

УДК 342.9:347.2

О. В. Сукманова
кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

СУТНІСТЬ ПРИНЦИПІВ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Важливою основою розбудови державності є дієвість регіональної політики, спрямованої на оптимізацію територіальної організації управління та утвердження демократизму на місцевому рівні, що забезпечувало б ефективне використання наявного потенціалу території на засадах сталого розвитку. Необхідною умовою для ефективної організації публічної влади на місцях є безумовне дотримання принципів її діяльності та запозичення іноземного досвіду з метою вдосконалення механізму реалізації влади в Україні. Сучасний стан дотримання й реалізації принципів у діяльності органів публічної адміністрації залишається незадовільним та потребує вдосконалення. Наявність зазначеного кола проблемних питань і зумовлює актуальність обраної теми [1, с. 300].

Принципи публічного адміністрування були предметом дослідження багатьох вчених, до числа яких входять В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Галай, В. Галунько, О. Єщук, В. Котковський, Т. Кравцова, В. Курило, І. Невзоров, М. Онищук, І. Патерило, Л. Приходченко, А. Пухтецька, О. Старчук, В. Тертишник, С. Чернов, Н. Шура та ін.

Проте суспільні відносини постійно змінюються, відповідно, виникає потреба у створенні нових засад публічного адміністрування, одними з яких є принципи ефективності публічного адміністрування охорони права власності.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, думок із цієї проблематики вчених-правників і чинного законодавства розкрити сутність принципів ефективності публічного адміністрування охорони права власності.

Вивчаючи принципи ефективності публічного адміністрування охорони права власності, варто зазначити, що їх необхідно розкривати, враховуючи загальноєвропейські засади.

Загальновідомо, що Європейські принципи адміністративного права було визначено в 1988 р. у праці Ю. Шварца «Європейське адміністративне право» (“*Europaisches Verwaltungsrecht*”). До переліку увійшли: принцип законності, принцип недискримінації, принцип скасовності незаконного адміністративного акта, принцип юридичної визначеності, право на захист, принцип пропорційності, принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина, принцип субсидіарності, принцип належного управління, принцип прозорості, принцип застосування. На їхній основі

сформувалися сучасні принципи ЄАП: 1) принцип законності (англ. *the principle of legality*), запозичений з французького права; 2) принцип скасовності (або можливості відкликання) незаконного адміністративного акта (англ. *the revocability of unlawful administrative action*) ґрунтується на неприпустимості негативного впливу нормативно-правового акта на права громадян; 3) принцип недискримінації (англ. *non-discrimination*) означає, що такі справи не розглядатимуть по-різному, якщо немає об'єктивних підстав для диференціації; 4) принцип юридичної визначеності (англ. *legal certainty*) – один з основних принципів європейського адміністративного права, відповідно до якого всі суб'єкти права мають керуватись у своїх діях правовими приписами; 5) право на захист (фр. *droit de la defence*) – цей термін запозичено з французької мови; 6) принцип пропорційності запозичено з німецької концепції *Verhältnismässigkeit*; 7) принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина (англ. *respect for fundamental human rights*) впливає з положень Європейської конвенції з прав людини та їхнього тлумачення Європейським судом із прав людини; 8) принцип субсидіарності (англ. *subsidiarity*) означає, що рішення мають прийматися на найнижчих рівнях і забезпечувати ефективність запропонованих заходів, що веде до деволуції (передачі) владних повноважень всередині ЄС із наднаціонального на національний рівень; 9) принцип належного управління (англ. *good administration*) поєднує вимоги щодо використання найкращого досвіду управління та запровадження інституту омбудсмена з метою розгляду скарг на неналежне врядування (управління), що мали місце в діяльності установ та організацій ЄС; 10) принцип прозорості (англ. *transparency*) розвинувся під впливом скандинавських принципів належного врядування. Був запозичений у середині 90-х рр. ХХ ст. зі вступом до ЄС Швеції та Фінляндії. В європейському праві стосується переважно доступу до офіційних документів; 11) принцип застосування (англ. *applicability*): право ЄС безпосередньо діє на тих, кого стосується, не потребуючи інкорпорації або імплементації європейських норм до національного правопорядку [8; 3, с. 204].

О. Оболенський до принципів, що регулюють адміністрування як соціально-політичний процес, зараховує [6, с. 10–15; 5, с. 20]:

1) вивчення досвіду державного будівництва передових країн світу. Спираючись лише на національний досвід, не можна вирішити сучасні проблеми державного будівництва. Досвід передових країн світу в галузі організації системи публічного управління – важливе джерело вивчення і збагачення практики керівництва. При цьому обов'язкова адаптація зарубіжних структур, форм і методів управління до своєрідних соціально-політичних, економічних, і соціокультурних умов у країні. Доцільна ідея критичного осмислення і використання досягнень Заходу з урахуванням особливостей країни;

2) демократія – політична система, в якій влада здійснюється за погодженням тих, ким управляють. Принцип демократизму полягає в реалізації тими, ким управляють, свого права безпосередньо чи через обрані ними органи брати участь в управлінні державою і суспільством. Для цього їм потрібні: 1) доступ до відповідної інформації; 2) реальна змога вільно висловлювати свою думку щодо обговорюваних проблем; 3) володіння засобами контролю за діяльністю управляючих на всіх рівнях системи, які забезпечили б виконання влади і функцій управління в межах правил, встановлених за згодою суспільства; 4) представники суспільства мають бути захищені державою від будь-яких форм примусу під час виконання ними громадянських владних функцій. Діяльність управляючого суб'єкта не має бути прихована від суспільства. Гласність і відкритість – невід'ємний елемент демократії, політичного життя вільного суспільства;

3) принцип плюралізму – характерна риса сучасних політичних режимів. Поняття плюралізму означає визнання участі в державному житті різних взаємозалежних і разом із тим автономних соціальних і політичних груп, партій, організацій, інтереси, ідеї яких перебувають у постійному зіставленні, змаганні й конкурентній боротьбі. Плюралізм виключає монополізм у будь-якій його формі. Цей метод обґрунтовує вільну боротьбу думок між учасниками управління у процесі вибору цілей, альтернативних проектів і прийняття управлінських рішень, визначенні засобів і методів їх здійснення;

4) законність і визнання суспільством, тобто легітимність структур, правил, форм і методів діяльності публічних організацій і поведінки тих, ким управляють;

5) демократизм передбачає широкий розвиток суспільного самоуправління – не як протиположного публічному адмініструванню, а його доповненню. Будь-який суб'єкт управління не може охопити все багатоманіття суспільних явищ. Об'єктивно оптимальний варіант – поєднання управління із саморегуляцією суспільства, його самоорганізацією і самодіяльністю, тобто із суспільним самоуправлінням;

6) системний підхід – фундаментальний принцип організації публічного адміністрування як системи і забезпечення її функціонування та розвитку. В ієрархії виконавчої влади порушення будь-якого ланцюга органів підпорядкування за вертикаллю неминує розвалює систему. Загальною метою є загальнодержавна мета, яка відображає національно-державні інтереси;

7) одним з основних організаційних принципів публічного управління є централізм на демократичній основі. Централізм – втілення єдності держави, її загальних інтересів і цілей; без нього не може бути цілісної системи публічного управління. Однак централізм несе в собі тенденцію надмірної концентрації владних повноважень і зосередження управління в одному вищому органі. Демократія ж висловлює протилежні групи інтересів, стимулює відцентрові сили, багатоплюсність центрів управління, не вписується в єдину ієрархічну систему. В децентралізації влади й управління має йтися про механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень, а також розмежування предметів відання і повноважень між загальнодержавним центром і суб'єктами регіонального рівня;

8) принцип єдності галузевого і територіального управління є конкретною вимогою реалізації принципу централізму і демократії. Галузевий підхід як прояв централізму невіддільний від територіального як втілення горизонтальної демократії;

9) принципи прийняття державних рішень. До них належать принципи: поетапного процесу прийняття рішень; єдності цілей, спрямувань, завдань, методів і засобів управлінської діяльності; необхідності дотримання встановлених норм і єдиних процедур прийняття рішень; поєднання колективного обговорення і прийняття рішення з єдиноначальною відповідальністю керівника тощо [6, с. 10–15; 5, с. 20].

Н. Шура переконана, що головними принципами публічного адміністрування виступають: 1) верховенство права, тобто діяльність органів публічного адміністрування має здійснюватись виключно згідно із законодавчими та нормативними актами; 2) об'єктивність – максимальна безкорисливість у прийнятті адміністративних рішень, зокрема відсутність власних інтересів у різних справах; 3) пропорційність, тобто масштаби адміністративних рішень і способи їх реалізації мають відповідати цілям адміністрування; 4) незловживання владою – діяльність суб'єктів публічного адміністрування має здійснюватись тільки у межах, правилах і процедурах, які дозволені і чітко прописані в чинному законодавстві; 5) службова співпраця – надання допомоги різними відомствами під час підготовки адміністративних рішень; 6) ефективність – економне використання

ресурсів під час прийняття рішень з адміністрування, мінімізація витрат на прийняття рішень; 7) субсидіарність – рішення суб'єктів публічного адміністрування мають реалізовуватись на тих рівнях, де їх виконання є найбільш ефективним; 8) «єдине вікно» – підготовка інформації на замовлення громадян, прийом скарг, пропозицій, відповіді на них на одному робочому місці з метою усунення непорозумінь, пов'язаних із бюрократизацією вирішення тих чи інших питань; 9) пріоритет державної політики – політика служить формою узагальнення та вираження інтересів окремих соціальних груп чи суспільства загалом; 10) зворотний зв'язок – забезпечення зворотної взаємодії органів публічного адміністрування із громадянами; 11) демократія – публічне адміністрування та управління здійснюються за згоди тих, ким управляють; 12) системний підхід – організація публічного адміністрування як системи, забезпечення її функціонування та розвитку; 13) централізм на демократичній основі – механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень; 14) соціальна справедливість – поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення [7, с. 260–263].

Також варто вказати, що до принципів, що регулюють публічне адміністрування як соціально-культурний процес, належать наведені нижче.

1. Головним принципом організації соціально-ринкових відносин є поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення. З цієї точки зору одним із найважливіших напрямів діяльності держави є здійснення програм підтримки на потрібному рівні сукупного попиту населення, забезпечення високого рівня зайнятості, обслуговування соціальної сфери, надання спеціальних податкових пільг і гарантій інвесторам тощо. Треба зазначити, що до суспільних благ, що надаються державою, належать послуги з національної оборони, органів безпеки, структур із профілактики і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації природно-кліматичного і техногенного характеру. До них долучаються послуги, надані автомагістралями, закладами охорони здоров'я, освіти, культури, які хоча й можуть надаватися за посередництва ринкових механізмів, однак не спроможні повною мірою забезпечити задоволення суспільних потреб у них. До них належать товари і послуги, які ринкова система взагалі не має наміру надавати. 2. Соціальна справедливість, забезпечення якої є однією з головних функцій держави, передбачає не лише справедливий розподіл прибутків, але й більш-менш рівномірний розподіл послуг, прав і обов'язків. Саме державне регулювання ринку,

обмеження конкуренції межами закону і порядку здатні забезпечити соціальну справедливість і закласти основу більш-менш надійної системи соціальної захищеності людей. 3. Висока технологічність кінцевої продукції, як і технологічність виробництва країни загалом, переважно визначається загальнонаціональним рівнем підготовки спеціалістів усіх без винятку галузей суспільного господарства. Але досягнення цієї мети можливе лише за умови координації підготовки і підвищення кваліфікації робочої сили в масштабах всієї країни, що фактично нездійснено без відповідного державного впливу. Особливо важлива роль держави у формуванні людського капіталу та розвитку новітніх технологій. 4. У демократичній правовій державі, принаймні в теорії, ідеалом є повна свобода і незалежність творчої сфери від держави і державних органів. Але реальність свідчить про зворотне, оскільки держава, особливо в кризових ситуаціях, застосовує комплекс заходів щодо надання фінансової, матеріальної, організаційної підтримки творчій сфері та представників творчої інтелігенції. Крім того, за певних обставин демократична держава просто зобов'язана вживати відповідні заходи щодо підтримки і сприяння розвитку культури й мистецтва та забезпечувати сприятливі умови для розвитку творчих здібностей особистості. 5. Протягом останніх десятиліть на передній план вийшли екологічні проблеми, у вирішенні яких ключову роль має відігравати держава. Ринок і громадянське суспільство, навіть якщо усвідомлюється екологічна небезпека руйнування довкілля, не спроможні повною мірою впоратися з цією проблемою. Тому завдання держави полягає в тому, щоб разом з економічною системою і громадянським суспільством, іншими державами нести тягар видатків і докладати зусиль до вирішення цієї проблеми. 6. Держава має займатись захистом споживачів на законодавчому і регуляторному рівні. Головні зусилля в цій галузі вона має спрямовувати на контроль за безпекою лікарських засобів, продуктів харчування тощо [6, с. 10–15; 5, с. 20].

До загальнометодичних принципів публічного адміністрування О. Ю. Оболенський зараховує такі [6, с. 10–12; 5, с. 20]:

1) пріоритет державної політики. У цьому контексті поняття політики означає спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. Політика служить формою узагальнення та вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп чи суспільства загалом. Розроблений вищими органами влади й управління політичний курс (стратегія) є найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів. Сформульова-

ні центральними органами держави економічна, соціальна, культурна, науково-технічна й інші види політики служать основою адміністративно-державного управління в усіх його аспектах;

2) система управління – інформаційна система, її діяльність безпосередньо залежить від того, яка інформація використовується управляючим суб'єктом. Управляти суспільством і державою – значить діяти, володіючи достовірною об'єктивною інформацією. Принцип об'єктивності – один із провідних у системі публічного управління. Дотримуватись цього принципу – значить виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень, постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення на предмет їх відповідності завданням держави, закону і інтересів населення;

3) принцип економії ентропії. Поняття ентропії в теорії соціального управління позначає міру невизначеності ситуації. Принцип економії ентропії характеризує умови впорядкування системи. Чим меншим є вимір ентропії, тим вищою є впорядкованість суспільної системи;

4) принцип найменшої дії. Його суть у спроможності відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, в результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії. Інакше кажучи, перехід об'єкта, що управляється, в планований стан здійснюється з найменшими руйнуваннями. Орієнтація на еволюційний розвиток суспільного життя (виключаються революції і перевороти);

5) публічне адміністрування – цілеспрямована діяльність. Він також означає раціональне використання часу одного з основних об'єктивних факторів суспільного життя;

6) публічне адміністрування – не всеохоплююча діяльність. Його сфера обмежена самоорганізацією громадянського суспільства;

7) принцип зворотного зв'язку – один із головних елементів управлінського суб'єктивно-об'єктивного відношення. Принцип потребує від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії [6, с. 10–12; 5, с. 20].

Професор В. Галуцько вважає, що основними групами принципів належного врядування є:

- принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування;
- принцип відкритості і прозорості;
- принцип добросовісності й етичної поведінки;
- принцип ефективності, компетентності і спроможності;
- принцип інноваційності та відкритості до змін;
- принцип сталості та довгострокової орієнтованості;
- принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності;
- принцип забезпечення соціальної згуртованості і підзвітності.

Для характеристики наведених вище основних груп принципів належного врядування можуть використовуватися додаткові принципи [2, с. 43].

М. Максименюк розкрив, що важливий аспект ефективного публічного адміністрування в управлінні суспільством – досягнення адекватності цих двох підсистем. Задля реалізації цілей публічного адміністрування необхідне дотримання принципу необхідної різноманітності: різноманітність управляючої системи має бути не меншою за різноманітність системи, якою управляють. Процес публічного адміністрування включає в себе три основних компоненти: 1) управлінська свідомість – мисленнєве здійснення процесу управління; 2) управлінська діяльність, що представляє собою реалізацію цілей і задач соціального управління; 3) результат управлінської діяльності. Для публічного адміністрування необхідно виробляти вміння оцінювати соціальні наслідки передбачуваних управлінських рішень, що є соціальним нервом будь-якого управлінського впливу [4, с. 216]. Крім того, М. Максименюк визначає принципи публічного управління:

1) принцип самоорганізації описує виникнення нової якості системи по горизонталі, тобто на одному рівні, коли повільні зміни параметрів порядку мегарівня приводять до біфуркації, нестійкості системи на макрорівні і перебудови його структури. Включення у схему мікрорівня дає змогу описати процес зникнення і народження у точці біфуркації макрорівня. У цій точці колективні зміни та параметри порядку макрорівня повертають свої ступені свободи в хаос мікрорівня, розчиняючись у ньому. Потім у безпосередній взаємодії мега- і мікрорівней народжуються нові параметри зумовленого макрорівня. Процес народження параметрів порядку: «управлінські надповільні параметри мегарівня» + «короткоживучі зміни мікрорівня» = параметри порядку, структуроутворюючі довгоживучі зміни мезо(мікро)рівня;

2) принцип незворотності змін як фактор розвитку і становлення. Виникнення нових параметрів порядку – подія, яка не має зворотного руху, а поєднані в кооперації елементи набувають нової якості, а їх роз'єднання приводить також до нових якісних змін, тобто висхідна (до первинного поєднання) якість незворотна (закон розбіжності Богданова);

3) принцип універсальності і безперервності самоорганізації виходить із того, що класичне уявлення про облаштування і процес упорядкування світу орієнтоване на те, що все суще упорядковане, а безлади, які виникають, можна подолати і вони є приватними випадками порядку і долаються діями їх законів;

4) принцип порівняності і самонормування. Цей принцип не є новим і широко використову-

ється в різноманітних наукових доробках. Самонормування приводить до народження порівняних величин (параметрів, констант), тобто всі параметри і константи будуть виконувати свої функції тільки у рамках власного (порівняного) простору [4, с. 220].

Таким чином, принципи ефективності публічного адміністрування охорони права власності – це ідейні основи, що визначають напрями здійснення публічного адміністрування як дієвої та оперативно-результативної діяльності, що спрямована як на охорону права власності, так і на створення нових способів захисту права власності, які виникають у процесі розвитку суспільних відносин.

До принципів ефективності публічного адміністрування охорони права власності належать такі засади:

- принцип легітимності означає, що суб'єкти публічного адміністрування мають здійснювати охорону права власності або ж реалізовувати власні права відповідно до приписів чинного законодавства;

- принцип запозичення означає, що задля підвищення ефективності вітчизняного публічного адміністрування охорони права власності необхідно аналізувати та використовувати ефективний зарубіжний досвід публічного адміністрування;

- принцип спроможності полягає у створенні різноманітних інституцій, які мають належно здійснювати публічне адміністрування охорони права власності;

- принцип новизни та інноваційності означає, що ефективність публічного адміністрування прямо залежить від впровадження нових адміністративних інструментів такої охорони.

Література

1. Галай В. О. Основні принципи діяльності органів публічної адміністрації як запорука забезпечення прав і свобод людини. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 300–305.
2. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. *Адміністративне право України. Повний курс: підручник*. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
3. Котковський В. Р. *Європейський адміністративний простір: нові принципи публічного врядування. Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 200–205.
4. Максименюк М. Ю. *Філософські засади публічного адміністрування. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2015. Вип. 61. С. 206–223.
5. Оболенський О. Ю. *Опорний конспект лекцій із навчальної дисципліни. Публічне управління: наукова розробка*. Київ: НАДУ, 2011. 56 с.

6. Чернов С. І. *Текст лекцій із дисципліни «Публічне адміністрування»*. Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків: ХНУМГ, 2014. 97 с.

7. Шура Н. О. *Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці*. Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського. 2016. С. 260–263.

8. *General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*. EC. Europa. 2017. URL: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf.

Анотація

Сукманова О. В. Сутність принципів ефективності публічного адміністрування охорони права власності. – Стаття.

У статті розкрито сутність принципів ефективності публічного адміністрування охорони права власності як ідейних основ, що визначають напрями здійснення публічного адміністрування як дієвої та оперативно-результативної діяльності, що спрямована як на охорону права власності, так і на створення нових способів захисту права власності, які виникають у процесі розвитку суспільних відносин.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, ефективність, право власності, правовідносини, принципи права, публічне адміністрування.

Аннотация

Сукманова Е. В. Сущность принципов эффективности публичного администрирования охраны права собственности. – Статья.

В статье раскрыта сущность принципов эффективности публичного администрирования охраны права собственности как идейных основ, определяющих направления осуществления публичного администрирования как действенной и оперативно-результативной деятельности, направленной как на охрану права собственности, так и на создание новых способов защиты права собственности, возникающих при развитии общественных отношений.

Ключевые слова: административно-правовая охрана, эффективность, право собственности, правоотношения, принципы права, публичное администрирование.

Summary

Sukmanova O. V. The essence of the principles of the effectiveness of public administration of property rights protection. – Article.

The article outlines the essence of the principles of the effectiveness of public administration of the protection of property rights as ideological foundations that define the directions of public administration as an effective and operational-productive activity aimed at protecting property rights, as well as creating new ways of protecting property rights that arise when development of social relations.

Key words: administrative law protection, efficiency, property rights, legal relations, principles of law, public administration.