

## **ПРАВОВІ ОЗНАКИ СПРИЯЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

**ЖУКОВА Євгенія Олексіївна - кандидат юридичних наук, докторант Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)**

**<https://orcid.org/0000-0003-2471-5230>**

**УДК 342.61**

**DOI 10.32782/EP.2023.2.6**

---

*Метою статті є визначення сутності правових ознак сприяльного публічного адміністрування.*

*З'ясовано, що сприяльне публічне адміністрування є видом публічного адміністрування, призначений створити умови для максимальної реалізації прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. Правові ознаки сприяльного публічного адміністрування включають: по-перше, легітимізацію мети та завдань сприяння розвитку певних інтенцій людини і громадянина, суб'єктів господарювання та інших учасників суспільних відносин; по-друге, наявність алгоритму стандартизованих процесів задоволення потреб та інтересів фізичних і юридичних осіб за допомогою застосування типових видів діяльності публічної адміністрації; по-третє, наявність широкого арсеналу інструментів публічного адміністрування, до яких, зокрема, належать дозволи, ліцензії, патенти, довідки, призначення яких полягає у визначенні правового статусу, спроможна та додержання певних вимог, необхідних для настання певних юридичних фактів.*

*Ключові слова: публічне адміністрування, сприяння, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, законодавство, правовий механізм, дискреційні повноваження.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді та зв'язок із найважливішими науковими чи практичними завданнями**

Зміна парадигми публічного управління мала своїми наслідками перерозподіл век-

торів розвитку держави в напрямі першочергового забезпечення потреб та інтересів індивідуумів. Державоцентричний підхід уступив місце людиноцентричному, за якого основним призначенням, метою та критерієм оцінки ефективності діяльності публічної адміністрації стає створення сприятливих умов для реалізації людиною і громадянином закріплених у Конституції та законах України прав та свобод, реалізації інтересів у різних сферах суспільних відносин.

Вказані тенденції позначилися на системі публічного адміністрування та викликали формування нового виду останнього – сприяльного публічного адміністрування. Це обумовлює актуальність та важливість розгляду сутності вказаного феномену в цілому, а також найважливішого, на нашу думку, його аспекту – правового.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання поданої проблеми**

У сучасних умовах розвитку української держави питання, пов'язані із створенням публічною адміністрацією сприятливих умов для реалізації прав і свобод людини і громадянина, а також інтересів широкого кола юридичних осіб, розглядали у своїх роботах В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Беспалова, В. Біла, М. Кобець, В. Колпаков, Т. Мінка, В. Теремецький, Н. Христинченко, І. Шопіна, О. Ярмиш та інші науковці. Разом з тим, з огляду на відносну новизну проблеми визначення видів публічного

адміністрування, міцного методологічного підґрунтя вказаної проблематики ще не створено, що обумовлює спрямованість подальших наукових пошуків.

**Метою статті** є визначення сутності та правових ознак сприяльного публічного адміністрування.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

У загальному розумінні сприяння означає позитивний вплив на певні явища і процеси, завдяки чому створюються відповідні умови для досягнення певних цілей, здійснення певних видів робіт або атмосфери, за якої підвищується мотивація для здійснення певних дій. У правовому сенсі сприяння пов'язане зі створенням правових умов, які стають підґрунтям для реалізації певних тенденцій суб'єктів суспільних відносин. Це потребує наявності певних факторів, першим з яких виступає фактор наявності законів та підзаконних правових актів, у яких знаходять своє закріплення права та обов'язки людини та громадянина, а також правові механізми їх реалізації.

Другим фактором виступає існування та функціонування органів публічної влади, у діяльності яких вказані механізми реалізуються. У цьому випадку мається на увазі діяльність публічних адміністрацій.

Третім фактором сприяння, з точки зору правових умов, є наявність певних алгоритмів дій персоналу публічних адміністрацій з реалізації правових механізмів забезпечення потреб та інтересів людини і громадянина. Крім того, окремо слід сказати про наявність у публічних адміністрацій правового статусу, який дозволяв би їм на підставі як визначених у законі, так і дискреційних повноважень здійснювати сприяння реалізації означених прав і свобод, а також нести відповідальність за невиконання правових приписів.

Правові умови сприяльного публічного адміністрування як мету та результат сприяння публічними адміністраціями реалізації прав і свобод людини і громадянина, у свою чергу, можна розподілити на підвиди за-

лежно від сфер, у яких вони виникають, і, відповідно, залежно від компетенції публічних адміністрацій (центральных та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо).

Зокрема, правові умови у соціальній сфері передбачають перш за все досягнення високого рівня соціального розвитку. На жаль, індекс соціального розвитку нашої держави (*Social Progress Imperative*), визначений у 2018 році, засвідчив, що Україна мала недостатньо високі показники, займаючи 64 місце з 146 країн [1]. За рівнем мінімальної заробітної плати, визначеному у 2019 році, Україна займала 91 місце зі 198 держав [2], а за рівнем життя (*Legatum Institute*) у 2017 році наша держава займала 112 місце зі 149 [3]. Усе це свідчить про необхідність більш системної роботи в напрямі створення правових умов соціального характеру для найповнішого задоволення потреб та інтересів громадян України.

Слід зазначити, що ці показники були визначені ще до початку повномасштабної збройної агресії Російської Федерації, внаслідок якої Україна відчула руйнівний вплив на свою інфраструктуру, що закономірно призводить до зниження рівня задоволення соціальних потреб. Якихось структурованих вимірювань з точки зору соціальних показників на теперішній час ще не проводилося, але можна стверджувати, що руйнування житлових приміщень у багатьох регіонах України, знищення розподільних пунктів комунальних підприємств, виробничих потужностей, у тому числі пов'язаних з виробництвом харчових продуктів, води та іншої продукції першої необхідності, знищення важливих об'єктів критичної інфраструктури свідчить про значне зниження рівня життя населення.

За таких умов завданням сприяльного публічного адміністрування є, по-перше, визначення тієї шкоди, яка була спричинена населеним пунктам та їх територіальним громадам внаслідок збройної російської агресії, по-друге, визначення першочергових заходів поліпшення рівня життєдіяльності територіальних громад, і, по-третє, визначення і освоєння джерел надходження коштів для вирішення цих завдань.

Створення правових умов сприяння реалізації інтересів учасників суспільних відносин в економічній сфері означає визначення та гармонізацію правових підстав для здійснення вільної конкуренції, розвитку розвитку підприємств та підприємництва, оптимізацію податкового навантаження на платників податків, активізацію міжнародного співробітництва у сфері підприємництва тощо. Для досягнення вказаних завдань публічною адміністрацією вироблено широкий спектр різноманітних інструментів, як-от дозволи, сертифікація, ліцензування, патентування, завдяки яким у суб'єкта підприємницької діяльності виникає можливість активно працювати в правових межах, збільшуючи як власні прибутки, так і сукупний економічний потенціал держави. Безумовно, у сфері сприяння розвитку економічних відносин має місце наявність великої кількості проблем, зокрема, пов'язаних із вирішенням вічного питання щодо подолання суперечностей між підтримкою вітчизняного виробника товарів та послуг та додержанням міжнародних зобов'язань нашої держави. Разом з тим, процеси глобалізації економічних відносин та транскордонність багатьох виробничих процесів [4, с.459-460] поступово знижують гостроту вказаної проблеми, оскільки громадяни України активно беруть участь у створенні та діяльності підприємств інших держав, сприяючи тим самим розвитку міжнародної економічної діяльності. Слід погодитися з думкою О. Ганзенка, що активні дії публічної адміністрації через правовий захист розвитку малого та середнього бізнесу сприяють досягненню мети утворення у суспільстві середнього класу як основи громадянського суспільства [5, с.90]. Важливість формування в Україні середнього класу була неодноразово доведена численними кризовими ситуаціями, під час яких саме середній клас виступав джерелом фінансових, людських та інтелектуальних ресурсів, завдяки яким вдавалося подолати існуючі у діяльності публічних адміністрацій проблеми [6, с.70].

Разом з тим не можна забувати про складність і міжгалузевість проблем, пов'язаних із сприяльним публічним адмініструван-

ням в економічній сфері. З цього приводу досить розгорнуто аргументує свою думку Д. Коссе, вказуючи, що правовий режим найбільшого сприяння у сфері економіки може включати будь-які способи, методи і типи правового регулювання, але при цьому в різному їх сполученні, при домінуючій ролі одних і допоміжній ролі інших. Саме тому неможливо привести категорію правового режиму найбільшого сприяння до якоїсь однієї галузі права, визначити окремим предметом та методом правового регулювання. У цілому правовий режим впливає на зміст правовідносин, тобто на коло прав і обов'язків учасників таких відносин, у тому числі й процесуальних, безпосередньо визначає коло учасників, які можуть застосовувати той чи інший правовий режим найбільшого сприяння здійснення господарської діяльності, процеси застосування таких норм, забезпечення стабільності прийнятих норм протягом тривалого часу, забезпечення та гарантування виконання чинного законодавства і захисту прав та інтересів учасників правовідносин, і особливо гарантування й забезпечення права власності [7, с.80].

Правові умови сприяльного публічного адміністрування в освітній сфері передбачають створення правових механізмів найповнішої реалізації закріпленого у Конституції України права людини на освіту, включаючи її здобуття у різноманітних закладах освіти державної та приватної форми власності. До інструментів публічного адміністрування, призначених сприяти реалізації зазначеного права, перш за все слід віднести інститут зовнішнього незалежного оцінювання. Його призначенням є визначення рівня розвитку знань, умінь та навичок випускників середніх навчальних закладів, а також бакалаврів під час вступної кампанії до закладів вищої освіти. Система зовнішнього незалежного оцінювання розпочала формуватися в Україні у 2004 році, і поступово, з урахуванням досягнень та помилок, перетворилася у міцний інститут забезпечення рівності прав випускників під час їх вступу до закладів вищої освіти, незалежно від регіону, соціального походження, майнового стану та інших факторів.

Результати зовнішнього незалежного оцінювання одночасно враховуються і як результати вступних іспитів до закладів вищої освіти, і як результати державної підсумкової атестації в середніх закладах освіти, що свідчить про універсальність цього інструменту.

Крім того, до особливих інструментів сприяльного публічного адміністрування в освітній сфері слід віднести іспит «Крок», який є комплексом засобів стандартизованої діагностики рівня професійної компетенції за напрямками підготовки «медичина» та «фармація». Як і зовнішнє незалежне оцінювання, іспит «Крок» проводиться одночасно у всій державі і є обов'язковим для здобувачів освіти у сфері охорони здоров'я.

#### **Висновки із зазначених проблем і перспективи подальших досліджень у поданому напрямку**

На підставі викладеного вище можна зробити висновок що сприяльне публічне адміністрування – це вид публічного адміністрування, призначений створити умови для максимальної реалізації фізичної особами своїх прав і свобод, а юридичними особами – своїх інтересів у різноманітних сферах діяльності держави і суспільства, зокрема соціальної, економічної, політичної, освітньої, правоохоронної та інших.

Правові ознаки сприяльного публічного адміністрування включають, по-перше, легітимізацію мети та завдань сприяння розвитку певних інтенцій людини і громадянина, суб'єктів господарювання та інших учасників суспільних відносин; по-друге, наявність алгоритму стандартизованих процесів задоволення потреб та інтересів фізичних і юридичних осіб за допомогою застосування типових видів діяльності публічної адміністрації; по-третє, наявність широкого арсеналу інструментів публічного адміністрування, до яких, зокрема, належать дозволи, ліцензії, патенти, довідки, призначення яких полягає у визначенні правового статусу, додержання певних вимог, необхідних для настання певних юридичних фактів.

Правові ознаки сприяльного публічного адміністрування носять переважно формальний характер, оскільки деталізовані та

вербалізовані у численних законодавчих і підзаконних правових актах. При цьому частина положень вказаних документів носить дискреційний характер, тобто приймається за ініціативою та в межах закону, але на власний розсуд суб'єктів нормотворчості. Це дозволяє найбільш повно здійснювати сприяння реалізації прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин, оскільки публічні адміністрації отримують таким чином можливість проявляти гнучкість та оперативність у задоволенні відповідних потреб.

Напрями подальших наукових досліджень мають включати визначення сутності та видів правовідносин, які виникають у сфері сприяльного публічного адміністрування, а також особливостей зміни прав та обов'язків їх учасників.

#### **Література**

1. Social Progress Index. URL: <https://www.socialprogress.org/>
2. Індекс мінімальної заробітної плати. URL: <https://index.minfin.com.ua/labour/salary/min/>
3. The Legatum Prosperity Index. URL: <https://www.prosperity.com/rankings>
4. Shopina I., Oliinyk O., Finaheiev V. Globalization and its negative impact on the global economy. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2017. №5. Vol. 3. P.457-461.
5. Ганзенко О.О. Динаміка правової культури особи в умовах становлення ринкових відносин в Україні. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2001. №2. С.88-93.
6. Шопіна І.М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 65–71.
7. Коссе Д.Д. Особливості застосування правового режиму найбільшого сприяння в економіці України. *Часопис Київського університету права*. 2015. №4. С.80-84.

*Zhukova Y.O. – candidate of legal sciences,  
doctoral student of the Interregional Academy of  
Personnel Management (Kyiv, Ukraine)*

**LEGAL SIGNS OF FAVORABLE PUBLIC  
ADMINISTRATION**

The purpose of the article is to determine the essence and legal features of favorable public administration.

The article determines that the change in the paradigm of public administration had its consequences in the redistribution of the vectors of the development of the state in the direction of the priority provision of the needs and interests of individuals. The main purpose of public administration is to create favorable conditions for the realization of rights and freedoms by a person and a citizen, the realization of interests in various areas of public relations.

Arguments are given that these trends have affected the system of public administration and caused the formation of a new type of the latter - favorable public administration.

The article determines that in the legal sense, assistance is associated with the creation of legal conditions that become the basis for the implementation of certain trends of subjects of public relations.

It is concluded that favorable public administration is a type of public administration designed to create conditions for the maximum

realization of the rights, freedoms and interests of individuals and legal entities. Legal signs of favorable public administration include: firstly, the legitimization of the goals and objectives of promoting the development of certain intentions of a person and a citizen, business entities and other participants in public relations; secondly, the presence of an algorithm of standardized processes to meet the needs and interests of individuals and legal entities through the use of typical activities of public administration; thirdly, the presence of a wide arsenal of public administration tools, which, in particular, include permits, licenses, patents, certificates, the purpose of which is to determine the legal status, are able to comply with certain requirements necessary for the occurrence of certain legal facts.

The article substantiates that the legal features of favorable public administration are formal in nature, since they are detailed in numerous legislative and subordinate legal acts. At the same time, some of the provisions of these documents are of a discretionary nature, that is, they are adopted on the initiative and within the framework of the law, but at the discretion of the subjects of rule-making.

**Key words:** public administration, assistance, authorities, local governments, legislation, legal mechanism, discretionary powers.