]
3. Obushna, N. (2015) Publichne upravlinnia yak nova model orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: teoretychnyi aspekt [Public administration as a new model of public administration in Ukraine: a theoretical aspect]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. prats. Vyp. 44*. S. 53–63 [in Ukrainian]
4. Slovar ynostrannykh slov [Dictionary of foreign words] (1987). 14-e yzd., yspr. Moscow : Rus.iaz. 608 s. [in Russian]
5. Komarov, S.A. (1996) Obshchaia teoriia gosudarstva y prava [General theory of state and law]. Moscow. 312 s. [in Russian]
6. Alekseev, S.S. (1982) Obshchaia teoriia prava [General theory of law]: v 2 t. / S.S. Alekseev. Moscow: Yuryd. lyt. T. 2. 360 s. [in Russian]
7. Zahalna teoriia derzhavy i prava [General theory of state and law] (2009): [Pidruchnyk dlia studentiv yurydychnykh vyshchykh navchalnykh zakladiv] / M.V. Tsvik, O.V. Petryshyn, L.V. Avramenko ta in. ; Za red. d.iu.n., prof., akad. APrN Ukrainy M.V. Tsvika, d.iu.n., prof., akad. APrN Ukrainy O.V. Petryshyna. Kharkiv : Pravo. 584 s. [in Ukrainian]
8. Filosofiia prava [Philosophy of law] (2009): pidruch. dlia stud. yuryd. vyshch. navch.zakl./ O.H. Danyliana, O.P. Dzovban, S.I. Maksymova ta in. / za red. d-ra filos. Nauk, prof. O.H. Danyliana. Kharkiv : Pravo. 208 s. [in Ukrainian]
9. Bakhrah D.N. (2000) Admynistrativnoe pravo Rossyy [Administrative law of Russia]: uchebnyk. Moscow : NORMA: Ynfra-M. 624 s. [in Russian]
10. Kisil Z.R. (2011) Administrativne pravo [Administrative law]: navchalnyi posibnyk [3-tie vyd.]. Kyiv: TsUL. 698 s. [in Ukrainian]
11. Honcharuk, S.T. (2004). Osnovy administrativnoho prava [Fundamentals of administrative law]: navchalnyi posibnyk. Kyiv: TOV «Vydavnychi budynok «Avanpost-Prym». 200 s. [in Ukrainian]
12. Iurydychna entsyklopediia (2001) [Legal encyclopedia]: v 6 t. / Redkol.: Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. Kyiv : «Ukr. entsykl.». T. 3 : K-M. 792 s.: il. [in Ukrainian]
13. Iurydychna entsyklopediia (2003) [Legal encyclopedia]: v 6 t. / Redkol.: Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. Kyiv : «Ukr. entsykl.». T. 5 : P-S. 736 s.: il. [in Ukrainian]
14. Mazur, T.V. (2014) Osoblyvosti metodu publichno-pravovoho rehuliuвання ta yoho proiavy u finansovomu pravi [Features of the method of public law regulation and its manifestations in financial law]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya pravo*. Vypusk 25. S. 171- 175. [in Ukrainian]
15. Lazor, L.I. (2010) Spivvidnoshennia pryvatnykh i publichnykh elementiv pravovoho rehuliuвання u pravi sotsialnoho zabezpechennia [The ratio of private and public elements of legal regulation in the law of social security]. *Forum prava*. №4. S. 566–571. [in Ukrainian]
16. Ivashchenko, O.M. (2008). Administrativno-pravove rehuliuвання korporativnykh prav derzhavy [Administrative and legal regulation of corporate rights of the state]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.07. K. 18 s. [in Ukrainian]

17. Kozachok, N.V. (2011) Sposoby ta metody pravovoho rehuliuвання trudovykh vidnosyn: spivvidnoshennia poniat [Methods and techniques of legal regulation of labor relations: the relationship of concepts]. Yurydychna nauka i praktyka. №2. S. 85–89. [in Ukrainian]
18. Atamanchuk, H.V. (2006) Teoryia hosudarstvennoho upravleniia [Theory of public administration: a course of lectures]: kurs lektsyi. 4-e yzd., ster. M.: Omeha –L. 584 s. [in Russian]
19. Bandurka, O.M. (1998) Upravlinnia v orhanakh vnutrishnikh sprav Ukrainy [Management in the bodies of internal affairs of Ukraine]: pidruchnyk. Kh. : Un-t vnutr. sprav. 480 s. [in Ukrainian]
20. Manokhyn, V.M. (1996) Rosyiskoe admynystratyvnoe pravo [Russian administrative law] : uchebnyk. M. : Yuryst. 472 s. [in Russian]
21. Riabets, K.A. (2007) Administratyvno-pravove rehuliuвання ekolohichnoi diialnosti [Administrative and legal regulation of environmental activities]: dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. K. 205 s. [in Ukrainian]