

УДК 35:340(477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.1.16>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ: УПРАВЛІНСЬКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Купчак Мар'яна Ярославівна,

кандидат педагогічних наук,
старший викладач кафедри права та менеджменту
у сфері цивільного захисту
Львівського державного університету безпеки життєдіяльності



Саміло Андрій Вікторович,

кандидат юридичних наук, доцент,
т.в.о. завідувача кафедри права та менеджменту
у сфері цивільного захисту
Львівського державного університету безпеки життєдіяльності



У статті досліджено сутність та зміст публічного адміністрування, проведено співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування». Визначено, що публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади. Досліджено механізм публічного адміністрування, який являє собою систему, що забезпечує практичну реалізацію публічного адміністрування для досягнення визначених цілей, а також має свою структуру, важелі, інструменти і методи впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням. З'ясовано мету вдосконалення механізму публічного адміністрування. Такою метою є створення ефективної системи прийняття та виконання управлінських рішень; переорієнтація державного апарату переважно з контрольно-репресивних функцій на функції захисту громадян та інших прав і свобод; реалізація Конституції України в сфері діяльності виконавчої влади. Досліджено здатність публічних суб'єктів впливати на відносини між людьми з приводу організації їхньої діяльності на основі реалізації публічного інтересу. Проведено наукові пошуки для з'ясування механізму противаг та стримувань між гілками влади як важливої умови демократії, що розкривається через здатність органів державної влади та місцевого самоврядування забезпечувати їх стабільну роботу з гарантуванням принципів законності, незалежності і дотриманням прав і свобод. Механізм публічного адміністрування включає практичне виконання суб'єктами публічного адміністрування їхніх адміністративних зобов'язань відповідно до наданої законодавством компетенції. Ідеться про такі зобов'язання: прояв публічного інтересу; вплив на поведінку суб'єктів суспільства; виконання владних приписів; реалізацію закріпленої за цими суб'єктами компетенції. Визначено шляхи удосконалення механізму публічного адміністрування в Україні.

Ключові слова: державне управління, публічне адміністрування, публічне управління, публічна влада, механізм публічного адміністрування, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, механізм противаг та стримувань.

Kupchak Mariana, Samilo Andrii. Theoretical and legal justification of public administration in Ukraine: management and legal aspects

The article examines the essence and content of public administration, the relationship between the concepts of "public administration", "public administration" and "public administration".

It is determined that public administration is a kind of management activity of public authorities. The mechanism of public administration is studied, which is a system that provides practical implementation of public administration to achieve certain goals; has its own structure, levers, tools, as well as methods of influencing the object of management with appropriate legal and information support. Clarified the purpose of improving the mechanism of public administration, namely: creating an effective system for making and implementing management decisions; reorientation of the state apparatus mainly from control and repressive functions to functions of protection of citizens and other rights and freedoms; implementation of the Constitution of Ukraine in the field of executive power. A study of the ability of public actors to influence public relations between people about the organization of their activities on the basis of the public interest. Scientific research has been conducted to clarify the mechanism of counterbalances and checks between branches of government, as an important condition of democracy, which is revealed through the ability of public authorities and local governments to ensure their stable operation. The mechanism of public administration includes the practical implementation of the subjects of public administration of their administrative obligations in accordance with the competence provided by law, namely: public interest; influence on the behavior of society; legally authoritative instructions of public administration; a means of implementing the competence assigned to them. Ways to improve the mechanism of public administration in Ukraine have been identified.

Key words: public administration, public administration, public administration, public authority, mechanism of public administration, executive authorities, local governments, mechanism of counterbalances and checks.

Конституція України закріплює основоположне твердження, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Тільки народ наділений правом визначати, змінювати конституційний лад в Україні. Це право не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Під узурпацією державної влади Конституційний Суд України розуміє неконституційне, незаконне захоплення державної влади органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями тощо [1]. Народ здійснює владу безпосередньо через інститут прямого народовладдя (вільні вибори, референдуми) і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, що забезпечує єдиний шлях для забезпечення політичної стабільності в державі, гарантування належної системи противаг та стримувань між трьома гілками влади.

Повноваження адміністративних органів управління, а також особливості застосування влади органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування регулюються за допомогою адміністративного законодавства. Адміністративно-правові відносини можуть виникати між орга-

нами, що представляють всі гілки влади, а також приватно-правовими структурами, об'єднаннями громадян, фізичними особами. Переважно це відносини на зразок «влада – підпорядкування», що виникають з волі однієї сторони – носія владних повноважень [2]. Ми розглядаємо адміністративне право як управлінське право, що регулює адміністративні правовідносини за допомогою норм адміністративного законодавства, що забезпечуються суб'єктами публічного адміністрування.

Розглядаючи співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування», слід розкрити їх зміст. Так, державне управління являє собою діяльність держави в особі органів державної влади щодо реалізації функцій держави, прав і свобод громадян, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами. Під публічним адмініструванням розуміється професійна діяльність державних службовців, спрямована на виконання та реалізацію рішень уряду. Ми погоджуємося з думкою Н.В. Філіпової, що державне управління – це система елементів державної влади, яка має виконавчо-розпорядчий характер та виконує функції та завдання держави у процесі регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер; публічне управління визначає взаємодію між політичною системою,

державним сектором, співвідношення муніципальних, державних та народних інтересів щодо залучення суспільства до механізму контролю всіх органів влади; публічне адміністрування – це професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду. У широкому розумінні публічне адміністрування – це вся система адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається донизу [3].

Таким чином, в державному управлінні переважає адміністративний вплив держави. За публічного управління забезпечується взаємодія інтересів держави та народу. У процесі публічного адміністрування забезпечується реалізація рішень органів влади. Так, публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади. Завдяки такій діяльності держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному напрямі [4].

Особливий правовий режим та правове регулювання у сфері здійснення державного управління створює адміністративне право, закріплюючи у відповідних правових нормах правила поведінки суб'єктів адміністративно-правових відносин. Адміністративне право надає управлінським відносинам юридичного характеру та формальної обов'язковості. Практичне відображення адміністративно-правових відносин і процедур тісно пов'язане з державним управлінням, яке базується на законодавчих та процесуальних рішеннях.

Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади являє собою адміністративну діяльність публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань та функцій виконавчої влади, здійснюється виключно з метою задоволення публічного інтересу та відмежовується від законодавчої, судової та політичної діяльності. Публічна влада здійснюється суб'єктами публічного адміністрування, які здійснюють вплив на суспільні відносини з приводу організації та реалізації публічного інтересу. Такий інтерес забезпечується суб'єктами публічної адміністрації, які становлять сукуп-

ність державних та недержавних суб'єктів публічної влади. Такі суб'єкти представлені органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Адміністрування є прерогативою виконавчих органів влади або державних службовців, наділених державно-владними повноваженнями. Отже, публічне адміністрування являє собою врегульовану нормами права діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на неухильне дотримання та впровадження норм права шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законодавством України адміністративних послуг [5].

Вищим у системі органів виконавчої влади є уряд – Кабінет Міністрів України, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [6]. На загальнодержавному рівні виконавча влада здійснюється міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, які формують та реалізують державну політику в одній чи кількох сферах та виконують виконавчі функції з реалізації державної політики [7]. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [8]. Характерними особливостями здійснення виконавчої влади в Україні є такі: можливість швидкого та оперативного прийняття рішень, адже самі процедури у сфері функціонування виконавчої влади є набагато простішими порівняно з процедурами законотворчості та судочинства; видання обов'язкових для виконання підзаконних нормативно-правових актів (постанов Кабінету Міністрів України, наказів, розпоряджень центральних органів виконавчої влади тощо); можливість самостійно приймати управлінські рішення та забезпечувати їх виконання.

Складовою частиною публічної влади на підставі ст. 7 Конституції України є самоврядна (муніципальна) влада. У цій статті зазначено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, проте організаційно та фінансово воно відмежоване від державної влади. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність

територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, а також селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [9]. У зв'язку з ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування (15.10.1985 р.), положення якої стали орієнтиром для українських нормотворців щодо удосконалення національного законодавства, ми можемо зробити висновок, що місцеве самоврядування є різновидом публічної влади, який утворився шляхом децентралізації державної влади [10].

Таким чином, механізм публічного адміністрування являє собою систему, що забезпечує практичну реалізацію публічного адміністрування для досягнення визначених цілей. Публічне адміністрування має свою структуру, важелі, інструменти, а також методи впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням. Такий механізм здійснює регулюючий вплив на діяльність суб'єктів публічного адміністрування та соціально-економічні системи різних рівнів задля забезпечення гідних умов життєдіяльності людей.

Метою вдосконалення механізму публічного адміністрування є, по-перше, створення ефективної системи прийняття та виконання управлінських рішень, тобто системи всієї вертикалі виконавчої влади, яка ефективно адмініструє виконання таких рішень; по-друге, переорієнтація державного апарату переважно з контролю-репресивних функцій на функції захисту громадян та їхніх прав і свобод, а також на ефективне та зручне для громадян надання адміністративних послуг; по-третє (що впливає фактично з двох перших), реалізація Конституції України у сфері діяльності виконавчої влади.

Що ж таке публічна влада? Це здатність публічних суб'єктів впливати на відносини між людьми з приводу організації їхньої діяльності на основі реалізації публічного інтересу. Під публічними суб'єктами слід розуміти суб'єктів органів державної влади і місцевого самоврядування, недержавних суб'єктів делегованих владних повноважень під час здійснення виконавчих функцій.

Механізм противаг та стримувань між гілками влади як важлива умова демократії розкривається через здатність органів державної влади та місцевого самоврядування забезпечувати їх стабільну роботу з дотриманням принципів законності, незалежності, а також прав і свобод. Такий механізм є невід'ємною складовою частиною поділу влади, що забезпечує повноцінну реалізацію конституційного принципу в контексті побудови механізму державної влади в Україні. Таким чином, під механізмом противаг та стримувань слід розуміти сукупність засобів конституційно-правового та організаційного характеру, за допомогою яких забезпечується урівноваження та взаємозалежність в роботі владних інституцій [11].

Принциповими засадами функціонування органів виконавчої влади в контексті ефективного функціонування механізму противаг та стримувань між трьома гілками влади є такі: пріоритетність законодавчої регламентації функцій та порядку діяльності органів виконавчої влади; незалежність виконавчої влади у здійсненні її функцій та повноважень від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України; здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб (зокрема, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості); постійне підвищення ефективності державного управління; відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені; запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії (мається на увазі, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами); принципи ефективності, відкритості та добросовісності в роботі Уряду та інших органів виконавчої влади [12].

Спеціальним засобом, що забезпечує здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів, є механізм публічного адміністрування. Мета такого механізму полягає в забезпеченні гідних умов життєдіяльності людей,

що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами. Для досягнення поставленої мети суб'єктами публічного адміністрування мають бути послідовно, неупереджено та у належний спосіб і з застосуванням конкретних прийомів та засобів втілені технології публічного адміністрування. Чітко визначені процедури здійснення публічного адміністрування регламентують напрям та послідовність дій посадових осіб – суб'єктів публічного адміністрування, а також надають керівникам впевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату.

Механізм публічного адміністрування включає практичне виконання суб'єктами публічного адміністрування своїх адміністративних зобов'язань відповідно до наданої законодавством компетенції. Ідеться про такі зобов'язання: прояв публічного інтересу; вплив на поведінку суб'єктів суспільства; виконання владних приписів;

реалізацію закріпленої за цими суб'єктами компетенції. Тобто юридична сила такого механізму завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який використовує ці повноваження. Існують правові засоби зовнішнього вираження механізмів публічного адміністрування, що містяться в нормативних правових актах та індивідуальних правових актах, що тягнуть юридичні наслідки, а також неправові, що стосуються здійснення суб'єктами публічного адміністрування певних дій організаційного характеру (інструктажі, наради тощо) [5].

Шляхами удосконалення механізму публічного адміністрування є такі: політична стабільність, ефективна система державного управління, фундаментальні цінності конституціоналізму, злагоджена робота органів влади, дієві механізми противаг та стримувань на найвищих рівнях вертикалі державної влади, дієві нормативні акти з дотриманням конституційних принципів демократії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/31-narodovladdya>.
2. Енциклопедія сучасної України : вебсайт. URL: <https://esu.com.ua/>.
3. Філіпова Н.В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?or=1&z=865>.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
5. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Житомир : ЖДТУ, 2014. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/11/oprniy-konspekt-leksiy-publichne-administruvannya.pdf>.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.
7. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
11. Москальчук Ю.Г. Система стримувань і противаг як ефективний засіб досягнення взаємодії у роботі органів законодавчої, виконавчої та судової влади в Україні. *Теорія та історія публічного управління*. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/16-2020/5.pdf>.
12. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.