

УДК 35.1

А. С. ГУК

## АДМІНІСТРАТИВНІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

*Визначено адміністративні форми і методи публічного врядування та з'ясовано сучасні тенденції їх розвитку в умовах демократизації державноуправлінських відносин в Україні.*

**Ключові слова:** публічне врядування; адміністративна діяльність; адміністративний простір; повноваження; відносини.

*The tendencies of development (evolution) models of public governance based on their content component.*

**Key words:** public administration, managerialism, Good Governance, administrative model, The New public management.

Розкриваючи адміністративні форми і методи публічного врядування, необхідно виходити з трьох принципових позицій: по-перше, із визначення змісту публічного врядування як специфічної форми адміністративних відносин; по-друге, із існуючого формату адміністративного правового простору; по-третє, із з'ясування предмету адміністративної діяльності органів публічного врядування.

Перш за все зазначимо, що ми ґрунтуємось на певних теоретичних припущеннях, у межах яких публічне врядування визначається через систему адміністративних інститутів із відповідною ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне врядування являє собою скоординовані групові дії з питань державних справ, які пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою); мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; пов'язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях і громадах. Отже, природа публічного врядування розкривається через специфічні форми і методи реалізації представницької влади, проте для змістовного розкриття цих форм і методів попередньо маємо визначитись із предметом самої адміністративної діяльності.

Питання, що пов'язані з природою публічного врядування, є предметом міждисциплінарних досліджень. У межах соціальної філософії досить ґрунтовно аналізуються змістовні ознаки публічної влади та специфічні особливості її прояву (Аристотель, Окам, Дідро, Гольбах, Руссо, Гоббс, Локк, Кант, Гегель, Берк, Фіхте, Ніцше, Шпенглер та ін.).

Сучасні інтерпретації класичних теорій публічного врядування, що стали методологічними витоками дослідження, містяться у працях М. Вебера, О. Хюдеса, Д. Кілінга, Г. Пітерса, Ф. Тейлора та ін.

Слід також зазначити, що окремі ідеї і напрацювання, що були використані як концептуальні, взято з робіт вітчизняних дослідників О. Босак, В. Воронкової, В. Колосар, С. Телешуна та ін.

Метою статті є розкриття змістовних ознак адміністративних форм і методів публічного врядування та з'ясування сучасних тенденцій їх розвитку в умовах демократизації державноуправлінських відносин в Україні.

Визначаючи предметну сферу адміністративної діяльності органів публічної влади, Г. Атаманчук виділяє три складові суспільної реальності, в межах яких створюється каркас відповідних адміністративних відносин:

– відносини між державою, суспільством та громадянами, на підставі і завдяки чому формуються управлінські впливи (управління суспільством з боку державного апарату), у цьому процесі першорядне значення набувають правові механізми об'єктивації і об'єктивізації державного управління;

– відносини у межах держави, між її інституціями з приводу розподілу предмету справ і державної влади, необхідної для здійснення управління. Провідним питанням цих відносин виступає визначення правового статусу державних органів;

– вольові відносини між людьми, які залучені до державноуправлінських процесів, причому як з причин своєї професійної діяльності, так і звернення до державних органів задля вирішення власних проблем [3, с. 289–290].

Як можна побачити із наведеної класифікації предметної сфери адміністративної діяльності органів публічного врядування, виокремлюються відносини в межах держави під впливом об'єктивного фактора публічного врядування – громадської позиції. На нашу думку, така концепція має певні вади, адже, за деяких обставин визначення правового статусу державних органів відбувається на підставі волевиявлення громадян – референдуму.

Не можна також залишати поза увагою такі адміністративно-правові відносини, як взаємодія інститутів громадянського суспільства. Політичні партії, громадські організації та спілки за демократичною формою правління виконують у суспільстві важливу роль, пов'язану із забезпеченням балансу між інтересами держави та суспільства в цілому.

Опрацьовуючи питання змісту публічного врядування, не можна залишити поза увагою самоорганізаційну природу цього феномену. Так, Н. Луман у своїй праці “Вступ до системної теорії” зазначає: “Система може оперувати тільки з тими структурами, які вона сама відтворює. Чим більший обсяг структури, тим більш розгалуженою і більш пізною для самої себе в якості детермінатора власного стану чи власних операцій є система” [8, с. 109–111]. Дійсно, з точки зору структурного функціоналізму публічне врядування можна уявити у вигляді системи відповідних зв'язків і відносин. І як уже зазначалось раніше, у добу глобалізації надсистеми вищого порядку формують каркас адміністративної складової і відтворюють “прототипи” форм і методів публічної діяльності. На думку В. Воронкової, теоретико-методологічні засади розвитку сучасного соціуму в контексті синергетичної глобалізації свідчать, що глобалізація завжди асоціюється із соціальною самоорганізацією, а загальна теорія соціальної самоорганізації тісно пов'язана з істотно новою (“синергетичною”) філософією

історії, то необхідний аналіз сутності глобалізації саме з точки зору синергетичної філософії історії, чи з точки зору синергетичного історизму [5, с. 27–28].

Враховуючи викладене раніше, можна зазначити, що предметну сферу адміністративних правовідносин складають: взаємодія гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової) у процесі реалізації власних функцій і повноважень; види адміністративно-правових норм, джерела і система їх походження, взаємозв'язок і розвиток системи правовідносин; самоорганізаційна структура політико-правових відносин; організаційно-правовий статус суб'єктів і об'єктів публічного врядування; правові форми та методи публічного врядування; адміністративна відповідальність і способи забезпечення законності у сфері реалізації публічного врядування; адміністративна юрисдикція органів публічного врядування, галузеве, міжгалузеве і територіальне управління.

Варто уточнити, що до предмету адміністративних процедур входять не всі управлінські відносини. Наприклад, відносини з управління недержавними формуваннями – у приватних підприємствах тощо. Повноту предмету адміністративних правовідносин розкриває Конституція України, у межах якої на вищому рівні закріплено основні принципи організації та функціонування публічної влади, місце її суб'єктів у механізмі державного управління, правові основи формування представницьких органів, відносини з іншими суб'єктами публічної влади, що діють відповідно до конституційних принципів єдності влади та її поділу. У конституційних нормах і положеннях адміністративні правовідносини беруть свій початок, деталізуються і конкретизуються, визначаючи правову основу щодо реалізації прав і свобод громадян, компетенцію органів публічної влади, форми і методи її діяльності тощо.

Визначившись зі змістом і предметною сферою адміністративної діяльності органів публічного врядування, можна перейти до з'ясування форм і методів їхньої реалізації, при цьому варто звернути увагу на ті обставини, що окремі форми і методи будуть визначені нами лише на теоретичному рівні, адже практичне їх запровадження потребує додаткового розширення правового поля і запровадження відповідних адміністративних механізмів.

Процес публічного врядування за своїм змістом складає діяльність суб'єктів адміністративного права, що здійснюється за допомогою певних адміністративно-правових форм, процедур і методів. Адміністративно-правова форма, як загальновідомо, – це юридичне відображення конкретних дій і рішень органів публічного врядування та інших суб'єктів адміністративного права у процесі здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності [2, с. 147]. Будь-яка адміністративно-правова форма являє собою юридично значимі способи реалізації суб'єктами адміністративного права своїх повноважень, прав і обов'язків, що відображають особливості їх правового статусу. У правовій науці, на відміну від науки державного управління, правові форми втілюються в життя через різного характеру дії правомочних представників органів управління – службових осіб. Отже, зовнішнє вираження управлінської діяльності в конкретних практичних діях іменується формою управління, і тут форма розглядається як зовнішнє вираження будь-якого

змісту. Звідси формою реалізації адміністративної складової діяльності органів публічного врядування треба вважати будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій представницького органу, його структурних підрозділів і службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління.

Адміністративні форми є вираженням змісту управлінської діяльності, що розкривається через установаження норм права; застосування таких норм; організаційну роботу; проведення матеріально-технічних операцій тощо. Отже, і перша, і друга форми пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень. Але в першому випадку спостерігається більш повна юридична регламентація (нерідко вона набуває значення юридичного факту), скрупульозний підбір методів реалізації приписів актів управління, передбачається юридична відповідальність за порушення (невиконання) таких форм. Форми ж другої групи теж пов'язані з компетенцією органу, державно-владним повноваженням його представників, проте це повноваження виявляє себе не як пряме юридичне веління, а опосередковано через позаяридичні засоби, і лише їхні передумови та результати можуть бути юридично зафіксовані.

На підтвердження загального розуміння адміністративно-правової форми в юридичній науці варто навести ще одне її визначення, яке міститься в підручнику з адміністративного права, де визначається, що адміністративно-правова форма – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій публічної адміністрації, здійснене є: в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [7, с. 231–235]. Слід зазначити, що правники і самі ще до кінця не визначились зі змістом поняття “адміністративно-правова форма”. Так, О. Бандурка вважає, що форма адміністративного права – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, що має зовнішній вияв [1, с. 44]; Ю. Битяк визначає її як зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [4, с. 81]; Т. Коломєць характеризує її як волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу, посадової особи, здійснене у рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети, – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються у процесі їхньої діяльності й спрямованості на реалізацію адміністративних функцій [6].

Аналіз наведених підходів до визначення поняття “форма адміністративного права” в юридичній літературі дозволяє узагальнити його сутнісні ознаки, що, перш за все, стосується зовнішнього вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Наступним кроком нашого дослідження стає розкриття змісту та виявлення особливостей щодо адміністративних методів публічного врядування. Г. Атаманчук зазначає, що метод правового регулювання вже певний час являє собою сукупність юридичних приймів, засобів, способів впливу соціальних керуючих систем, що входять до структури державного апарату, на соціально-правову сферу в цілому, а також на складові її елементи [3, с. 291–294]. На глибоке переконання вченого, усі методи правового регулювання поділяються на дві великі групи:

– централізоване, імперативне регулювання (метод субординації), за яким регулювання згори до низу здійснюється на власному примусі;

– децентралізоване, диспозитивне регулювання (метод координації), правове регулювання здійснюється завдяки узгодженню, договорів, прийнятті спільних актів, підтримки ініціативи знизу декількома органами державної влади. Автор вбачає в такому поділі певну дихотомію між процесами централізації і децентралізації, надаючи при цьому перевагу останньому, адже демократизація публічної влади саме і передбачає передачу владних повноважень від виконавчої гілки до самоврядних структур. У якості способів правового регулювання вчений розглядає такі процедури, як зобов'язання, заборону та дозвіл.

За іншою концепцією, адміністративно-правовий метод являє собою спосіб, прийом здійснення функцій виконавчої влади в процесі державного управління [Там же, с. 291–294]. Найбільш універсальними методами, що використовуються в управлінському процесі, є переконання, заохочення і примус.

Адміністративні методи управління характеризуються підпорядкуванням волі керованого об'єкта волі управляючого суб'єкта за схемою “влада – підпорядкування” і поділяються на адміністративно-правові та адміністративно-організаційні методи. Адміністративно-правові поділяються:

а) за юридичними ознаками – на нормативні, індивідуальні (накази, вказівки, розпорядження, рішення);

б) за формою вирішення – на адміністративно-правові й адміністративно-організаційні;

в) за способом впливу на об'єкт управління – на зобов'язуючі виконати певні дії, уповноважуючі виконати зазначені дії, заохочувальні до виконання соціально-корисних дій, заборонні (обмежуючі) виконання тих чи інших дій;

г) за формою припису – на категоричні (імперативні), делегуючі, рекомендаційні, диспозитивні.

Отже, детально проаналізувавши форми та методи публічного врядування, можна зазначити, що під адміністративною формою публічного врядування слід розуміти *зовнішній вираз публічної діяльності у вигляді акта* виконавчо-розпорядчого характеру органу або посадової особи, прийнятого в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети, – вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного врядування. Серед адміністративних форм публічного врядування виокремлюються такі форми, як установлення норм права; застосування норм права; організаційне-правове забезпечення.

Адміністративні методи публічного врядування слід розглядати як способи і засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти. Вони мають низку притаманних ознак: існує можливість визначити, як саме той чи інший суб'єкт здійснює свою повсякденну діяльність; виражають зміст керівного впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт; репрезентують керівну волю держави; використовуються як засіб реалізації функцій і повноважень; мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Отже, за головними характеристиками метод управління є засобом цілеспрямованого керуючого впливу. Дана обставина зближує його з методом правового регулювання суспільних відносин. Проте цілком очевидно, що це різні правові явища. Відмінності між ними такі: метод правового регулювання містить у собі веління законодавчої влади. Єдине джерело закладеної в ньому юридичної сили – норми законів; воно рівнозначно поширюється на всіх учасників суспільних відносин, у тому числі й на органи державного управління вищих рівнів. Метод державного управління містить у собі веління виконавчої влади, джерело його юридичної сили – підзаконна діяльність органів державного управління. Юридична сила і сфера дії методів управління прямо залежать від того органу, який їх застосовує. Метод правового регулювання виражається в нормативах, бо правове регулювання завжди нормативне. Методи державного управління в найтипівішому варіанті індивідуалізовані, тобто часто містяться в ненормативних (індивідуальних) правових актах, метод правового регулювання – функція адміністративного права. Метод управління – функція суб'єкта адміністративного права, причому не кожного, а тільки того, який одночасно є й суб'єктом державного управління.

Перспективою подальших досліджень у цьому напрямку можна вважати розробку практичних рекомендацій щодо вдосконалення існуючих в Україні адміністративних форм та методів публічного врядування.

#### Література:

1. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ “Еспада”, 2000. – 368 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, 2007. – 544 с.
3. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
4. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк. – К. : Вид-во Юрінком Інтер, 2005. – 540 с.
5. *Воронкова В. Г.* Теоретико-методологічні засади розвитку сучасного соціуму в контексті синергетичної глобалізації / В. Г. Воронкова // Гуманітарний вісник ЗДІА. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2012. – № 50 – С. 21–36.
6. *Коломоєць Т. О.* Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
7. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер. – 1999. – 736 с.
8. *Луман Никлас.* Введение в системную теорию / Никлас Луман ; пер. с нем. К. Тимофеева. – М. : Логос, 2007. – 360 с.