

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО – ЮРИДИЧНА ОСНОВА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Бліхар М. М.,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права
Національного університету «Львівська політехніка»
(м. Львів, Україна)*

Бліхар М. М., Адміністративне право – юридична основа публічного адміністрування.

У статті обґрунтовано тезу про те, що адміністративне право виступає юридичною основою реалізації публічного адміністрування. Кожен суспільний інститут виконує певну функцію в державі, яка сприяє реалізації державної політики в окремій сфері суспільного життя задля досягнення загального блага – побудови громадянського суспільства та правової держави на конкретній території. Не є винятком й інститут публічного адміністрування як діяльність, спрямована на вирішення пріоритетних завдань та досягнення конкретних цілей для підвищення ефективності роботи державних органів та підприємств, установ чи організацій на чітко визначеній території, оптимізації їх діяльності з огляду на сукупність зовнішніх та внутрішніх факторів впливу. Як і будь-яка суспільна діяльність публічне адміністрування визначається нормами права, які врегульовують відносини у даній сфері та через які воно реалізується та виконує свої безпосередні функції. З'ясовано, що публічне адміністрування реалізується через норми адміністративного права. Саме норми адміністративного права можуть допомогти сформувати таку модель публічного адміністрування в Україні, завдяки якій стане можливим гармонізувати відносини в системі «людина – держава» та забезпечити врахування інтересів обох сторін при здійсненні державної політики в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Доведено, що саме адміністративне право з його системою інститутів та правових норм має стати тією платформою, на якій розвиватиметься публічне адміністрування в Україні. Відтак обґрунтовано, що публічне адміністрування реалізується через норми адміністративного права, оскільки саме нормами адміністративного права регулюється діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, тобто суб'єктів публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративне право, публічне адміністрування, правова норма, юридична основа, суспільна діяльність, суспільні відносини, громадянське суспільство, правова держава.

Blihar M.M. Administrative law – the legal basis of realization of public administration.

The article substantiates the thesis that administrative law is the legal basis for the implementation of public administration. Each public institution performs a certain function in the state, which contributes to the implementation of state policy in a particular area of public life in order to achieve the common good - building a civil society and the rule of law in a particular area. The institution of public administration is no exception as an activity aimed at solving priority tasks and achieving specific goals to increase the efficiency of state bodies and enterprises, institutions or organizations in a clearly defined area, optimizing their activities in view of a set of external and internal factors. Like any public activity, public administration is determined by the rules of law that regulate relations in this area and through which it is implemented and performs its direct functions. It was found out that public administration is realized through norms of administrative law. It is the norms of administrative law that can help to form such a model of public administration in Ukraine, which will make it possible to harmonize the relationship in the system "man - state" and ensure that the interests of both parties in public policy in all spheres of society. It is proved that administrative law with its system of institutions and legal norms should become the platform on which public administration in Ukraine will develop. Therefore, it is substantiated that public administration is realized through the norms of administrative law, because it is the norms of administrative law that regulate the activities of executive authorities, local governments, enterprises, institutions and organizations, ie subjects of public administration.

Key words: administrative law, public administration, legal norm, legal basis, public activity, public relations, civil society, rule of law.

Постановка проблеми. Разом із проголошенням курсу на побудову в Україні правової держави та громадянського суспільства з'явилася потреба у новій системі публічного адміністрування, яка б враховувала інтереси усіх учасників суспільних відносин та змогла забезпечити ефективне та швидке вирішення проблем конкретної галузі, спричинених впливом негативних зовнішніх чи внутрішніх факторів або їх сукупністю. «Розвиток громадянського суспільства та поширення демократичних цінностей спричинили невдоволення громадян великою кількістю державних установ та невисокою якістю послуг, які ці установи надавали. Через це уряди розвинених країн були вимушені у ХХ ст. провести низку реформ, які б покращували роботу цих органів у напрямі задоволення потреб населення. Так, традиційні механізми соціального управління трансформувалися з підходів «наказувати і контролювати» на «мотивувати і отримувати результат». Це призвело до появи нової форми управління в публічному секторі – публічного адміністрування, що стало законним кроком у розвитку державного управління» [9, с. 33].

Власне, для України все ще актуальними залишаються підходи у державному управлінні, які можна трактувати як рудименти радянської системи з її планами та тотальним контролем за їх виконанням за будь-яких умов. Попри наукову доведеність їх неефективності, вони все ж існують і сьогодні. І це більше питання особистості управлінця, ніж сфери управління. Проте держава робить певні кроки для «зближення» системи публічного адміністрування та людини і суспільства. Основним з них є законодавче закріплення юридичних основ реалізації публічного адміністрування на засадах законності, демократизму, пріоритету прав і свобод людини. Закон чітко визначає права та обов'язки, межі діяльності публічної адміністрації, форми та способи діяльності. З огляду на це, **мета статті** полягатиме у дослідженні адміністративного права як юридичної основи публічного адміністрування.

Аналіз дослідження проблеми. Досягнення обраної мети передбачає аналіз праць дослідників, тих хто тією чи іншою мірою вивчав засади адміністративного права в межах дискурсу щодо основи публічного адміністрування. Посилання на їхні праці та розробки будуть подані у тексті наукової розвідки з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні поряд необхідністю внесення певних законодавчих змін, які відповідатимуть кращим зразкам міжнародного права та національного законодавства провідних демократій світу, що довели свою ефективність на практиці, перш за все необхідно працювати з тими, хто безпосередньо здійснюватиме публічне адміністрування у певних галузях та конкретних територіях. Це доцільно проводити з метою формування у них чітких позицій, побудованих на усвідомленні необхідності провадження своєї професійної діяльності на засадах демократизму, законності та професіоналізму. Врешті решт, на мое переконання, саме адміністративне право з його системою інститутів та правових норм має стати тією платформи, на якій розвиватиметься публічне адміністрування в Україні.

«Публічне адміністрування як сфера правової об'єктивації охоплює всі види діяльності уповноважених суб'єктів адміністративного права, спрямованої на досягнення публічного інтересу, нормативно-закріпленого в завданнях відповідного суб'єкта: прийняття управлінських рішень, надання адміністративних послуг, застосування адміністративного примусу, розгляд звернень та скарг фізичних і юридичних осіб, контрольно-наглядову діяльність, обмін інформацією, звернення до суду тощо» [2, с. 24–25]. Авторка виділяє низку ознак публічного адміністрування, які, на її думку, є «якісно відмінним концептом реалізації публічно-владних функцій», відмінним насамперед від тих, які існували досі в українському суспільстві та державі, де адміністрація, як представництво влади на місцях, виключала будь-які можливості відхилення від курсу, визначеного вищим керівництвом. Зокрема сюди вона відносить: – спрямованість на реалізацію публічного інтересу. Пріоритет у діяльності публічних адміністрацій повинен надаватися тим питанням, які покликані вирішити завдання, що становлять публічний інтерес, є темпорально та територіально обумовленими, а не просто заплановані до вирішення на вищих щаблях державного управління; – гласність, застосування інструментів демократичного врядування, зокрема залучення інститутів громадянського суспільства та колегіальність у прийнятті управлінських рішень. Сучасний світ не визнає однієї правильної думки, єдино можливого способу вирішення проблемних питань. Це ж стосується і прийняття рішень, а особливо тих, що становлять публічний інтерес. Саме тому гласність, колегіальність та демократизм мають стати основою для прийняття рішень у сфері публічного адміністрування; – сприяння в реалізації прав і забезпеченні виконання обов'язків фізичних та юридичних осіб через надання адміністративних послуг, реалізація повноважень у межах адміністративних процедур. Людина, яка діє в межах закону, має право безперешкодно користуватися своїми правами та свободами. Завдання держави та її органів і служб – сприяння безперешкодній реалізації

прав та свобод людини. У випадку протиправної діяльності фізичних чи юридичних осіб, держава володіє механізмом притягнення до відповідальності через застосування адміністративних процедур; – децентралізація, делегування виконання владних управлінських функцій органам місцевого та професійного самоврядування, розширення переліку форм і методів їх діяльності, взаємодія, самоврядність. Вкрай важливе значення для розвитку України як держави демократичної мала реформа децентралізації, відповідно до якої частина функцій держави перейшла до органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування отримали можливість самостійно вирішувати питання, що стосуються їх безпосередньої діяльності, а люди – отримувати відповідні адміністративні послуги на місцях.

Безперечно, ці ознаки є свідченням демократизації сфери державного управління, початком формування в Україні системи публічного адміністрування, властивої провідним демократіям світу. Однак існує і ряд проблем у цій сфері. Так, до проблем у сфері публічного управління в нашій державі можна віднести необхідність: «оцінки ефективності діяльності соціальної інституції, постає основною публічною проблемою: поглиблення демократичних основ управлінської діяльності; визначення критеріїв оцінювання рівня, якості й повноти надання публічної послуги громадянам; якісні показники залучення громадян до процедури обговорення, прийняття рішення та реалізації планів (комунікативна дія); стратегії саморозвитку та зростання посадовців органів влади; професійний розвиток службовців; публічність відомостей про службу та її ефективність тощо» [3, с. 55].

У вітчизняній науці немає єдино прийнятого визначення поняття «публічне адміністрування». О. Б. Зіборєва пропонує визначати це поняття так: «Публічне адміністрування можна визначити як професійну, оплачувану, фінансовану із державного та місцевих бюджетів діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, спрямовану на забезпечення прав, потреб та інтересів людини та громадянина, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності та інших учасників суспільних відносин у межах єдиної державної (публічної) політики. ... Ознаками публічного адміністрування виступають: а) зв'язок між спрямованістю дій осіб, які безпосередньо здійснюють заходи публічного адміністрування, і державною (публічною) політикою; б) професійний характер публічного адміністрування; в) детальна нормативно-правова регламентованість більшої частини діяльності з публічного адміністрування; г) наявність розподілу компетенції між різними суб'єктами публічного адміністрування з метою уникнення дублювання їх функцій» [6, с. 223]. Основний акцент дослідниця робить на професійній основі публічного адміністрування як виду діяльності.

На законодавчому рівні не закріплено єдиного визначення поняття «публічне адміністрування», що, на нашу думку, має негативне значення, адже дозволяє тлумачити його на власний розсуд, обираючи вигідні для себе аспекти та упускаючи ті, які не влаштовують з тих чи інших міркувань. У зв'язку з такою ситуацією дослідник О. І. Миколенко виділяє три підходи до визначення поняття «публічне адміністрування» у вітчизняній науці: «1) категорія «державне управління» була у всіх сферах, у всіх значеннях і з усіма недоліками автоматично замінена категорією «публічне адміністрування». Тобто замість державного управління у широкому і вузькому значеннях з'явилося публічне адміністрування у широкому і вузькому значеннях; 2) категорія «державне управління» замінюється в адміністративному праві категорією «публічне адміністрування», яка розглядається у двох вимірах – функціональному і організаційно-структурному»; 3) «публічне адміністрування» і «державне управління» мають чітко визначені сфери використання, так державне управління використовується при характеристиці внутрішньо-організаційних відносин в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а публічне адміністрування – при характеристиці зовнішньо-організуючої діяльності зазначених органів [7, с. 105].

Якщо послуговуватися міжнародним термінологічним апаратом [5], то поняття «публічне адміністрування» можна розглядати у двох аспектах: 1) як державний апарат, що об'єднує політику, законодавчо встановлені правила та процедури, системи, структури, персонал, який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, і його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління і реалізація всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, які спрямовані на надання публічних послуг.

Отже, публічне адміністрування – це діяльність, спрямована на вирішення пріоритетних завдань та досягнення конкретних цілей для підвищення ефективності роботи державних органів та підприємств, установ чи організацій у певний період часу на чітко визначеній території, оптимізації їх діяльності з огляду на сукупність зовнішніх та внутрішніх факторів впливу. Публічне адміністрування реалізується через норми адміністративного права, оскільки саме нормами адміністративного права регулюється діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, тобто суб'єктів

публічної адміністрації. Для прикладу, автори монографії «Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід» визначають публічне адміністрування як «цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розвитку; створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії» [8, с. 12–15]. У цій науковій розвідці увага акцентується на тому, що це процес взаємодії з метою забезпечення реалізації нормативно-правових актів на практиці.

На мою думку, що публічне адміністрування доцільно розглядати саме крізь призму системи адміністративного права виходячи вже з самих базових елементів системи публічного адміністрування: суб'єкт публічного адміністрування – це саме суспільство, система державних органів та їх посадових осіб, які водночас можуть виступати й об'єктами публічного адміністрування. Суб'єктами публічного адміністрування є уповноважені законом органи та посадові особи, діяльність яких спрямована на удосконалення та поступальний розвиток певного органу чи системи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування; об'єкт публічного адміністрування – це управлінські відносини між учасниками адміністративної системи, які спрямовані на досягнення поставлених цілей в інтересах народу. Скажімо, К. Л. Бугайчук виділяє «основні ознаки об'єкта управління, які зазначаються у науковій літературі і можуть бути застосованими до адміністрування, як спорідненого процесу: 1) це певна соціальна система на яку спрямований свідомий, планомірний, організований, систематичний вплив суб'єкта; 2) об'єктами управління (адміністрування) можуть виступати певні управлінські структури, процеси, органи, групи осіб, тощо» [4, с. 65]. Так, загальними об'єктами публічного адміністрування є організаційна структура; взаємозв'язки між елементами системи певних органів; сукупність процедур, що забезпечують функціонування системи органів чи органу; сукупність процедур, що спрямовані на забезпечення виконання безпосередніх функцій органу чи системи органів тощо.

Висновки. Підсумовуючи, відзначаю, що: *по-перше*, правове забезпечення – юридична основа реалізації публічного адміністрування. Вона ґрунтується на сукупності нормативно-правових актів, з яких найвищу юридичну силу має Конституція України, адміністративне законодавство, локальні нормативно-правові акти (що стосуються окремих галузей життєдіяльності суспільства і держави). Нормативно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації – це «сукупність нормативно-процесуальних актів різної юридичної сили, що регулюють адміністративно-процесуальні відносини у сфері публічного управління та спрямовані на чітку регламентацію процедурного аспекту, що сприяє недопущенню свавілля з боку органів публічної адміністрації, забезпечує рівність осіб перед законом, оскільки до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процесуальна форма вирішення конкретної індивідуальної справи» [1, с. 17]; *по-друге*, механізм публічного адміністрування можна окреслити як тріаду механізмів публічного адміністрування, які здійснюються через: 1) органи державної влади, 2) через органи місцевого самоврядування; 3) механізми взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування. Ця тріада за умови застосування її на практиці дає змогу ефективно взаємодіяти органам та посадовим особам публічного адміністрування, координувати свої дії. Механізм публічного адміністрування – це організація управлінського впливу на систему органів та окремі органи держави і суспільства з метою забезпечення їх ефективного функціонування для реалізації державної політики у конкретній сфері, що ґрунтується на засадах демократизму, законності, публічності; *по-третьє*, мета публічного адміністрування – ефективне адміністрування, спрямоване на забезпечення якісного виконання державної політики у конкретній сфері життєдіяльності суспільства і держави, підтримка стабільності, нівелювання можливих ризиків або ж мінімізація негативних явищ та процесів, які мають місце в державі та суспільстві.

Відтак формується висновок про те, що публічне адміністрування – це регламентована нормами адміністративного права владно-розпорядча діяльність певних органів, посадових осіб, спрямована на формування їх оптимальної організаційної структури, удосконалення системи їх внутрішніх управлінських процедур та зовнішніх зв'язків з метою повного нівелювання або ж часткового зниження негативних впливів на систему адміністрування певної сфери. Саме норми адміністративного права складають основу публічного адміністрування в усіх сферах життєдіяльності суспільства та держави, адже тільки вони визначають статус суб'єктів публічного адміністрування, принципи, методи і форми їх діяльності, шляхи провадження державної політики у певній сфері, способи контролю, нагляду за додержанням законодавства.

Список використаних джерел:

1. Артеменко І. А. Правові засади діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. *Форум права*. 2017. № 5. С. 12–21. URL: <https://forumprava.pp.ua/files/012-021-2017-53-.pdf>

2. Біла В. Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні: дисерт. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. н. зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 Право). Національний авіаційний університет, Київ, 2020. 44 с.
3. Безена І. М., Сиченко В. В., Рибкіна С. О. Механізми демократизації публічного управління і кар'єрний розвиток посадовців органів влади: регіональний аспект. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 50–57. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/handle/123456789/4127>
4. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування в органах національної поліції: об'єктно-суб'єктний підхід. *Форум права*. 2017. № 5. С. 64–72. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3053/Publichne%20administruvannia%20v%20orhanakh_%20Buhaichuk%20_2017.pdf?sequence=2&isA
5. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>
6. Зіборєва О. Б. Поняття та ознаки публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2021. № 64. С. 220–223.
7. Миколєнко О. І. Поняття «державне управління» та «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101–107. URL: <http://pd.onu.edu.ua/article/view/132859>
8. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія ; за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха [та ін.]. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.
9. Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського*. Серія : Державне управління. 2021. № 2. Том 31 (70). С. 33–37.