

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v3.2023.12>

Н. Я. Лепіш
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових наук
Інституту права
Львівського державного університету внутрішніх справ
orcid.org/0000-0002-5754-3511

ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ РИСИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ОСНОВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті аналізується поняття та основні риси публічного адміністрування як основи правового регулювання адміністративного права. Досліджується адміністративне право як самостійна галузь права, котра має давню історію. В усі часи воно так чи інакше пов'язувалося з публічною владою, взаємодією держави, її органів та посадовців з громадянами та іншими учасниками суспільних відносин.

У демократичному суспільстві адміністративне право регулює (опосередковує) передусім діяльність держави щодо виконання законів та інших правових актів держави в інтересах усього суспільства. Така діяльність держави зазвичай розглядається як здійснення виконавчої влади й органічно поєднується з публічним адмініструванням. Таким чином, адміністративне право виступає обов'язковим конструктивним елементом парадигми взаємовідносин приватної особи і держави, «захищаючи, перш за все, особистість від надмірного, несумісного з умовами її вільного розвитку, державного втручання».

Як відомо, в основі правового регулювання адміністративного права є юридична категорія «публічна адміністрація» або, як дещо застаріле її визначення – «державне управління». У науці адміністративного права терміни «публічна адміністрація» та «публічне адміністрування» є відносно новими і дедалі частіше починають замінювати термін «державне управління». І це не просто зміна термінів, а доктринальне оновлення адміністративного права, яке нормативно закріплює відповідальність держави перед людиною, права якої визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Також в даній статті з'ясується публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн, у більшості випадків, визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах. Таким інтересом є інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою.

Ключові слова: адміністративне право, публічне адміністрування, правове регулювання, діяльність держави, виконання законів.

Lepish N. Ya. CONCEPT AND MAIN FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION AS THE BASIS OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE LAW

The article analyzes the concept and main features of public administration as the basis of legal regulation of administrative law. Administrative law is studied as an independent branch of law with a long history. At all times, it was in one way or another connected with public power, the interaction of the state, its bodies and officials with citizens and other participants in social relations.

In a democratic society, administrative law regulates (mediates) primarily the activities of the state regarding the implementation of laws and other legal acts of the state in the interests of the entire society. Such activity of the state is usually considered as the exercise of executive power and is organically combined with public administration. Thus, administrative law acts as a mandatory constructive element of the paradigm of the relationship between a private person and the state, "protecting, first of all, the individual from excessive, incompatible with the conditions of his free development, state intervention."

As you know, the basis of legal regulation of administrative law is the legal category "public administration" or, as its somewhat outdated definition – "state administration". In the science of administrative law, the terms "public administration" and "public administration" are relatively new and are increasingly replacing the term "state administration". And this is not just a change of terms, but a doctrinal renewal of administrative law, which normatively establishes the responsibility of the state to the person, whose rights determine the content and direction of the state's activities.

Also, this article clarifies public administration in the administrative law of European countries, in most cases, it is defined as a set of bodies and institutions that exercise public power through the implementation of the law, by-laws and other actions in the public interest. Such an interest is the interest of the social community, which is legalized and satisfied by the state.

Key words: administrative law, public administration, legal regulation, state activity, law enforcement.

Поняття державного управління не можна повністю уникати. Адже «державне управління» застосовується щодо виду діяльності органів державної влади, що полягає у здійсненні владно-організуючого впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, потреби функціонування і роз-

витку яких вимагають дійового втручання цих органів шляхом застосування відповідних повноважень. І головне місце серед них посідають саме повноваження виконавчої влади. Прийнято вважати, що адміністративне право – це галузь права, що поширюється, здебільшого, на суспільні

відносини, пов'язані з державним управлінням, тобто з владно-організуючим впливом органів виконавчої влади на різноманітні суспільні процеси [3, с. 24].

Термін «публічна адміністрація» часто вживають у юридичній лексиці та нормативних документах, проте, єдиного законодавчого чи наукового визначення цього поняття в Україні немає. У зв'язку із цим, важливо у сучасних політико-правових умовах визначити сутність та характерні ознаки цього явища.

Дослідженню публічної адміністрації присвятили свої праці такі вчені, як В. Авер'янов, Т. Білозерська, В. Борденюк, Д. Голосніченко, І. Коліушко, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Малиновський, І. Пастух, В. Тимошук та інші. Перелічені науковці по-своєму визначали поняття «публічна адміністрація», розкривали зміст принципів її діяльності.

Поняття публічної адміністрації (*administration publique, public administration* та ін.) відіграє ключову роль в адміністративному праві більшості країн світу. Адже, обов'язковими суб'єктами адміністративно-правових відносин є органи та установи публічної адміністрації. Іншою ж стороною цих відносин нерідко виступає громадянин. Адміністративне право має за мету встановити межі діяльності публічної адміністрації (особливо у її взаємовідношенні з громадянами), закріплює правовий статус публічних службовців, визначає форми контролю за нею [2, с. 25].

Сам термін «адміністрація» походить від латинського слова «*administrare*» та означає (за різними даними) – служити для, управляти в інтересах людини [2, с. 24].

Публічна адміністрація самою назвою передбачає свою спрямованість на реалізацію публічних, тобто народних чи суспільних інтересів. Термінологія підкреслює підпорядковане становище публічної адміністрації, вторинність цього поняття.

Таким чином, *першою характерною рисою* публічної адміністрації є те, що вона забезпечує публічний інтерес, адже її основна мета впровадження політичної волі задля загального блага [4, с. 46].

Концепція публічного інтересу є основоположною для сучасного адміністративного права більшості країн світу. Але ані законодавчого, ані однозначного доктринального визначення цього абстрактного та масштабного за змістом поняття сьогодні немає. Завдяки цьому визначення публічного інтересу відбувається в різних політико-правових та соціально-економічних умовах по-різному. Завдання публічної адміністрації – самостійно встановити в чому полягає інтерес суспільства у даний момент його функціонування та реалізувати його у взаємовідносинах з приватними особами.

Адже, залежно від конкретних життєвих умов, у різний час публічний інтерес є різним. Якщо розглядати Україну сьогодні, то першочерговим завданням влади, яке відповідає інтересам суспільства є припинення війни та повернення анексованих територій, побудова ринкової економіки, забезпечення достойних умов життя кожному громадянину. Таким чином, публічний інтерес – це поєднання багатьох «інтересів», серед яких можемо виділяти пріоритетні, другорядні, основні та додаткові, загальнодержавні та локальні тощо.

Іншими словами публічна адміністрація при утворенні приймає на себе зобов'язання, щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання владних повноважень. Категорією публічні зобов'язання об'єднуються чотири типи відносин, кожен з яких є складовою частиною предмета адміністративного права. Це відносини: публічного управління; адміністративних послуг; відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відносини відповідальності суб'єктів суспільства за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил [2, с. 62].

У цьому контексті варто зазначити, що функціонування публічної адміністрації є багатоаспектним. Адміністративні установи, вступаючи в адміністративно-правові відносини, не завжди представляють публічний інтерес. Іноді вони діють від власного імені (наприклад, набуваючи майно для потреб установи). У таких випадках виникають не публічно-правові, а приватно-правові відносини. При цьому адміністративно-правові норми регулюють лише ту діяльність публічної адміністрації, що пов'язана з виконанням їх основних функцій – реалізацією публічного інтересу.

Повертаючись до характерних ознак публічної адміністрації, варто назвати таку визначальну її рису, як *підпорядкованість політичній владі*. В апараті держави виділяють політичні інститути, які відіграють керівну роль, та адміністративні, управлінські (виконавчі) структури, що виконують рішення політиків. Адміністративне право регулює діяльність не політичних, а управлінських структур, які підпорядковані главі держави, главі Уряду, Уряду, парламенту [2, с. 54].

Звідси випливає наступна ознака публічної адміністрації – *забезпечення виконання і застосування законів*. Незважаючи на те, що в багатьох країнах поняття виконавчої та адміністративної влади розмежовуються, слід зазначити, що одні і ті ж органи можуть здійснювати як виконавчі (політичні за своїм значенням), так і адміністративні, розпорядчі, управлінські функції. Адміністративна діяльність вторинна по відношенню до виконавчої влади: вона не тільки забезпечує

реалізацію законів, а й організує виконання вказівок органів виконавчої влади. Адміністрація перетворює політичні вказівки в конкретні управлінські дії, тобто не стільки реалізує закон, скільки забезпечує його реалізацію.

Наступна характерна риса публічної адміністрації – *наділення державно-владними повноваженнями*, що дозволяють від імені суспільства видавати обов'язкові вказівки (розпорядження). У зв'язку з цим, встановлюється особливий порядок наділення компетенцією адміністративних структур.

На думку І. Б. Коліушка, публічна адміністрація – це система органів та установ, що підпорядковані політичній владі, забезпечують виконання законів та інших нормативно-правових актів в інтересах усього суспільства, та наділені прерогативами публічної влади.

В Україні до недавнього часу термін «публічна адміністрація» майже не застосовувався. Натомість більш використовуваним був термін «державне управління». Даючи визначення останнього, окремі вітчизняні вчені були близькі до розкриття цільового призначення даного правового інституту.

Так, професор В. Б. Авер'янов визначав поняття державного управління як нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційну діяльність апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [1, с. 34].

Разом з тим, більш оновленим, і таким що відповідає запитам сучасного суспільства видається саме термін «публічна адміністрація», що діє на основі та у межах, визначених законом для досягнення публічного інтересу. Саме органи публічної адміністрації найбільш тісно взаємодіють із громадянами у процесі реалізації своїх повноважень, тому адміністративно-правове регулювання за загальним правилом допустиме лише тоді, коли воно не порушує прав і свобод людини, а навпаки створює умови для їх максимально повної реалізації. Одночасно поняття державного управління не можна повністю уникати. Адже «державне управління» застосовується щодо виду діяльності органів державної влади, що полягає у здійсненні владно-організуючого впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, потреби функціонування і розвитку яких вимагають дійового втручання цих органів шляхом застосування відповідних повноважень. І головне місце серед них посідають саме повноваження виконавчої влади.

Аналізуючи етимологію та суть терміну «публічна адміністрація», науковці відзначають наявність політологічного, організаційно-соціологічного, правового, функціонального підходів.

Дослідник модернізації публічної адміністрації В. Галунько., визначає її як відмежовану сферу діяльності державних, недержавних та приватних інституцій, основним завданням яких є задоволення потреб громадян. Публічну адміністрацію сучасності ученим пропонується розуміти як складний феномен поєднання інституційних можливостей держави та громадянського суспільства, галузей і видів діяльності, які спрямовані на акумуляцію потреб суспільства, вироблення й реалізацію політики за допомогою взаємодії державних та громадських програм й інструментів [2, с. 89].

Подібні погляди висловлюють П. Дыхтызський та О. Кузьменко, які розглядають публічну адміністрацію у широкому та вузькому значеннях. У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Це, зокрема, і громадські об'єднання і інші юридичні особи приватного права, яким публічна влада делегує окремі повноваження. Отже, як зазначається у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади), слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [2, с. 92].

Складовими елементами системи публічної адміністрації виступають добре відомі два терміни: «*державне управління*» та «*місьцеве самоврядування*», які до недавнього часу в юридичній науці використовувалися як два незалежні один від одного поняття. Проте, сьогодні, органи виконавчої влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, та органи місцевого самоврядування, що розв'язують значну частину місцевих справ, управляють ними в інтересах суспільства та формуються навколо органів виконавчої влади, необхідно розглядати як одне ціле, тобто як систему публічної влади, яка здійснює адміністративно-управлінські функції, а основні складові частини такої системи доповнюють та взаємодіють одна з одною з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства.

Проте, публічні функції, як зазначалося, виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, але й іншими суб'єктами, зокрема: державними та комунальними (муниципальними) закладами, організаціями, підприємствами. Такі суб'єкти, що належать до публічного сектору і виконують публічні функції (наприклад,

невідкладна медична допомога, рятувальні служби тощо), вимагають особливого режиму праці, відмінного від праці у приватному секторі. Тому залежно від обсягу публічних завдань (якщо за певних умов приватний сектор не повинен або не може виконувати відповідні завдання, які є необхідними для держави та суспільства) поняття публічної служби може розширюватися [1, с. 58].

Таким чином, *публічна адміністрація* – це організація і діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону, реалізують публічний інтерес і наділені публічною владою [5, с. 45].

Діяльність по наданню публічних послуг в науці адміністративного права називається «позитивним державним управлінням», а по владній організації публічною адміністрацією суспільного життя – «втручальним».

Складовими публічного управління (публічного адміністрування) є [5, с. 54]:

- державне управління, де суб'єктом виступає держава в особі сформованих нею структур (державних органів). Вони у відносинах представляють державу;

- місцеве самоврядування, де суб'єктами виступають недержавні структури, які сформовані територіальними громадами (органи місцевого самоврядування). Вони у відносинах представляють громаду.

- громадське управління, де суб'єкти у відносинах діють від свого імені і на підставі своїх статутів.

Як вже зазначалося термін «державне управління», що успадкований адміністративним правом України ще з радянських часів, не можна повністю виключити із правової лексики. У сучасних політико-правових умовах це поняття набуває дещо іншого значення порівняно із умовами соціалістичного будівництва.

Під державним управлінням розуміють специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні низки уповноважених структур (органів), які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів.

Державне управління є функцією держави, яка надана спеціальним організаційним структурам (органам). Їх сукупність є системою органів державного управління. Ця система в цілому і кожна з її складових окремо діють винятково від імені держави. Рішення що ними приймаються обов'язкові для всіх учасників суспільних відносин, у тому числі і для недержавних організацій і формувань [1, с. 61].

Найважливіша особливість державного управління пов'язана із застосуванням державної влади з боку відповідних органів держави з метою виконання всіх її основних цілей, завдань і функцій.

Ознаками, або рисами державного управління є [1, с. 62]:

- виконавчо-розпорядчий характер;
- підзаконність;
- масштабність;
- універсальність;
- ієрархічність;
- безпосередньо організуючий характер.

Місцеве самоврядування в Україні – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими ними органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення, та здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – комунальної (муніципальної) [6, с. 6].

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Громадське управління – це діяльність представників громадянського суспільства щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян у межах визначених законами та іншими нормативно-правовими актами.

Література

1. Галунько В. Адміністративне право України в парадигмі західної та північно-східної векторизації. *Адміністративне право та процес*. 2021. № 1(32). С. 5–14.
2. Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник. Скидан О. В., Якобчук В. П., Дацій Н. В., Ходаківський Є. І. Житомир: ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
4. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
5. Загальне адміністративне право: підручник. І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. КИЇВ:Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
6. Галунько В. Адміністративне право України в парадигмі західної та північно-східної векторизації. *Адміністративне право та процес*. 2021. № 1(32). С. 5–14.