

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

---

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.42.232408>

*П. П. Білик*, канд. юрид. наук, доцент  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова  
Кафедра адміністративного та господарського права  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна  
e-mail: pasha.bilik@ukr.net

*І. А. Осадча*, адвокат, старший викладач  
Одеська національна академія харчових технологій  
Кафедра соціології, філософії і права  
вул. Канатна, 112, Одеса, 65039, Україна  
e-mail: pravnic@ukr.net

### АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ ТА ЙОГО ЗВ'ЯЗОК З ЮРИДИЧНОЮ ДЕОНТОЛОГІЄЮ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена розкриттю розуміння публічного адміністрування як процесу розробки та прийняття управлінських рішень, встановленню ролі та значення посадових осіб системи органів публічного адміністрування в процесах забезпечення реалізації прав і свобод осіб, їх професійних та особистісних якостей у змісті ефективності та результативності публічного адміністрування. Визначено поняття публічного адміністрування, адміністративного розсуду; піддано аналізу розуміння державного управління як процесу розробки та прийняття управлінських рішень, що спирається на дискреційні повноваження.

Наголошено, що публічна сфера, яка є об'єктом державно-владного впорядковуючого впливу з боку системи органів та посадових осіб публічного адміністрування, є вкрай широкою та непередбачуваною, що зумовлює необхідність використання в компетенційному адміністративному законодавстві адміністративного розсуду.

Встановлено, що юридична деонтологія в сучасному розумінні є надійним підґрунтям, на якому базується побудова професійних якостей сучасного публічного адміністратора.

**Ключові слова:** державне управління, публічне адміністрування, компетенція, людиноцентризм, функції та повноваження, адміністративний розсуд, адміністративні послуги, юридична деонтологія.

**Постановка проблеми.** Незважаючи на певні позитивні зрушення в сфері організації та діяльності апарату державного управління, на жаль, можна констатувати, що система публічно-владного впливу на основні галузі життєдіяльності суспільства та на суспільні відносини все ще потребує реформування і запровадження нових підвалін розуміння соціальної сутності та призначення такої діяльності і спрямування її на досягнення конституційно встановленої мети існування – утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що і є головним обов'язком держави. Серед недоліків, які виявляються в процесі побудови нової системи публічно-владного впливу на суспільні відносини, передусім вбачається відсутність концептуальних засад побудови нової системи публічного адміністрування замість системи державного управління, а саме, становлення публічно-адміністративного впливу відбувається хаотично, безсистемно, шляхом перебудови застарілих уявлень про характер впливу для вирішення управлінських проблем, форм та методів, які переважно засновані на командному адмініструванні на форми та методи, засновані на здобутках менеджеристських підходів до організації управління, шляхом

залучення до процесу публічного адміністрування організацій та осіб, які не мають стосунку до владного керівного впливу тощо. Проте, на заваді становленню оптимальної, науково виваженої та практично відпрацьованої системи публічного адміністрування стоять не виключно об'єктивні чинники, – велику долю перешкод становить суб'єктивний фактор – неготовність (освітня, досвідна, морально-етична) публічних адміністраторів (посадових та службових осіб публічних адміністрацій) до організації управлінської праці в умовах впровадження людиноцентристських засад організації державної діяльності із утвердження і забезпечення прав і свобод людини, як основного обов'язку держави. Особливого значення цей суб'єктивний чинник набуває в умовах такої організації адміністративно-процедурного законодавства, коли публічним адміністраторам, за умови діяльності в межах, встановлених Конституцією і відповідно до законів України, все ж надається можливість (водночас це є їх обов'язком) для відшукування найоптимальнішого варіанту вирішення управлінської проблеми, виходячи із так званого «здорового глузду», що за допомогою наукових дефініцій визначається, як адміністративний розсуд та дискреційні повноваження. Для вирішення питання про такий варіант організації публічно-владної управлінської праці, який би найповніше відповідав соціальному призначенню цього виду державної діяльності, необхідно пов'язати розуміння публічного адміністрування, як процесу розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень із юридичною деонтологією, як наукою, що дозволяє встановити необхідний перелік нормативних та морально-етичних якостей публічного адміністратора, відповідність яким зробить такого публічного адміністратора здатним повною мірою використовувати адміністративний розсуд на благо людини, для забезпечення прав і свобод якої його і призначено на відповідну посаду та наділено певними державно-владними повноваженнями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання публічного адміністрування і державного управління досліджені належним чином в публікаціях наукового спрямування останнього часу, зокрема, в працях В. Авер'янова, Г. Агаманчука, В. Бакуменка, Ю. Битяка, А. Васильєва, А. Волощука, А. Дегтяра, В. Коваленко, В. Колпакова, М. Корецького, О. Лазора, В. Лугового, В. Мартиненка, А. Мерзляк, О. Миколенка, П. Надолішнього, С. Сербогіна, І. Сікорської, Ю. Сурміна, Ю. Шарова та ін. Питання адміністративного розсуду також отримали наукового осмислення та вирішення через розгляд його сутності, видів, зумовленості та обмеження тощо в працях В. Дубовицького, Б. Лазарєва, В. Лебединського, І. Пахомова, В. Ремнева, А. Севаст'янова, Ю. Соловей, Г. Ткача, Д. Чечота та ін. Втім питання взаємозв'язку застосування адміністративного розсуду в процесі розробки та прийняття управлінського рішення і внутрішнього морально-етичного ставлення публічного адміністратора до здійснюваних ним дій в межах виконання функцій і завдань держави та до результату, якого прагне отримувач публічної послуги, повною мірою досі не висвітлювалося.

**Мета статті** полягає в намаганні наукового осмислення засад поєднання нормативних вимог до посадових осіб органів публічного адміністрування з необхідністю впровадження підвищених морально-етичних, деонтологічних вимог до них крізь погляд на їх управлінську працю, як на щоденну розробку, прийняття та реалізацію управлінських рішень, яке, переважною більшістю спирається на їх розуміння управлінської проблеми і на можливість здійснювати керівний вплив, спираючись на адміністративний розсуд.

**Виклад основного матеріалу.** Отже, на сьогоднішній день в науці адміністративного права набула поширення ідея впровадження якісних перетворень в системі державного управління, результатом яких є створення замість заснованого на застарілих, переважно командно-адміністративних методах, державно-владного впливу на суспільні відносини в публічній сфері, оновленої, більш прогресивної та результативної на погляд науковців системи публічного адміністрування. Основні відмінні риси публічного адміністрування, як оновленої моделі управлінського впливу від державного управління полягають, виходячи із наявних досліджень в наступному. Так, зокрема, зазначається, що на відміну від державного управління, публічне адміністрування – «це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забез-

печення реалізації законів й підзаконних актів та виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування і координування діяльності, моніторинг результатів» [1, с. 77–78]. В спеціальних дослідженнях стверджується, що «розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та, зокрема, в Україні.

Отже, нині аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим, на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого й регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей із метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [2, с. 150]. Слушною вбачається також теза про те, за визначеннями (державне управління і публічне адміністрування) «...дуже схожі, проте державне управління відноситься до авторитарного виду управління, а публічне адміністрування – до демократичного» [3, с. 43]. У державному управлінні до суб'єктів управління належать: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями) [4, с. 36]. У публічному адмініструванні суб'єктом виступають публічні адміністрації [3, с. 44]. А сама публічна адміністрація визначається «сукупністю державних і недержавних структур та повноважних осіб, які здійснюють публічне урядування й адміністрування. До складу публічної адміністрації входять органи виконавчої влади, адміністративний апарат та виконавчі органи місцевого самоврядування [5, с. 21]. Є. І. Таран зазначає, що «незважаючи на те, що визначення державного управління і публічного адміністрування дуже схожі, основною відмінністю в них є те, що державне управління належить до авторитарного виду управління, а публічне адміністрування – до демократичного. У державному управлінні об'єктом виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство» [6, с. 35]. О. В. Серов вказує, що «...в Україні державне управління демонструє яскраво виражену тенденцію до регламентації життя громадянина, а не до надання йому потрібних послуг [7, с. 19]. Виходячи з цього можна зробити припущення, що публічному адмініструванню це не властиве, і воно тяжіє від регламентації суспільного життя до надання публічних послуг споживачам. Можна висловити зауваження, що спостереження цих точок зору свідчить про відсутність єдиного погляду на відмінні та переважні риси публічного адміністрування від державного управління. Всі висновки зосереджені на переконанні, що публічне адміністрування є більшою мірою ефективним та результативним за рахунок наближення апарату владного впливу до споживача управлінських послуг та завдяки його «демократичності». Вагому роль в розрізненні публічного адміністрування і державного управління відіграє орієнтир державного апарату до надання так званих «публічних послуг» населенню. Проте варто звернути увагу, що навряд чи виправданим є отожднення державно-владного впливу на фінансову стабільність держави, забезпечення її територіальної цілісності, економічної самостійності, обороноздатності, боротьби із тероризмом та злочинністю з публічними послугами. Втім ця діяльність переважно має виконавчо-розпорядчий характер і полягає в здійсненні державно-владного впливу з боку системи центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів. Вона цілком може бути визначена і як державне управління і як публічне адміністрування, хоча із наданням послуг жодним стосунком не пов'язана. Значить відмінності публічного адміністрування і державного управління містяться дещо в іншій площині. До її розуміння підводить така теза: «...адміністрування – це дії державних службовців у частині надання громадянам країни послуг щодо чинного законодавства, а публічне адміністрування – це метод управління, який, з одного боку, забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, з другого – реалізацію обраного типу політики, що втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах як у межах країни, так і за кордоном, у всіх напрямках її прояву» [8, с. 389]. Оскільки із всіх визначень, які наведені дослідника-

ми, впливає, що провідною сутніснотворною категорією і публічного адміністрування, і державного управління, є «вплив», як результат «цілеспрямованої взаємодії суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій та супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи» [9, с. 12], то вбачається виправданим пошук відмінностей публічного адміністрування від державного управління в площині форм та методів владного керівного впливу, які застосовуються з метою досягнення управлінського результату у вигляді впорядкованих суспільних відносин.

Як, попри існуючу термінологічну суперечку, зазначає Ю. М. Старілов, «відмінності між поняттями «форма управління», «форма державного управління» та «форма здійснення виконавчої влади» є непринциповими та визначає їх як зовнішній вираз практичної реалізації функцій і методів управління, управлінського впливу, конкретних дій, що мають місце у процесі здійснення виконавчої влади, адміністративної діяльності» [10, с. 421–423]. Повною мірою поділяючи цю точку зору, зазначимо, що до ряду – «форма управління», «форма державного управління» та «форма здійснення виконавчої влади» в умовах становлення системи публічного адміністрування варто додати ланцюг «форма публічного адміністрування» і визначити також відсутність принципових відмінностей в термінологічному навантаженні цих понять. На підтвердження висловленої думки стосовно того, що за характером застосовуваних форм управлінського впливу публічне адміністрування відрізняється від державного управління наводиться думка, що «... поза конкретними способами зовнішнього вираження публічне адміністрування залишається доволі абстрактним явищем для посадових осіб. Спрямованість на задоволення публічного інтересу, гласність, готовність до координації та інші якісні сторони сучасного урядування доносяться до приватних осіб через зміну співвідношення наявних та впровадження нових форм. Дотримання вимог кожної з форм, їх адекватне застосування дозволяє також розрізнити реальний (практичний, прикладний) та декларований зміст публічного адміністрування [11, с. 80]. Проте, характер владно-управлінського впливу на суспільні відносини залежить не тільки від форм управління/публічного адміністрування, а й від обраних методів впливу, застосування яких в поєднанні з відповідними формами структурують стиль управління, який може бути варіативним – від авторитарного до ліберального і демократичного залежно від об'єкта управління, його стану та проблем, які всередині об'єкта виникають та потребують управлінського втручання з метою впорядкування і вирішення».

Як зазначає Д. Летучий, «Стиль являє собою відображення в особливій управлінській сфері суспільства єдність об'єктивного та суб'єктивного» [12, с. 223].

З точки зору суб'єктивної складової в змісті стилю управління його характеризує А. О. Клочко, зокрема зазначаючи, що «стиль управління – явище суто індивідуальне, тому що він визначається специфічними характеристиками конкретної особистості, відображає особливості роботи з людьми та технологію прийняття рішень саме цією особистістю. Таким чином, стиль управління регламентується особистими рисами керівника, менеджера. У процесі трудової діяльності формується виключно індивідуальний тип керівника, дії якого повторити в деталях практично неможливо. Визначення літературних джерел дало змогу уточнити сутність поняття «стиль управління». Стиль управління – це стиль поведінки керівника щодо своїх підлеглих, який змінюється залежно від ситуації, охоплює суб'єктивно-психологічні характеристики керівника і є спрямованим на досягнення поставлених завдань [13, с. 31]. Це певним чином пояснює орієнтир нашого дослідження на визначення специфіки характеристик особистості публічного адміністратора, набір яких дозволяє йому сформулювати належний, орієнтований на досягнення найвишого управлінського результату, стиль управління, як поєднання дозволених до застосування форм та методів управлінської діяльності».

Втім, на даному етапі до висновків переходити зарано, адже попередньо варто визначити предметну сферу застосування стилю управління, в якій об'єктивуються зовнішні об'єкти до застосування з метою вирішення управлінських проблем форми та методи владного

впорядковуючого впливу. Такою предметною сферою вбачається управлінська діяльність системи органів та осіб публічного адміністрування. Її сутність виходить передусім із розуміння того, що, як зазначає Є.Л. Стрельцов, «право не регулює суспільні відносини. Воно створює «тільки» умови для правової регламентації суспільних відносин або правову базу для прийняття відповідних, встановлених державою правових заходів» [14, с. 15]. Тобто йдеться про статику норм права, які своїм існуванням не забезпечують впорядкованості суспільних відносин – для їх динаміки потрібна управлінська діяльність системи спеціально уповноважених органів та посадових осіб публічного адміністрування. За роздумами Є.Л. Стрельцова, процес впорядкування, який в даному випадку вбачається сутніснотворним, охоплюється поняттям «правове регулювання»: «правове регулювання в традиційному розумінні представляє собою процес здійснення цілеспрямованого упорядкування державних суспільних відносин з використанням юридичних засобів і методів, з метою стабілізації, та охорони таких відносин» [14, с. 8].

Серед концептуальних підходів до розуміння правового регулювання особливе місце посідають точки зору, які не обмежують правове регулювання виключно процедурою прийняття нормативно-правового акту, адже зрозуміло, що для досягнення мети у вигляді впорядкованих суспільних відносин, необхідно забезпечити належне виконання правових приписів, додержання нормативних встановлень в конкретних суспільних відносинах конкретними їх учасниками. Звідси впливає цілком слушна позиція розуміння правового регулювання, як діяльності держави і суспільства, здійснюваної в процесі підготовки й прийняття норм права, їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [15, с. 148] або як «здійснюваного державою за допомогою права і сукупністю правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток» [16, с. 7]. Правове регулювання, слушно зазначає С.М. Чистов, це «діяльність держави щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права» [17, с. 36]. Ще минулого століття до суб'єктів, задіяних в процесі правового регулювання поряд з державою, її органами та посадовими особами, Ф.Н. Фаткуллін назвав уповноважені громадські організації [18, с. 1058]. Особливо слушним це вбачається в наш час в умовах залучення до процесу публічного адміністрування поряд з державою інших суб'єктів – елементів громадянського суспільства.

Отже, як впливає з розуміння правового регулювання, його діяльнісна частина, тобто та складова, яка відповідає за практичну реалізацію правових приписів щодо конкретних суспільних відносин сутнісно співпадає з розумінням виконавчо-розпорядчої діяльності, державного управління і публічного адміністрування. Адже сутність такої діяльності, її призначення і полягає в «виконанні діючого законодавства, виробленні основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики держави, організації діяльності державного апарату з реалізації такої політики, а також охороні прав і свобод» [19, с. 281].

Варто розуміти, що діяльність із забезпечення виконання, додержання та застосування приписів нормативно-правових актів, а більше того, із вироблення основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики держави, організації діяльності державного апарату з реалізації такої політики, а також із охорони прав і свобод не виглядає і не може виглядати як набір фізичних активних дій посадових осіб системи публічного адміністрування – вона вирізняється такими особливостями: «вона є розумовою працею, тобто в обов'язки керівника входять приймання та передавання інформації, доведення рішень до виконавців та контроль виконання, підготовка відповідних рішень, документаційні, навчальні та формально-логічні операції. Другою особливістю управлінської праці є участь у створенні матеріальних благ управлінського персоналу здійснюється опосередковано, тобто через працю інших. Третьою особливістю є те, що одним з основних засобів праці виступає інтелект людини, а предметом праці – інформація. І останньою особливістю управлінської праці є те, що результатами праці є управлінські рішення» [20, с. 656]

Отже, оскільки державно-управлінська діяльність є інтелектуальною за змістом, спрямованою на розробку, прийняття і реалізацію рішень, покликаних змінювати у визначеному напрямі стан і перебіг суспільних процесів, а також поведінку і діяльність людей відповідно до визначеної суспільством стратегії розвитку, спирається на інформацію, полягає у пошуку, відборі, фіксації і введення в суспільні процеси, у свідомість, поведінку і діяльність людей управлінської інформації, то її ефективність і результативність великою мірою залежить від особи, призначенням якої в системі публічного адміністрування, є здійснення такої діяльності – публічного адміністратора. Така заснована на законі, інтелектуальна впорядковуюча діяльність призначена до виконання функцій і завдань держави у визначених галузях публічної сфери і полягає в адмініструванні шляхом розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень. Враховуючи те, що «чимало авторів розглядає поняття «рішення» як вибір альтернативи, але інша велика група дослідників трактує це поняття як результат перш за все розумових дій (творчий акт)», в дослідженнях пропонується розуміти «поняття «рішення» як спеціально організований розумовий процес вибору особистістю або соціальною групою кращої альтернативи способу дій, з урахуванням зовнішніх та внутрішніх впливів, для досягнення бажаного результату» [21, с. 40–41]. Враховуючи наведене, а також керуючись міркуваннями А. С. Васильєва, за якими «... зміст управлінського рішення як форми прояву волі суб'єкта управління стосовно об'єкта, яким він управляє, уособлюється у виявленні та забезпеченні задоволення потреб та інтересів учасників процесу управління на основі вибору з деякої множини можливих варіантів їх поведінки такого варіанта, який би найбільше відповідав конкретній ситуації та цілям функціонування системи, яка управляється на даному етапі розвитку» [22, с. 14], можна цілком слушно стверджувати, що більшою мірою від знань, навичок, досвіду та бажання досягти результату управлінської діяльності особи, уповноваженої на реалізацію функцій і завдань держави через публічне адміністрування, залежить ефективність та результативність здійснюваних такою особою публічно-адміністративних заходів. Особливо актуальним це питання є у світлі того, що процес розробки, прийняття та забезпечення реалізації управлінського рішення здійснюється на основі вибору посадовою особою публічного адміністрування з деякої множини можливих варіантів поведінки такого варіанта, який би найбільше відповідав конкретній ситуації та цілям функціонування системи, яка управляється на даному етапі розвитку.

Під час реалізації наданих повноважень суб'єкт публічного адміністрування, «маючи свободу вибору ухвалювати одне із декількох рішень, виконує інтелектуально-вольову діяльність з урахуванням підстав, меж та способів, передбачених законодавчими приписами» і використовує «адміністративний розсуд – певний ступінь свободи, яка у визначених законом межах надається суб'єкту публічної адміністрації у вирішенні різного роду правових справ» [23, с. 262]. Прийняття рішень суб'єктами публічного адміністрування з використанням адміністративного розсуду зумовлюється багатьма чинниками, серед яких – «тенденції до розширення сфер публічного управління, складність досягнення ефективних результатів при реалізації прогностичної управлінської функції, через непередбачуваність і постійне ускладнення сучасного світу, актуалізацію потреб ефективності управлінських рішень шляхом пришвидшення процесу їх прийняття тощо» [24, с. 113]. Навіть найдосконаліший нормативно-правовий масив, яким сучасний стан адміністративного законодавства важко назвати, не здатен повною мірою передбачити всі можливі проблеми, які виникають в процесі публічного адміністрування щодо забезпечення прав і свобод людини, тим більше не можливо на законодавчому рівні передбачити всі можливі варіанти та способи їх владно-адміністративного вирішення через реалізацію конкретних заходів. Тому найоптимальнішим варіантом побудови адміністративного законодавства в цій частині вважається надання можливості посадовим особам публічного адміністрування діяти, виходячи із адміністративного розсуду. Повною мірою підтримуючи визначення адміністративного розсуду як «здатності суб'єктів публічної адміністрації здійснювати аналітичну, інтелектуальну, творчу діяльність у межах і спо-

сіб, установлені законодавством, через оцінювання фактичних обставин справи на виконання законної мети з дотриманням принципів верховенства права, справедливості, розсудливості, оперативності, з подальшим вибором оптимального рішення в конкретній адміністративній справі» [23, с. 137], зазначимо що чималу роль в обранні того чи іншого набору адміністративно-правових інструментів, моделі поєднання відповідних управлінській проблемі форм та методів впливу на об'єкт управління з метою його як найоптимальнішого впорядкування, відіграють особистісні характеристики публічного адміністратора. І мова йде не лише про рівень його освіти та досвід роботи, що дає змогу йому, як професіоналу, обрати варіант вирішення управлінської проблеми, виходячи із адміністративного розсуду, а й великою мірою, про його внутрішні психологічні настанови, морально-етичні переконання, що спрямовують його управлінську працю не на механічне виконання функцій та повноважень (яке, до речі, часто не приводить до очікуваного споживачем управлінських послуг результату), а на справжнє забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності. Про моральну складову в застосуванні розсуду веде мову О.О. Папкова, яка, зокрема, визначає, що «під розсудом потрібно розуміти регламентований нормативними положеннями, реалізовуваний у процесуальній (процедурній) формі різновид діяльності, яка змістовно полягає у наданні органу державної влади повноважень для самостійного вирішення спірних питань, базуючись на цілях та принципах, ураховуючи об'єктивні обставини справи» [24, с. 107], а дискреційні рішення необхідно ухвалювати, «виходячи з критеріїв справедливості, розумності та загально-визнаних основ моралі» [24, с. 107]. Рівень здібностей публічного адміністратора, який від імені держави в інтересах особи ухвалює управлінські рішення, повинен відповідати, і відповідає (раз особа призначена на відповідну посаду) нормативним вимогам. Проте, право, хоч і потужний, втім, не єдиний соціальний регулятор. Як зазначається фахівцями, «механізм морального впливу інколи дієвіший за правове регулювання. Моральні вимоги звернені до совісті людини, пов'язані із саморегуляцією дій, усвідомленням свого обов'язку, почуттям справедливості. Вони орієнтовані на свідоме і добровільне дотримання моральних принципів. Дотримання норм моралі забезпечується можливістю застосування заходів громадського впливу; але людина керується передусім своїм внутрішнім переконанням» [25, с. 288].

Щодо сучасного стану морально-етичного регулювання діяльності посадових осіб органів публічного адміністрування доречним є вираз, який окреслює напрямок реформування: «... усе залежить від їх готовності та здатності уявляти себе на службі «не володарями», а слугами і розпорядниками загальних громадянських та державних інтересів і відповідним чином підпорядковувати їм свої приватні інтереси і потреби» [26]. Оскільки «етичні кодекси – це форма публічного проголошення правил і стандартів поведінки, яких очікує від службовця колектив, громадянин, суспільство, і ними регулюють моральне середовище при виконанні професійних обов'язків, надаючи або обмежуючи можливість ініціативи та забезпечують відкритість і прозорість діяльності державного службовця», то саме на спеціально-деонтологічні зводи правил, дотримання яких є передумовою формування необхідного морально-етичного рівня сучасного публічного адміністратора, покладається навантаження щодо допущення до владного здійснення публічного адміністрування виключно тих осіб, які за своїми морально-етичними якостями здатні виконувати функції і завдання держави із забезпечення прав і свобод людини належним чином і щодо виключення із цієї системи осіб, що не відповідають очікуваному рівню і не здатні належним чином використовувати надану свободу оцінювати управлінську проблему, обирати належний режим впливу на об'єкт управління з метою його впорядкування. Особливого значення це набуває, як було вказано вище, за умови надання публічним адміністраторам права виконувати компетенційні завдання за адміністративним розсудом.

**Висновки і пропозиції.** Чималу роль в обранні того чи іншого набору адміністративно-правових інструментів, моделі поєднання відповідних управлінській проблемі форм та методів впливу на об'єкт управління з метою його як найоптимальнішого впорядкування,

відіграють особистісні характеристики публічного адміністратора. І мова йде не лише про рівень його освіти та досвід роботи, що дає змогу йому, як професіоналу, обрати варіант вирішення управлінської проблеми, виходячи із адміністративного розсуду, а й великою мірою, про його внутрішні психологічні настанови, морально-етичні переконання, що спрямовують його управлінську працю не на механічне виконання функцій та повноважень (яке, до речі, часто не приводить до очікуваного споживачем управлінських послуг результату), а на справжнє забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності. За умов вибудови адміністративного законодавства України, яке покликане впорядкувати діяльність держави в особі її органів та посадових осіб із забезпечення прав і свобод і створення необхідних умов для їх безперешкодної реалізації, таким чином, що публічні адміністратори (посадові особи апарату державного управління/публічного адміністрування) переважною більшістю випадків приймають управлінські рішення, виходячи із наданих дискреційних повноважень, доопрацювання етичного кодексу службовця державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з позиції забезпечення становлення його належного, відповідного концепції людиноцентризму, морально-етичного рівня, є на часі та потребує подальших наукових досліджень і практичної нормотворчої роботи.

### Список використаної літератури

1. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління/ уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
3. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 41–45.
4. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Вид. 2-е, доп. та перероб. К, 2003. 576 с.
5. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту: наук.-метод. посіб. / авт. кол.: А.Ф. Колодій, М.З. Бунік, П.М. Петровський та ін. К.: НАДУ. 2011. 56 с.
6. Таран Є.І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Том 31 (70) № 2. С. 33–37
7. Серов О.В. Аналіз термінологічного забезпечення категорійно-понятійного апарату в галузі знань «Публічне управління й адміністрування». *Державне управління: теорія та практика*. 2016. № 2. С. 15–23
8. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «Публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і пром.* 2013. № 42. С. 385–389
9. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін.. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
10. Россинский Б.В. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп.. М., 2009. 928 с.
11. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2016. 224 с.
12. Летучий Д. Типологія стилів управління персоналом у сфері державної служби / Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011. Вип. 4(11). С. 223–231
13. Ключко А.О. Теоретичні аспекти дослідження стилю управління в керівників освітніх організацій. Актуальні проблеми психології: зб. наук. праць Інституту психології імені Г.С. Костюка НАПН України. 2017. № 47. С. 29–33
14. Стрельцов Є.Л. Правове регулювання або правове управління: привід для обговорення. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 10. С. 8–17.
15. Сырых В.М. Теория государства и права: учебник. М., 2001. 592 с.
16. Плавич В.П. Правове регулювання ринкових економічних відносин. *Правова держава*. 2002. № 4. С. 175–184.
17. Чистов С.М. Державне регулювання економіки: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. К.: КНЕУ, 2002. 208 с.



18. Шопіна І. М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055–1061
19. Реснянская С. О. Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти в системе разделения властей. *Известия Алтайск. гос. ун-та*. 2009. № 4–1. С. 280–283.
20. Чернушкіна О. О. Особливості управлінської праці в сучасних умовах. *Глобальні та національні проблеми економіки*: електрон. наук. вид. Миколаїв. нац. ун-т ім. В. О. Сухомлинського. Миколаїв, 2016. Вип. 11. С. 654–658
21. Воронов О. Інтерпретація поняття «управлінське рішення» у сфері державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 38–47.
22. Васильев А. С. Подготовка и принятие управленческих решений: организационно-правовые проблемы. О.: Бахва, 1997. 160 с.
23. Семеній О. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 6. С. 136–139
24. Папкова О. О. Понятие судейского усмотрения. *Журнал российского права*. 1997. № 12. С. 98–118
25. Маськовіта М. М. Деонтологічні кодекси як морально-правова основа підвищення ефективності реалізації присяги. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 837. С. 287–291
26. Люхтерхандт О. Експертний висновок щодо проекту «Концепція реформи адміністративного права України». *Адміністративна реформа в Україні: Документи і матеріали*. Укр. правов. часоп. 1999. Вип. 4. С. 92–106

## References

1. Europeanizing of public administration in Ukraine in the context of European integration: materials of science-pract. conf. 17 december. (2009), Dnipropetrovsk / after gen. real. L. L. Prokopenko. Dnopr: DRIPA of NAPA, 224 p. [in Ukrainian].
2. Encyclopaedic dictionary from state administration (2010). mode.: U. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Michnenko and other; under release. U. V. Kovbasuk, V. P. Troshinskiy, U. P. Surmin. Kyiv: of NAPA, 820 p. [in Ukrainian].
3. Kolesnikova K. O. (2013) Correlation of state administration and public administration in the process of public transformation. *Public management: theory and practice*. Vol. 3. P. 41–45. [in Ukrainian].
4. Malynovskiy V. Y. (2003). *State administration: train. Kind*. 2nd. K, 576 p. [in Ukrainian].
5. Democratic management and public administration: problems of measuring and audit: scientifically-methodical manual / authorial group.: (2011) A. F. Colodiy, M. Z. Bunyk, P. M. Petrovskiy and other K.: NAPA. 56 p. [in Ukrainian].
6. Taran E. I. (2020). Correlation of concepts «state administration», «public administration» and «public management», is in the transformation processes of Ukraine. *Scientists of message of TNU under the name of V. I. Vernadskiy. Series: State administration*. Vol 31(70) № 2. P. 33–37 [in Ukrainian].
7. Serov O. V. (2016). Analysis of the terminological providing of категорійно-понятійного vehicle in area of knowledge the «Public management and administration». *State administration: theory and practice*. № 2. P. 15–23 [in Ukrainian].
8. Semenchuk T. B. (2013). Essence of category «Public administration» and pre-conditions of her forming. *Announcer of economy of transport and industry*. № 42. P. 385–389 [in Ukrainian].
9. State administration: is a textbook: in 2 parts. / Nat. akad. state. gov. at President of Ukraine; editorial college.: (2012). U. V. Kovbasiuk (chairman), K. O. Vashenko (deputy of chairman), U. P. Surmin (deputy of chairman) and other. Dnipropetrovsk: of NASU, T. 1. 564 p. [in Ukrainian].
10. Rossinsky B. V. (2009). *Administrative law: Textbook*. 4th ed., Revision. and add. M., 928 p. [in Russian].
11. Yakovlev I. P. (2016). Forms and methods of public administration in the State Customs: Dis. Cand. Law. Sciences: special. 12.00.07 «Administrative Law and Process; finance law; Information law». Odessa, 224 p. [in Ukrainian].
12. Letuchiy D. Typology of personnel management staff in the field of civil service (2011). *Public Administration and Local Self-Government*. National governance academy Under the President of Ukraine, Dnipropetr. Region. Institute of State. D.: NAPA, Vol. 4 (11). P. 223–231. [in Ukrainian].
13. Klochko A. O. (2017). Theoretical aspects of studying the style of management of educational organizations. *Actual Problems of Psychology*. Collection of scientific works of the Institute of Psychology named after G. S. Kostyuk NALS of Ukraine. № 47. P. 29–33. [in Ukrainian].
14. Streltsov E. L. (2017). Legal regulation or legal management: an excuse for discussion. *Bulletin of the Southern Regional Center of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. No. 10. P. 8–17. [in Ukrainian].
15. Syrych V. M. (2001). *State and Law Theory: Tableware*. M., 592 p. [in Russian].
16. Plavich V. P. (2002). Legal regulation of market economic relations. *Constitutional State*. No. 4. P. 175–184. [in Ukrainian].
17. Chistov P. M. (2002). *State Adjustment of the Economics: Teaching method. manual. for self. Learning*. Disc. K.: KNEU, 208 p. [in Ukrainian].

18. Shopina I. M. (2011). Regarding conceptual approaches to determining the concept of legal regulation. Forum right. № 2. P. 1055–1061 [in Ukrainian].
19. Rosinskaya S. O. (2009). Legislative, executive and judicial branches of power in the system of separation of the authorities. Ivestiya Altaisk State university. № 4–1. P. 280–283. [in Russian].
20. Chernushkina O. O. (2016). Features of managerial labor in modern conditions. Global and National Problems of Economics: Electron. science. kind. Mykolaiv. Nation. University under the name of V. O. Sukhomlinsky. Nikolaev, Vol. 11. P. 654–658. [in Ukrainian].
21. Voronov O. (2015). Interpretation of the concept of «managerial decision» in the field of public administration. Public Administration and Local Self-Government. Vol. 2. P. 38–47. [in Ukrainian].
22. Vasilyev A. S. (1997). Preparation and adoption of management decisions: Organizational and legal problems. Odesa.: Bachva, 160 p. [in Russian].
23. Semenyi O. (2017). Signs of administrative discretion in the activities of public administration subjects. Entrepreneurship, economy and law. No. 6. P. 136–139 [in Ukrainian].
24. Papkova O. (1997). The concept of a judicial discretion. Journal of Russian Law. № 12. P. 98–118 [in Russian].
25. Maskovita M. M. (2016). Deontological Codes as a moral and legal basis for increasing the efficiency of realization of sworn. Bulletin of the National University «Lviv Polytechnic». Series: Legal sciences. No. 837. P. 287–291 [in Ukrainian].
26. Lukherhandt O. (1999). Expert opinion on the project «Concept of Reform of Administrative Law of Ukraine». Administrative reform in Ukraine: documents and materials. Ukr. Law. Hours. Vol. 4. P. 92–106 [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.05.2021 р.

**П. П. Билык**, канд. юрид. наук, доцент  
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова  
Кафедра административного и хозяйственного права  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина  
e-mail: pasha.bilik@ukr.net

**И. А. Осадчая**, адвокат, старший преподаватель  
Одесская национальная академия пищевых технологий  
Кафедра социологии, философии и права  
ул. Канатная, 112, Одесса, 65039, Украина  
e-mail: pravnic@ukr.net

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ В ПУБЛИЧНОМ АДМИНИСТРИРОВАНИИ И ЕГО СВЯЗЬ С ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕОНТОЛОГИЕЙ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

### Резюме

В процессе реализации функций и задач государства по обеспечению реализации прав и свобод человека должностные лица системы органов публичного администрирования, исходя их концепции построения компетенционного административного законодательства, зачастую сталкиваются с необходимостью принимать управленческие решения, исходя из административного усмотрения. Эффективность и целесообразность принятых и реализуемых в таких условиях управленческих решений напрямую зависит от профессионального уровня публичного администратора. Уровень профессионализма зависит не только от уровня знаний и навыков публичного администратора, но и в не-малой степени от его стремления и желания надлежащим образом выполнить свое профессиональное призвание. Юридическая деонтология способствует нормативному определению оптимального свода морально-этических требований, соответствие которым свидетельствует о готовности служащего системы органов публичного администрирования реализовывать функции и задачи государства надлежащим образом.

**Ключевые слова:** Государственное управление, публичное администрирование, компетенция, человекоцентризм, функции и полномочия, административное усмотрение, административные услуги, юридическая деонтология.

