

البعد القانوني في الإدارة العامة: دراسة في حالة العلم

د. أيمن أمين السيد الباجوري*

مستخلص

تدور الدراسة حول دور المدرسة القانونية في تطور حقل الإدارة العامة، ولقد انقسمت إلى أربعة محاور أساسية، يدور المحور الأول حول نشأة البعد القانوني في دراسة الإدارة العامة، ويتناول المحور الثاني تطور الإدارة العامة في ضوء دراسات القانون الإداري، ويرتبط المحور الثالث بتطور الإدارة العامة في ضوء دراسات القانون العام ككل، وأخيراً يتناول المحور الرابع تطور الإدارة العامة في ضوء دراسات القانون الخاص.

ولقد توصلت الدراسة لمجموعة من الاستنتاجات الهامة، يمكن اجمال أهمها فيما يلي:

- ساهمت العلوم القانونية في اكتمال الأساس النظري الحاكم للإدارة العامة، خاصة فيما يتعلق بتحديد أساس دراسة الإدارة العامة، والنظريات الإدارية الحاكم للإدارة العامة، وتحديد حدود عمل الإدارة العامة، واضفاء مزيداً من المهنية على ممارسات الإدارة العامة، دراسة الضغوط الدولية الحاكمة لعمل الإدارة العامة.
- نشأت الكثير من المداخل الإصلاحية الإدارية في إطار بيئات قانونية متقدمة، في ظل تبني تلك البيئات لأنظمة قانونية مغايرة، يفرض قيوداً على نقلها لبيئات الدول النامية، مما يستلزم مزيداً من الإصلاحات القانونية لتبني تلك المداخل.
- سيطرة الضغوط الدولية على الإدارة العامة، وطغيان الفروع الدولية على الفروع الداخلية للقانون سيعمل في ظل العولمة لصدور تشريعات عالمية في مجالات مختلفة، وستخضع الإدارة العامة تدريجياً لأطر قانونية عالمية وموحدة.
- تعاني الإدارة العامة من مشكلات في تحديد حدودها ليس فقط على مستوى فض الاشتباك القانوني بين العام والخاص، بل وأيضاً على مستوى فض الإشتباك في إطار الشق العام ذاته.

كلمات مفتاحية: البعد القانوني - الإدارة العامة - حالة العلم - نظرية الإدارة العامة

• مدرس الادارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

• E.mail: ayman_albagory@feps.edu.eg

Abstract

This article addresses the role of legal school in the development of public administration field. It discusses four major components, the first deals with the emergence of legal dimension in studying public administration, the second relates to the relationship between public administration and administrative law, the third deals with the relationship between public administration and public law, and the fourth relates to the link between private law and the development of public administration field.

This article reached the following results by using legal, historical and analytical approaches:

- Legal sciences have contributed to the completion of the theoretical basis governing public administration, especially with regard to determining the basis of studying public administration, administrative theories governing public administration, defining the boundaries of public administration work, and studying international pressures governing the work of public administration.

- Public administration suffers from problems in defining its borders, not only at the level of legal disengagement between public and private issues, but also at the level of disengagement within the framework of public sphere itself.

Key words: Legal Dimension, Public Administration, State of the Art, Public Administration Theory

مقدمة:

تدل كلمة قانون في اللغة على القاعدة الثابتة المطردة، وهي كلمة ليست عربية، بل اغريقية المولد، حيث استعمله الإغريق باسم Kanon، وانتقل إلى اللغة العربية بنفس نطقه ومفهومه، إلا أن العديد من الدول العربية تستخدم كلمة نظام ككلمة بديلة عنه، كمثال الدول الخليجية (عبدالله، ٢٠١٦: ١٠). أما كلمة إدارة «Administration» فهي كلمة لاتينية الأصل، ويقصد بها to serve، على أساس أن من يعمل بها يقوم على خدمة الآخرين (درويش، تكلا، ١٩٦٨: ٢٣).

ولقد استمد القانون وجوده من الجماعات البشرية المختلفة، فهو قديم قدم تلك الجماعات، والمجتمع البشري هو الوعاء لكل القواعد القانونية، فلا مجتمع بدون قانون، كما أنه لا قانون بدون مجتمع، والإدارة في المجتمع هي الجهة المنفذة للقانون. وكل تطور يصيب المجتمع يلقي بظلاله على الإدارة والقانون معا، فإذا كانت الإدارة مرآة الحضارة، فإن القانون مرآة المجتمع (السقا، ٢٠١٦: ٣-١٨).

ولقد تطورت القاعدة القانونية في المجتمع قبل تطور الممارسة الإدارية وظهور المجتمعات المنظمة في المجتمعات القديمة، ويتضح أسبقية القواعد القانونية الحاكمة للمجتمع عن تطور الإدارة في إطار الحضارات القديمة، فلقد تطورت القاعدة القانونية في المجتمع عبر ثلاث مراحل أساسية، المرحلة الأولى وهي مرحلة القوة، وكانت القاعدة الحاكمة للمجتمع في تلك الفترة أن القوة تنشئ الحق وتحميه، وأن القانون يتواجد مع القوة، ويتخلف مع تخلفها (أبوطالب، ٢٠١٦: ٤٣-٤٨)، ولم تتواجد الإدارة خلال تلك المرحلة، ثم تطورت القاعدة القانونية وانتقلت لمرحلة جديدة يطلق عليها مرحلة التقاليد الدينية، وذلك بعد ضياع الحق ممن لا يمتلك القوة، وانتقل القانون من مرحلة الإنتقام الفردي إلى مرحلة الأحكام الإلهية، التي كان ينشرها رجال الدين داخل المجتمع (أبوطالب، ٢٠١٦: ٥١-٥٨)، ولقد ظهر القانون بهذا المعنى في مصر القديمة، وبلاد ما بين النهرين، وكان لا يجوز الخروج على القانون أو عدم تطبيقه للطبيعة المقدسة للقواعد القانونية الحاكمة للمجتمع، ومن هنا كانت الإدارة مكبلة بقوانين إلهية، وأن من ينفذها ويطبقها يتقرب بها إلى الرب، وظلت الإدارة ذات طبيعة مقدسة ناتجة عن قدسية القواعد القانونية المحكومة بها، وأن الموظف الإداري يصطبغ بالصبغة الدينية، وذلك لأنه يعكس ظل من تنزلت عليه القاعدة القانونية، ولذلك نجد اختلاط الإدارة في الحضارات القديمة بالطبيعة الدينية، الناتجة عن كون القاعدة القانونية الحاكمة للمجتمع تتسم بالقدسية (عبدالصادق، العوضي، ٢٠١٩: ٥-٧).

ولم يتطور البعد القانوني في دراسة الإدارة العامة، إلا مع اتجاه الشعوب إلى تدوين الأحكام الإلهية وتقاليدها العرفية التي استقرت عبر العصور، خاصة مع مدونة الألواح الإثنى عشر في الإمبراطورية الرومانية القديمة، والتي يرجع لها الفضل في التأسيس للبعد القانوني بصفة عامة، وليس البعد القانوني الحاكم للإدارة العامة فحسب (أبوطالب، ٢٠١٦: ١١٧-١٢٣).

ومع تطور المجتمعات الحديثة، وظهور الفروع المختلفة للقانون، سواء على مستوى الشق العام أو على مستوى الشق الخاص، تطورت معه الإدارة سواء على مستوى الإدارة العامة أو إدارة الأعمال. وأصبح شق القانون العام بفروعه المختلفة هو الضابط لحقل الإدارة العامة، وذلك لكون الدولة ووحداتها المختلفة محل دراسة الحقلين. وأصبح شق القانون الخاص بفروعه المختلفة هو الضابط والمنظم لحقل إدارة الأعمال، وذلك لكون الأفراد محل دراسة الحقلين (Dunham, 2004: 87-103, 389-427).

ومع تطور العلاقات بين العام والخاص في المجتمع، ومع انهيار الأيديولوجية الاشتراكية بسقوط الإتحاد السوفيتي السابق، وسيطرة الأفكار الرأسمالية، وانتشار الأفكار الخاصة بحرية التجارة العالمية، والعولمة الاقتصادية، أدى ذلك لمزيد من

التقارب بين العام والخاص، ولم تعد الحدود الصارمة بين العام والخاص في الماضي هي ذات الحدود بين العام والخاص في الحاضر (Wang et. al, 2018: 293-394). ولم تكن الإدارة العامة بمعزل عن التطورات السابقة، فظهرت العديد من التيارات الفكرية في مجال الإدارة العامة التي تستعين بالوسائل والأساليب المطبقة في إطار إدارة الأعمال، كمدرسة الإدارة العامة الجديدة، وحركة إعادة اختراع الحكومة، والتي نادى بضرورة إصلاح الإدارة العامة من منظور إدارة الأعمال (Hope, 2001: 120-122).

ومع مناداه حركات اصلاح الإدارة العامة الجديدة بالعمل بروح القطاع الخاص، ظهرت العديد من الكتابات والأفكار للمفكرين والفقهاء القانونيين لمعالجة الأسس القانونية لإصلاح الإدارة العامة، فالإدارة العامة محكومة بأطر قانونية مغايرة عن تلك الأطر القانونية الحاكمة للقطاع الخاص، ومن ثم كيف تكون الإدارة العامة محكومة بأطر القانون العام وتعمل بروح القطاع الخاص؟ وهل الخلل في اصلاح الإدارة العامة ناتج من كونها تخضع لقواعد القانون العام؟ أم أن قواعد القانون العام هي بمثابة طوق النجاة للإدارة الحكومية في تحقيق أهدافها؟ (Christensen et al, 2011: i125-i135) (Lienert, 2005: 4-9)

ولقد دفعت التطورات التكنولوجية، وحرية الإنتقال بين الدول، والعولمة الاقتصادية، وحرية انتقال رؤوس الأموال، العديد من الدول لصياغة قوانين تحكم إدارتها العامة بقواعد عالمية تتواءم مع عالمية الضغوط والتفاعلات الدولية، ومن ثم أصبحت الإدارة العامة تعمل في إطار أطر قانونية عالمية، وليست محلية، ومن ثم أصبحت الإدارة تعمل في إطار معضلتين قانونيتين، تتجسد المعضلة الأولى في فك الإشتباك القانوني بين العام والخاص على المستوى الداخلي، بينما تتعلق المعضلة القانونية الثانية بالصراع بين عالمية الأطر القانونية الناتجة عن عالمية الضغوط، ومحلية الأطر القانونية الحاكمة للإدارة العامة بخصائصها الوطنية، وسماتها الداخلية. (Hou, et. Al, 2010: 45-46) (Purec, 2013) (Tranter, 2011: 754-758)

ولقد فرضت الأوضاع السابقة العديد من التحديات على دراسة الأنظمة القانونية الحاكمة للإدارة العامة ما بين مجموعة الدول التي تأخذ بالنظام اللاتيني، ومجموعة الدول التي تأخذ بالنظام الأنجلوسكسوني، حيث نجد المجموعة الأولى من الدول تميز بين مجموعتين من القواعد القانونية الحاكمة للإدارة العامة، الأولى تتعلق بمجموعة القواعد القانونية الشبيهة بقواعد القانون الخاص، والثانية ترتبط بمجمل القواعد القانونية التي ترتبط بالإدارة العامة وتميزها دون غيرها. ودراسة الإدارة العامة في إطار مجموعة الدول التي تأخذ بذلك النظام، لا تقتصر إلا على المجموعة الثانية من القواعد القانونية. أما مجموعة الدول التي تتبنى النظام الأنجلوسكسوني، فهي تلك الدول

التي تخضع الإدارة العامة لذات القواعد الحاكمة لعمل القطاع الخاص (السنوسي، ٢٠١٧: ٢-١).

ومع ما شهده العالم منذ مطلع عام ٢٠٢٠م من التعرض لجائحة كورونا (Covid-19)، فقد أُلقت تلك الأزمة بظلالها ليس فقط على الأوضاع الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والثقافية في المجتمعات المختلفة، بل فرضت مزيداً من التحديات القانونية، والإدارية شديدة الخطورة للتكيف مع تلك الأزمة. فالجهاز الإداري للدولة المحكوم بأطر قانونية تقليدية وقواعد جامدة أصبح غير قادراً بتلك الأطر أن يواجه أزمة شديدة التعقيد، إلا بمزيد من البحث عن حلول قانونية وابتكارية قادرة على تمكين الجهاز الإداري من استكمال إدارة عمليات التنمية بأبعادها المختلفة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية (OECD, 2020: 3-5).

المشكلة البحثية: تتجسد المشكلة البحثية للدراسة في: إلى أي مدى تطورت الإدارة العامة بفضل التطورات الحادثة في مجال القانون بصفة عامة، والقانون الإداري بصفة خاصة؟ وإلى أي مدى تأثرت الإدارة العامة بالتطورات الحادثة في مجال القانون الخاص، كرد فعل لظهور الاتجاهات الحديثة في الإدارة العامة، والتي تنادي بضرورة أن تعمل الإدارة العامة بأساليب القطاع الخاص؟ وهل خضوع الإدارة العامة لأطر القانون العام تعد بمثابة فرصة أم عقبة أمام تبني المداخل الإصلاحية الجديدة أو الاستجابة للضغوط الجديدة الواقعة على عمل الإدارة؟

المنهجية البحثية: اعتمدت الدراسة على أحداث تكامل منهجي بين ثلاث منهجيات أساسية، أول تلك المناهج، وهي المنهجية القانونية، ولقد تم الإعتماد عليها في دراسة وتشخيص العلاقات القانونية بين حقل الإدارة العامة وفروع القانون المختلفة، أما المنهجية الثانية، فتدور حول المنهجية التاريخية، ولقد اعتمدت الدراسة عليها في عرض نشأة وتطور البعد القانوني في دراسة الإدارة العامة عبر المدارس المختلفة، وأخيراً تدور المنهجية الثالثة، حول المنهج التحليلي، ولقد تم الإعتماد عليه في إطار عرض وتحليل مجمل الأدبيات والدراسات التي تناولت الأبعاد القانونية للإدارة العامة.

تساؤلات الدراسة: تسعى الدراسة للتوصل للإجابة عن التساؤلات التالية: كيف أسهمت المدرسة القانونية في تطور حقل الإدارة العامة؟، إلى أي مدى تتواجد علاقة بين النشأة التاريخية للإدارة العامة والنشأة التاريخية للقانون بصفة عامة، والقانون الإداري بصفة خاصة؟، إلى أي مدى تتشابه العلاقة بين العام والخاص في الإدارة العامة، والعام والخاص في القانون؟، كيف تطورت الإدارة العامة في إطار التطورات الحادثة في حقل القانون الإداري؟، إلى أي مدى ترتبط النظريات الإدارية المستنبطة من واقع دراسة الإدارة العامة، والنظريات المستنبطة من واقع دراسات القانون الإداري؟، إلى أي مدى تتواجد علاقة بين التطورات الحادثة في إطار حقل الإدارة العامة والتطورات الحادثة في مجال حقل القانون الخاص؟

تقسيم الدراسة: تنتظم الدراسة حول أربعة محاور أساسية، يعالج المحور الأول نشأة البعد القانوني في دراسة الإدارة العامة، ويدور المحور الثاني حول نمو الإدارة العامة في ضوء دراسات القانون الإداري، ويبحث المحور الثالث مدى نمو الإدارة العامة في ضوء دراسات القانون العام، بشقيه الداخلي والخارجي، وأخيراً يتناول المحور الرابع والأخير لنمو الإدارة العامة في ضوء دراسات القانون الخاص، خاصة في ظل التقارب الحادث في المجتمع الداخلي، والدولي بين العام والخاص، ومدى تأثر الأطر القانونية بذلك التقارب.

أولاً: نشأة البعد القانوني في دراسة الإدارة العامة:

تطور البعد القانوني في دراسة الإدارة العامة عبر ثلاث مدارس أساسية؛ يطلق على المرحلة الأولى المدرسة الشكلية في دراسة الإدارة العامة، وتمثل المدرسة الثانية في مدرسة الإزدواج القانوني، والتي تزعمتها فرنسا، ومجموعة الدول اللاتينية، وأخيراً يطلق على المدرسة الثالثة المدرسة الفنية في دراسة الإدارة العامة، والتي تزعمتها الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، ومجموعة الدول التي تسير على نهج النظام الأنجلوسكسوني، وفيما يلي يمكن إلقاء الضوء على تطور تلك المدارس:

(١) المدرسة الشكلية في دراسة الإدارة العامة (المدرسة الرومانية):

تعتبر الإمبراطورية الرومانية القديمة مهد المدرسة الشكلية في دراسة الإدارة العامة، ولقد استمدت تلك المدرسة جذورها وأساسها الفكري من الطبيعة العملية التي اتسمت بها الإمبراطورية الرومانية القديمة بعكس الطبيعة النظرية والفكرية التي تمتعت بها اليونان القديمة (Adams, 1896: 1-10). ولذلك نجد المؤرخون يؤرخون لدراسة الفكر السياسي بدءاً من الحضارة اليونانية القديمة ذات الإسهام والتراكم النظري المرتبط بالديمقراطية المباشرة، وطبيعة النظام السياسي، أما الرومان فلم ينتجوا فكراً سياسياً خالصاً، وذلك لكونهم رجال قانون وإدارة وعسكرية أكثر من كونهم رجال فكر وقلم كمثل اليونانيون (مجاهد، ٢٠٠٧: ١١١). ولقد ارتبطت المدرسة الشكلية في الإدارة العامة بدراسة القانون الروماني، حيث تميز القانون الروماني بعدم الاعتداد بالإرادة سواء إرادة الأفراد، أو إرادة الإدارة في إبرام التصرفات القانونية، وأن الإتفاق الخالي من الشكلية لا تنشأ عنه دعوى، ومن ثم يبقى خالياً ومجرداً من أية حماية قانونية (السقا، ٢٠١٧: ٤٥-٤٩). ومن هنا برزت أهمية الدراسة القانونية والتعليم القانوني كأساس لنجاح الموظف الإداري في إبرام التصرفات القانونية مع الغير. وأصبح التعليم القانوني شرطاً للحصول على درجة وظيفية أعلى في الخدمة المدنية الرومانية (عبد الوهاب، ٢٠١٦: ٥١). ولقد كان القانون واجباً إلزامياً في الإدارة في روما القديمة، ولقد أدرك الرومان أنهم إذا أرادوا لإمبراطوريتهم أن تكون في القمة، فإنه يتعين عليهم امتلاك نظاماً قانونياً محكماً، ولقد كان ذلك نتيجة للاعتقاد السائد آنذاك بأن السلطة الإدارية متجذرة في تعاون الناس وطاعة القانون (عبد الوهاب، ٢٠١٦: ٥٠-٥١).

ولقد غلبت الطبيعة الشكلية في دراسة الإدارة العامة كنتيجة لسيطرة رجال الدين على صناعة وتطبيق وتفسير القوانين في روما القديمة، كما أن أصالة الروح الواقعية والعملية لدى الرومان تركت بصماتها على القانون الروماني القديم، ولذلك كان القانون الروماني القديم يتسم بالطبيعة المادية، والطبيعة المادية تعني في المقام الأول الإهتمام بالشكل الخارجي للأشياء، أي الأخذ بالظواهر لا البواطن، وأن ما يتلفظ به الإنسان يشكل قانونه، كما أن شكل الشيء قوام وجوده(السقا، ٢٠١٧ : ٤١-٤٤). ولذلك كان لرجال الإدارة دوراً هاماً ومؤثراً، حيث أعطيت القيمة الأولى في التصرفات القانونية التي يقوم عليها رجال الإدارة للكلمات المستعملة، ومن ثم وجب احترامها تماماً، فلا تزيد كلمة ولا تنقص أخرى، ولا كلمة تحل مكان كلمة أخرى، وإلا تغيرت طبيعة التصرف موضوع التداوي أو ينتهي به الحال إلى البطلان(السقا، ٢٠١٧ : ٤٤).

واتسعت مساحة الشكلية في الإدارة والحياه الخاصة على حد سواء، وذلك بمزيد من التركيز على الرسمية المرتكزة على ماديات القانون دون الاعتداد بروحه، ولذلك نجد أن الكثير من العقود الدارجة والمشهورة في العمل كانت تستلزم التفوة بألفاظ معينة والإجابة عنها بذات الألفاظ، وإذا وقع أي من المتعاقدين في أية هفوة شكلية كان البطلان من نصيب التصرف القانوني كله(السقا، ٢٠١٧ : ٤٧).

ومع توسع الإمبراطورية الرومانية والإحتكاك بالخارج، ومع اتساع دور الأجانب في الأسواق المالية الرومانية، تحررت الإدارة الرومانية والتصرفات الفردية تدريجياً من الشكلية والاتجاه نحو تفعيل دور الإرادة في إبرام التصرفات القانونية، وإن ظلت الشكلية هي الأصل العام ولا يعترف بمبدأ سلطان الإرادة إلا على سبيل الإستثناء. ومع انتهاء سيطرة رجال الدين على صناعة القرارات والقوانين، وتولي الفقهاء المدنيين أمر تفسير الغموض الذي شاب الكثير من التشريعات القانونية الحاكمة للتصرفات الإدارية والفردية على حد سواء(أبوطالب، ٢٠١٦). إلى أن جاء المفكر الروماني القديم « شيشرون » وأكد أن « المغالاه في التمسك بحرفية النصوص مغالاه في الظلم » (السقا، ٢٠١٧).

وينبغي الإشارة هنا إلى اختلاف التأسيس لنشأة الإدارة العامة عن التأسيس لنشأة البعد القانوني الحاكم للإدارة العامة، حيث يؤسس لنشأة الإدارة العامة بالحضارة الفرعونية القديمة (درويش، ١٩٩٦) ، إلا أن فضل زيوع القانون بصفة عامة وانتشاره يرجع للحضارة الرومانية، وذلك لما لقبته به روما القديمة بأنها " سيدة العالم القديم" في دنيا القانون صناعة وفناً وتحليلاً(السقا، ٢٠١٧ : ٣٩).

وإن كان يؤسس للبعد القانوني في دراسة الإدارة العامة بالحضارة الرومانية، إلا أن المتبع لتطور ذلك البعد في إطار الحضارات المختلفة يجد تأثره، بالإطار القانوني الحاكم للإدارة اليونانية، وتأثر الأخير بالقانون الفرعوني القديم أو ما يعرف بقانون بوكخوريس، حيث ثبت أن قانون الألواح الأثني عشر(القانون الروماني)، قد تم تشكيله

عن طريق لجنة الإشراف التي ذهبت إلى اثينا للإطلاع على القانون اليوناني الشهير أو ما يعرف بقانون صولون(9-1: Leão, Rhodes, 2015) ، كما أنه من المعروف أن صولون قبل تدوينه لقانونه كان قد زار مصر واطلع على قانون بوكخوريس ٧١٨-٧١٢ ق.م.(أبو طالب، ٢٠١٦: ١٣١-١٣٣) كما ثبت تاريخياً أن واضعي قانون الألواح الإثني عشر أنفسهم قد اطلعوا على قانون بوكخوريس. ومع سيطرة الرومان على مصر أصبحت مصر ولاية رومانية، وتأثر القانون المصري وأثر في القانون الروماني. وهكذا نرى أن البعد القانوني في دراسة الحضارات القديمة عاش مع الزمن فاعلاً ومتفاعلاً في إطار الحضارات التي التقى بها عبر الزمن. كما أن قانون نابليون الذي يجسد المصدر التاريخي للقانون المصري المعاصر، كان قد أخذ من منابع القانون الروماني، وأن هذا الأخير له صلة متفاعلة مع القانون المصري القديم. ومن ثم فإن الإدارة العامة في نشأتها القانونية المعاصرة هي انعكاس لتأثيرات قانونية تعود جذورها لقانون بوكخوريس الفرعوني، ثم انتقل الأخير إلى قانون صولون اليوناني، ثم امتد الأخير إلى قانون الألواح الأثني عشر الروماني، ثم انتقل الأخير إلى موسوعة جوستنيان الرومانية، وأخيراً انتقل الأخير إلى قانون نابليون، ومنه إنتقل إلى القانون المصري المعاصر. والتدرج السابق ينقلنا للمدرسة الفرنسية في الإدارة العامة، والتي سميت بمدرسة الإزدواج القانوني(أبو طالب، ٢٠١٦: ١٣٣) (السقا، ٢٠١٧: ٣٩-٤٠).

٢) مدرسة الإزدواج القانوني في دراسة الإدارة العامة (المدرسة الفرنسية):

ففي الوقت الذي كانت بريطانيا قد انتهت فيه من ثورتها المجيدة عام ١٦٨٨م، والتي نادى بضرورة اعلاء قيم الملكية الدستورية، وارسى بدايات ظهور نظام الحكم البرلماني فيها(UK Parliament, 2010) ، وبعد مرور قرن من الزمان على التطورات السياسية في بريطانيا، اندلعت الثورة الفرنسية، متأثرة بالظروف الخارجية من جانب، والأوضاع الداخلية المتردية من جانب آخر، وذبوع أفكار مونتسكيو حول الحرية والفصل بين السلطات، واجتماعية القوانين، ومناسبتها لمختلف الأقاليم في مؤلفه "روح الشرائع" عام ١٧٤٨م من جانب ثالث (مونتسكيو، زعيتير، ١٩٥٣: ٣٢٩-٣٤٧) ، وفي إطار هذه الظروف التاريخية والسياسية بالغة التعقيد، ظهرت مدرسة الإزدواج القانوني في دراسة الإدارة العامة في فرنسا، حيث كانت البداية مع الاعتبارات السياسية للثورة الفرنسية، والتفسير الخاطئ من قبل رجال الثورة الفرنسية لمبدأ الفصل بين السلطات، والذي كان يقضي بعدم خضوع رجال الإدارة (رجال السلطة التنفيذية) للمحاكم القضائية العادية، بحجة أن ذلك يؤدي إلى اهدار استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية(فودة، ٢٠١٨: ٥٨-٦٢).

ثم صدر القانون ١٦-٢٤ أغسطس ١٧٩٠م بإرساء مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، وذلك من أجل عدم محاكمة القضاة لرجال الإدارة عن أعمال تتصل بوظائفهم التنفيذية. وكنتيجة لهذا الفصل منعت المحاكم العادية من النظر في المنازعات

التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها، ومن هنا كانت الإدارة العامة هي التي تباشر النشاط الإداري من جانب، وتفصل في المنازعات الإدارية المترتبة على هذا النشاط من جانب آخر، أي أن الإدارة العامة الفرنسية كانت إدارة قاضية إلى جانب كونها إدارة تباشر مهام تنفيذية، أي أنها كانت الخصم والحكم في آن واحد (فودة، ٢٠١٨: ٥٨-٦٢)، وذلك إلى أن قام نابليون بإنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم، ولم تكن تلك المجالس مستقلة في بداية الأمر؛ حيث كانت مجرد مجالس استشارية، كما كانت تخضع بالتبعية إما لنابليون مباشرة كما هو الحال في مجلس الدولة، أو تابعة للمحافظين كما هو الحال في مجالس الأقاليم (بدوي، ٢٠١٦: ٥٧-٦٧).

وظلت الإدارة الفرنسية جامعة بين صفتي الإدارة العامة والإدارة القاضية حتى مع إنشاء المجالس السابقة، إلى أن تحول مجلس الدولة ومجالس الأقاليم إلى محاكم حقيقية تصدر أحكاماً ملزمة للإدارة والأفراد على حد سواء، وذلك بصور قانون ٢٤ مايو ١٨٧٢م. وأصبح للإدارة العامة الفرنسية قضاء مستقلاً يميزها عن القضاء العادي الفرنسي، ولقد ترتب على ازدواج القضاء الأزواج القانونية ما بين أطر قانونية تحكم الإدارة العامة، وأطر قانونية تحكم تصرفات الأفراد (فودة، ٢٠١٨: ٦٠-٦١).

وتقوم هذه المدرسة على توافر ركنين أساسيين، يتجسد الركن الأول في وجود محاكم تختص بالفصل في منازعات الإدارة العامة، وتكون تلك المحاكم مستقلة عن المحاكم العادية التي تختص بالفصل في المنازعات الفردية، ومن ثم فإننا نكون بصدد ازدواج قضائي: القضاء الإداري والقضاء العادي، ويتعلق الركن الثاني بوجود قواعد وتشريعات وأحكام تنظم نشاط الإدارة العامة، وأن تكون تلك القواعد مغايرة للقواعد والأحكام التي تنظم النشاط الخاص للأفراد، وأن تمنح تلك القواعد الإدارية سلطات وامتيازات استثنائية لا يتمتع بها الأفراد حين ممارستهم للنشاط الخاص (بدوي، ٢٠١٦: ٥٧-٥٨).

وبهذا المعنى نجد أن النظام الإداري لا يتواجد من الناحية الفنية إلا في الدول ذات الإزدواجيات القضائية والإزدواجيات التشريعية، ومن هنا نجد فرنسا ومجموعة الدول التي تأخذ بالنظام القانوني اللاتيني يتواجد بها نظام إداري متكامل الأركان، نظراً لما تتمتع به الإدارة العامة بها من امتياز إصدار قرارات بإرادتها المنفردة وتكون نافذة وملزمة في مواجهة الأفراد رغماً عنهم، ودون حاجة لتدخل القضاء، ولذلك ميز الفقيه هوريو تلك الدول، وأطلق عليها البلاد ذات النظام الإداري، تمييزاً لها عن مجموعة البلاد التي بها إدارة عامة، ولكن ليس بها نظام إداري بالمعنى السابق توضيحه، والتي تتمثل في النظم الأنجلوسكسونية، التي لا يجوز للإدارة العامة بها أن تصدر من جانبها قرارات ملزمة للأفراد إلا بمقتضى نص في قانون يصدره البرلمان أو الجهة التشريعية، ويتضح مما سبق أن الإدارة العامة رغم الإعراف بوجودها في جميع الأنظمة، إلا أن

النظام الإداري لا يمكن الاعتراف بوجوده- كما قال هوريو- إلا في إطار مجموعة الدول التي تأخذ بالنظام اللاتيني(عبدالعال، ٢٠١٦: ٤-٨).

٣) المدرسة الفنية في دراسة الإدارة العامة (المدرسة الأنجلو أمريكية):

ولقد ظهرت تلك المدرسة في ظل ظروف تاريخية مغايرة، تتسم بسيطرة نظام الغنائم Spoil System على الإدارة الأمريكية، وما تضمنه من سيطرة الحزب الحاكم على الوظائف العامة، وذلك ثمناً لتأييد هذه الطائفة السياسي للحزب في المعركة الانتخابية، وفي ظل غياب حيادية الجهاز الإداري الأمريكي، وتداخل الاعتبارات السياسية والإدارية، نادي ويلسون عام ١٨٨٧م بضرورة الدراسة العلمية والفنية للإدارة (Vyas-Doorgapersad, Simmonds, 2009: 4-5).

ولقد هدف ويلسون من دراسة الإدارة العامة، الإجابة عن تساؤل في غاية الأهمية، ألا وهو: كيف يمكن أن يكون لدينا حكومة تعمل بكفاءة أعلى وتكلفة أقل؟ ومن ثم فإن معيار تركيز هذه المدرسة هو كيفية تحقيق كفاءة وفعالية الإدارة الحكومية (جمعة، ١٩٩٩: ٦٦-٨٨).

ولقد تواكب ما سبق مع ظهور المنظور الفكري الأول لدراسة الإدارة العامة، والذي أطلق عليه ثنائية السياسة- الإدارة خلال الفترة (١٩٨٧-١٩٢٦) Politics-Administration Dichotomy، ولقد كان محل تركيز ذلك المنظور حول اقتسام موضوعات الإدارة العامة بين حقلتي العلوم السياسية، والإدارة العامة (Basheka, 2012:35). وظل ذلك النهج سائداً إلى أن ظهر المنظور الفكري الثاني في إطار دراسات الإدارة العامة منذ عام ١٩٢٧-١٩٣٧، والذي تناول دراسة الإدارة العامة ضمن مبادئ الإدارة بصفة عامة Principles of Public Administration (محلّق ١)، ولقد استطاع هذا المنظور الفكري تحديد جوهر علم الإدارة العامة، وتحديد أهم مبادئه، ونظرياته، ومدى اتسام تلك المبادئ والنظريات بالطبيعة العالمية (Basheka, 2012:41-47).

ومع تزايد المشاكل الفنية للتنظيم والإدارة، ظهرت البادرة الأولى بانعقاد أول مؤتمر للعلوم الإدارية في بروكسل ١٩١٠م، تولدت عنه لجنة دولية في العلوم الإدارية، ثم تحولت سنة ١٩٣٠ إلى معهد دولي للعلوم الإدارية للعمل على تقديم العلوم الإدارية واتقان أساليب الإدارة العامة وفنونها، وإجراء الدراسات المقارنة للنظم والتشريعات الإدارية في الدول المختلفة. وأصدر المعهد مجلة تسمى (المجلة الدولية للعلوم الإدارية)، ولقد غلبت الصبغة القانونية على الدراسة والبحوث الإدارية الصادرة عن المعهد، وذلك لوجود الغالبية من الدول الأعضاء التي تنتمي إلى النظام اللاتيني، ثم بعد ذلك زادت التوجهات نحو مزيد من التحرر من الصبغة القانونية والتحول نحو مزيد من الاستقلالية للإدارة العامة مع تطور قضاياها الفنية(بدوي، ٢٠١٦: ٥).

ولقد حاول ويلسون التركيز على فنيات الإدارة المحققة للكفاءة والفعالية الحكومية، وذلك من خلال التأكيد على مرتكزات ثلاثة للإصلاح الإداري الحكومي، يدور المرتكز الأول حول استقلالية الإدارة الحكومية، ويتعلق المرتكز الثاني حول الخدمة المدنية الحكومية، ويتناول المرتكز الثالث الأساليب الإدارية المتبعة في الإدارة الحكومية (جمعة، ٢٠١٦: ٦٧-٦٩).

ولقد نادى ويلسون بأهمية حيادية الإدارة كضمانة لمبدأ استقلالها، والحيادية التي نادي بها ويلسون يقصد بها ضرورة ابتعاد الإدارة عن العمل السياسي، وكذلك عدم تدخل السياسة في العمل الإداري، إلا أن الحيادية في إطار التطورات المعاصرة تتضمن أبعاداً أخرى دينية وفكرية وثقافية، إلى جانب الإبتعاد عن الإعتبارات السياسية. والحيادية في القانون الإداري مرتبطة بضمان تحقيق الإدارة لمبدأ المشروعية، والمشروعية الإدارية يقصد بها في أبسط معانيها أن لا تأتي الإدارة بعمل مخالف للقانون، وأن لا تنحرف الإدارة في ممارسة السلطة لتحقيق أهداف وأغراض خاصة (Caiden, 1996: 21-27).

أما المرتكز الثاني لتلك المدرسة فيتعلق بالعنصر البشري المنوط به تحقيق الكفاءة والفعالية في الإدارة الحكومية، أو ما يعرف بالخدمة المدنية، ولقد نادى ويلسون بضرورة اختيار العاملين في الإدارة الحكومية على أساس الكفاءة والخبرة، وليس على أساس الإلتناء الحزبي. ولقد تضمنت دراسات القانون الإداري تأصيلاً لهذا المرتكز في إطار باب الوظيفة العامة، من حيث تحديدها للمقصود بالموظف العام، وتحديد للعلاقة بين الموظف والإدارة، وكذلك تشخيص للنظام القانوني للوظيفة العامة (Falk Ebinger, 1996: 861-876) (et al, 2019: 53-55).

وأخيراً يدور المرتكز الثالث والأخير لهذه المدرسة حول ضرورة إدارة الحكومة بذات الأساليب المتبعة في إدارة القطاع الخاص، ولقد تعددت المداخل الإصلاحية الحديثة التي تناولت ذلك المرتكز بالتفصيل، كمدخل الإدارة العامة الجديدة **New Public Management**، الذي ظهر في إطار البيئة البريطانية، ومدخل إعادة اختراع الحكومة **Reinventing Government**، الذي ظهر في إطار البيئة الأمريكية (Simonet, 2011: 815). ولقد ارتبط التحول لفكر الإدارة العامة الجديدة بمجموعة من العوامل والمتغيرات السياسية، والاقتصادية، والإدارية، والتكنولوجية، والتي تمثلت في: صعود حكومة المحافظين في بريطانيا، وحكومة الرئيس ريجان بالولايات المتحدة الأمريكية، والتي نادى بضرورة تقليص دور الدولة من جانب، ودعم القطاع الخاص من جانب آخر، بالإضافة لسقوط الفكر الاشتراكي بقيادة الاتحاد السوفيتي السابق، إلى جانب معاناته معظم دول العالم من ضغوط في الميزانية، كنتيجة لسيطرة الدولة على معظم قطاعات الانتاج وتقديم الخدمات، بالإضافة إلى فشل أساليب إدارة القطاع العام في العديد من الخبرات والتجارب، كنتيجة لتضخم حجمه، واتباع المركزية

الصارمة في إدارته، وغياب التنافسية في الخدمات التي يقدمها، كما أن ما شهده العالم في مطلع التسعينيات من القرن العشرين من ثورة تكنولوجية هائلة أدت لثورة إدارية موازية في إطار الأساليب المتبعة في تقديم الخدمات، وميكنة الإدارات الحكومية (Larbi, 2-11: 1999).

ولم يكن القانون الإداري بمعزل عن تناول مرتكز الأساليب الإدارية المتبعة في ممارسة النشاط الإداري، إلا أن الدراسة القانونية لهذا المرتكز تناولت تلك الأساليب باعتبارها تصرفات قانونية صادرة عن الإدارة العامة. ولقد تمثلت تلك الأساليب في نظريتي القرارات الإدارية، والعقود الإدارية، على اعتبار أن الإدارة العامة لا يمكنها ممارسة عملها بدون إصدار قرارات إدارية بإرادتها المنفردة، أو إبرام عقود إدارية بإرادة مشتركة بينها وبين إرادة طرف آخر تتعاقد معه. ومن ثم فإن كفاءة وفعالية الأساليب الإدارية من المنظور القانوني تكون بالتركيز على كفاءة إصدار القرارات الإدارية من جانب، وفعالية إبرام العقود الإدارية الحكومية من جانب آخر (Herweijer, 13-18: 2007) (Seidenfeld, 2000: 217-219).

ومما سبق يتضح أن تطور المدرسة الفنية في دراسة الإدارة العامة نشأ مع ويلسون ١٨٨٧م، وتطور الأمر بعد ذلك في إطار محاولة إثبات السيطرة من دراسي العلوم السياسية، ودارسي العلوم الإدارية، إلى أن أصبح للإدارة العامة معاهد وأقسام وكليات تدرس خلالها بصورة مستقلة (Demir, Tansu, 2009: 503-532) (Tang, 2004: 60-64).

ثانياً: تطور الإدارة العامة في إطار حقل القانون الإداري:

يعد القانون الإداري أقرب فروع القانون ارتباطاً بدراسة الإدارة العامة، فهو يشكل قانون الإدارة العامة (انظر: ملحق ٢-١)، لما يتضمنه من مجموعة القواعد القانونية التي تحكم ممارسة الدولة لوظيفتها الإدارية؛ ولذلك يعرف القانون الإداري بأنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي ينظم نشاط الإدارة العامة بكل مؤسساتها: سواء أكانت سلطات مركزية، أم هيئات محلية، أم مؤسسات عامة، أم هيئات عامة (Hawke, Parpworth, 1998: 1-2).

يمكن تناول تطور دراسة الإدارة العامة في إطار دراسات القانون الإداري في إطار النقاط الفرعية التالية:

١) تطور معايير دراسة الإدارة العامة من المنظور القانوني:

ويتضح مما سبق أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال فصل الإدارة العامة عن القانون الإداري سواء من الناحية النظرية أو من الناحية العملية. فمن الناحية النظرية تطورت دراسة الإدارة العامة من المنظور القانوني في إطار مجموعة من المعايير يمكن تقسيمها إلى ما يلي:

المعيار العضوي (Organic)، ويقصد به أن كل عمل صادر عن سلطة إدارية مهما كان موضوعه يدخل في نطاق الإدارة العامة، وكذلك القانون الإداري. ومن ثم فإن كل عمل يصدر عن وحدات الإدارة العامة يعد عملاً إدارياً ويخضع للقانون الإداري. وبالتالي تخرج الأعمال الإدارية الصادرة عن وحدات أخرى غير إدارية من نطاق عمل الإدارة العامة، وكذلك القانون الإداري (بدوي، ٢٠١٦: ١٤٨).

ونظراً لعدم صلاحية المعيار العضوي للتمييز بين ما يعد إدارياً (إدارة عامة)، وما لا يعد كذلك، فقد انطلق معيار الصالح العام (Public Interest) من التركيز على فكرة أن الإدارة العامة هي التي تسعى لتحقيق الصالح العام (Pesch, 2008: 170-180)، ومن ثم فإن المنازعة التي تثور بشأن العمل منازعة إدارية تخضع للقضاء الإداري وتخرج عن نطاق القضاء المدني. وتتضح مشكلة هذا المعيار من انطلاقه من مفهوم غامض وغير محدد كأساس لعمل الإدارة العامة، ولإتطبيق أحكام القانون الإداري (بدوي، ٢٠١٦: ١٤٩).

ونظراً للمشكلة السابقة ظهرت مجموعة من المعايير المستندة لفكرة السلطة العامة (Public Authority)، والتي تزعمها موريس هوريو (Maurice Hauriou)، والتي أطلق عليها في كتابات القانون الإداري مدرسة السلطة العامة، ثم جاء لافيير (Laferrière) مؤيداً للفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة كمعيار لدراسة القانون الإداري، والذي يرى أن الإدارة العامة تقوم بنوعين من الأعمال، يجسد النوع الأول سلطة إصدار الأوامر والنواهي (أعمال السلطة)، بينما يتعلق النوع الثاني بالأعمال التي تتعامل فيها الإدارة مع الأفراد بنفس القواعد والشروط التي يتعامل بها الأفراد مع بعضهم البعض (أعمال الإدارة العادية). وفي هذا الإطار فإن أحكام القانون الإداري لا تنطبق، إلا على النوع الأول فقط من أعمال الإدارة العامة، أما النوع الثاني من الأعمال فيخرج عن نطاق دراسة القانون الإداري، وإن ظلت الإدارة العامة تمارسه في نطاق مع يعرف بأساليب القطاع الخاص (السنوسي، ٢٠١٧: ٣٧-٤٠). ولقد تطور هذا المعيار من معيار للسلطة الآمرة إلى معيار للتمييز بين أساليب الإدارة العامة وأساليب إدارة الأعمال، وإن ظل المعيار الأخير يستند لنفس المنطلقات الفكرية للمعيار السابق، دون أن يقدم إضافات يعتد بها (بدوي، ٢٠١٦: ١٥٤).

ونظراً لعدم صلاحية المعيار السابق لتحديد مجالات انطباق القانون الإداري، ودخول العديد من الأعمال التي تنتمي للمرافق الحكومية للقضاء العادي، فقد ظهر معيار المرفق العام (Public Utilities)، ليشكل موضوعاً ومجالاً لدراسات كلاً من الإدارة العامة والقانون الإداري على حد سواء لفترة طويلة من الزمن، ومن أنصار هذا المعيار: ليون دوجي Leon Duguit، وجيز Gaston Jeze، والعميد بونار Bonnard، ورولان Rolland (بدوي، ٢٠١٦: ١٦٣). ولقد ظهر هذا المعيار تأسيساً على أحكام القضاء الإداري الفرنسي منذ عام ١٨٧٣م، والتي تتلخص في أحقية القضاء الإداري

بالنظر في كل المنازعات التي تتعلق بالمرفق العام، دونما الاعتداد بالترقية بين أنواع المنازعات وفقاً للترقية بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة، أو التفرقة بين أساليب الإدارة العامة وأساليب الإدارة الخاصة، كل ما في الأمر تعلق المنازعة بمرفق عام، بصرف النظر عن طبيعتها. ومن هنا أصبح معيار المرفق العام معياراً ضابطاً لتحديد مجال القانون الإداري (عبدالعال، ٢٠١٦: ٢٦٢-٢٧٥) (بدوي، ٢٠١٦: ١٥٥-١٥٩).

ولقد استفادت الإدارة العامة من التطورات الحادثة في نطاق القانون الإداري، وأصبح المرفق العام يشكل موضوعاً لدراسة الإدارة العامة، وأساساً يمكن الارتكاز عليه في تحديد حدود عمل الإدارة العامة، وتمييزها عن مجالات عمل إدارة الأعمال (الشرقاوي، ٢٠١٩: ٨٨-٩٠).

وفي هذا الإطار، فقد ظهر الخلاف حول المقصود بالمرفق العام الذي يجسد موضوعاً للإدارة العامة، ويشكل مجالاً لالتطبيق أحكام القانون الإداري، فهل المقصود بالمرفق العام الجهة التي تتولى أو تمارس النشاط؟ أم المقصود بالمرفق العام النشاط الذي يشبع حاجة جماعية أو الخدمة التي تحقق مصلحة عامة؟ ولقد تعددت الإتجاهات التي تولت الإجابة عن التساؤلات السابقة ما بين اتجاهين أساسيين. الاتجاه الأول: المرفق العام من زاوية الجهة التي تتولى النشاط: وفقاً لهذا الاتجاه فإن المرفق يعتبر مرفقاً عاماً طالما ظل خاضعاً للسلطة العامة في الدولة، وهنا تنقسم المرافق إلى مرافق قومية، ومرافق محلية. والمرفق القومي، هو ذلك المرفق الذي يتولى تقديم خدمات متجانسة لجميع السكان بالدولة، بصرف النظر عن نطاق جغرافي معين. بينما يتعلق المرفق المحلي بتقديم خدمات متعددة لسكان منطقة جغرافية محددة. الاتجاه الثاني: المرفق العام من زاوية النشاط الذي يشبع حاجة جماعية: ويقصد بهذا الاتجاه أن اطلاق العمومية على المرفق العام قد تكون لمجرد ممارسة نشاط يشبع حاجة جماعية بصرف النظر عن خضوع المرفق للسلطة العامة للدولة، حيث قد تتعاقد الدولة مع مرافق خاصة للقيام بتقديم خدمات عامة للجمهور. ولكن لا يمكن اطلاق وصف المرفق العام على مرفق خاص لمجرد ممارسة أنشطة تعبر عن مصلحة جماعية (عبدالعال، ٢٠١٦: ٣٤-٣٦).

والإدارة العامة في ضوء المعيار السابق هي عبارة عن مجموعة من المرافق العامة؛ فالإدارة العامة ترتبط وجوداً وهدماً بالمرافق العامة، وكل القواعد الاستثنائية التي تحكم الإدارة العامة جاءت من ارتباط موضوعها بالمرافق العامة، وبالتالي نجد تفسيراً منطقياً لوجود قواعد خاصة للمسئولية الإدارية، والعقود الإدارية، والموظف الإداري، والأموال العامة (الشرقاوي، ٢٠١٩) (بدوي، ٢٠١٦) (عبدالعال، ٢٠١٦: ١٦١-٢٧٥).

وعلى الرغم من صلاحية معيار المرفق العامة لدراسة الإدارة العامة، إلا أنه قد مر بأزمة في إطار دراسات القانون الإداري (Public Utility Crisis)، وذلك لغموض

واتساع تعريفه، وكذلك لاستخدام الإدارة العامة للعديد من أساليب القطاع الخاص في إدارته، مما استلزم بالتبعية الاستناد إلى العديد من القواعد التي تخرج عن نطاق قواعد القانون الإداري، ومن هنا فشل معيار المرفق العام كمعياراً ضابطاً لإنطاق أحكام القانون الإداري عليه (بدوي، ٢٠١٦: ١٦٧ - ١٨٦).

ومن هنا ظهر معيار السياسات العامة (Public Policy) كمعياراً ضابطاً لموضوع الإدارة العامة بصورة أساسية، والقانون الإداري بصورة فرعية؛ حيث أن الإدارة العامة هي المنفذة للسياسات العامة بمختلف جوانبها، والقانون الإداري، هو قانون الإدارة العامة، إلا أن هذا المعيار وإن تمسك به كتاب وخبراء الإدارة العامة للتأسيس لموضوع الحقل، إلا أن فقهاء القانون الإداري انتقدوا الإستناد لهذا المعيار في تحديد موضوعات القانون الإداري، نظراً لأن السياسات العامة مفهوم مطاط ومرن، ويتعدى نطاق القانون الإداري المرتبط بالوظيفة الإدارية للدولة (Kim, 2014: 137, 141).

وفي ظل تلك الجدليات الإدارية والفقهية فقد ظهرت العديد من المداخل المختلطة التي تحاول أن تدمج بين أكثر من معيار، فقد دمج فقهاء القانون الإداري بين معيار السلطة، ومعيار المرفق العام كأساس لدراسة القانون الإداري (فيدل (Videl)، بينما نجد كتاب الإدارة العامة لم يروا تناقضاً في الدمج بين المعايير السابقة بأكملها كأساس لدراسة الإدارة العامة.

٢) نظريات الإدارة العامة في إطار الدراسات القانونية:

تعاني الإدارة العامة منذ نشأتها من فجوة ثنائية، تتجسد الأولى في الفجوة بين النظرية والتطبيق، وتتعلق الثانية بالفجوة بين الدول الغربية وغير الغربية فيما يتعلق بالممارسات الإدارية (Welch, Wong, 1998: 40-42) (Hou et al, 2011: i45-151)، ، بعكس الحال فيما يتعلق بقواعد القانون الإداري، الذي تقترب أفكاره النظرية من تطبيقاته، سواء في إطار الأنظمة التي تتبع المنهج اللاتيني، أو الأنظمة التي تتبع المنهج الأنجلوسكسوني (عبدالعال، ٢٠١٦: ٤-٨). وعلى الرغم من كون الإدارة العامة في مجتمع ما محكومة بقواعد القانون الإداري في ذات المجتمع، إلا أن عمليات التطوير في الجهاز الإداري قد تتعدى فكرة التطوير في قواعد القانون الإداري ذاتها، لتخرج من محلية تلك القواعد القانونية إلى عالمية النظريات والمبادئ الإدارية الحاكمة للجهاز الإداري، ومن هنا أصبحت الإدارة العامة تعاني من فجوة ثالثة بين محلية الأطر القانونية الحاكمة لها، وعالمية النظريات والمبادئ الإدارية اللازمة لتطوير الجهاز الإداري (Yeh, 2010: 126-131).

ولقد تطورت الأفكار النظرية الحاكمة لعلم الإدارة العامة في إطار التطورات التي صاحبت حركة الإدارة العلمية، والتي كان لها عظيم الأثر في أحداث نقلة موضوعية في الدراسات الإدارية عموماً، لما تضمنته تلك المدرسة من ارساء المبادئ الكفيلة برفع كفاءة العاملين داخل الجهاز الإداري، كما كان لتلك المدرسة فضل السبق في تحقيق تقدم

نوعي في الدراسات ذات الطبيعة العملية لموضوعات الإدارة بدلاً من الطابع التقليدي الفلسفي النظري الذي ميز أبحاث ونظريات الإدارة في الماضي (Taylor, 2003) ، إلا أن التطور السابق نبع في إطار العلوم الإدارية ككل، وبالأخص حقل إدارة الأعمال، وما تتميز به من مرونة في الأطر القانونية الحاكمة لها، بعكس الأطر القانونية العامة الحاكمة للجهاز الإداري للدولة.

وبالإضافة لما سبق، فقد كان للمدرسة السلوكية فضل تطوير مجموعة من المعارف المرتبطة بتفسير سلوك العاملين داخل الجهاز الإداري، وبصفة خاصة فيما يتعلق بأسلوب وطريقة صناعة القرارات الإدارية، ولقد تميز التطور السابق أيضاً في إطار المدرسة السلوكية بأنه تطور يتلائم مع فكر القانون الخاص، أكثر من فكر القانون العام أو القانون الإداري، ومن هنا ظهرت نظرية القرار الإداري في حقل القانون الإداري، بعناصر مغايرة عن نظرية القرارات الإدارية لهاربرت سايمون في إطار فكر القانون الخاص (Jolls et al., 1998: 1476-1479).

ومن هنا فإن فضل السبق للنظريات الإدارية كان مستتباً من مؤسسات إدارية محكومة بقواعد القانون الخاص، مما أدى لإثارة تساؤل هام حول مدى مساهمة أطر القانون العامة متجسدة في أطر القانون الإداري بالأساس في دعم نظريات الإدارة العامة، وتمكينها من تأدية وظائفها المرتكزة حول تقديم الحاجات الجماعية للمواطنين. وللاجابة عن التساؤل السابق، ينبغي الإشارة لاتسام نظريات الإدارة العامة المستتبطة من حقل القانون الإداري بالطابع العملي التطبيقي، وساعد على ذلك أن القانون الإداري كان ومازال من صنع القضاء، فالقاضي الإداري ملزم باصدار حكم في كل منازعة تعرض عليه، حتى مع عدم تواجد نصوص قانونية تبين له الحل الواجب الإلتباع، ومن هنا نجد القاضي الإداري يبتدع الحلول ويستخلص المبادئ والنظريات، التي شكلت في مجملها قواعد ونظريات تحكم عمل الإدارة العامة (السنوسي، ٢٠١٧: ١٧-٢٨).

ومن أهم نظريات الإدارة العامة المستتبطة من دراسة القانون الإداري: نظرية القرار الإداري (أحمد، ٢٠١٩: ٢٤١-٢٥١)، نظرية الموظف الفعلي (عبدالعال، ٢٠١٦: ٢٩٣-٣٠٢) ، ونظرية العقد الإداري، ونظرية الظروف الطارئة، ونظرية عمل الأمير، ونظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة (الشرقاوي، ٢٠١٦: ٢٧٨-٣٢٦)، والنظريات الخاصة بالمسئولية الإدارية (فودة، بدون تاريخ، ٥٣-٧٤)، وغيرها من النظريات.

وإلى جانب النظريات السابقة، فإن حقل القانون الإداري أمد علم الإدارة العامة بالعديد من المبادئ الحاكمة للتنظيم الإداري للدولة، كالمبادئ الخاصة بالتفويض، والنقل، والتدرجية، وأركان وعناصر المركزية الإدارية، وأركان وعناصر اللامركزية الإدارية، وكذلك توضيح المبادئ الحاكمة للسلطة الإدارية، وتحديد أشخاص السلطة الإدارية، إلى جانب تحديد المرافق العامة، وأنواعها المختلفة، وخصائصها (عبدالعال، ٢٠١٦).

وإذا كانت النظريات الإدارية المستنبطة من حقل القانون الإداري قد اتسمت بالطبيعة العملية، كما سبق إيضاحه، فإن الأطر النظرية التي طورها حقل الإدارة العامة في أعقاب الحرب العالمية الثانية، كانت في مجملها تبحث عن معالجة الخلل في النظريات الإدارية الغربية السائدة، في ظل عدم صلاحيتها للتطبيق على الدول حديثة النشأة، ومن ثم محاولة البحث عن الخلل، وما إذا كان في النظريات الغربية ذاتها أم في التطبيق على حالة الدول النامية (Welch, Wong, 1998:42-45).

ولقد ارتبط الوضع السابق بمحاولة الدول الغربية بقيادة الولايات المتحدة تصدير نموذها التنموي، خلف نظريات إدارية، لم يكتب لها النجاح في إطار الدول النامية، وذلك بعكس النظريات الإدارية المستنبطة من واقع الدراسات القانونية، فقد اتسمت بالقدرة على التطبيق مع اختلاف البيئات الإدارية، وصلاحيتها في البيئات غير الغربية، وتزداد فرص التطبيق سهولة مع تشابه النظم القانونية بين الدول محل التطبيق (Welch, Wong, 1998:41-42) (Jreizat, 2005:231).

وهنا فإن معالجة الفجوة بين النظريات الإدارية والنظريات القانونية، يكون بمحاولة البحث عن أطر عالمية للإدارة العامة صالحة للتطبيق مع اختلاف البيئات (Jreizat, 2005:232)، وكذلك البحث عن أطر قانون إداري عالمية تنطبق على بيئات مختلفة، وإلا فإن الخلل بين وجود أطر قانونية عالمية، وأطر إدارية محلية أو بين وجود أطر إدارية عالمية وأطر قانونية محلية سيؤدي لمزيد من التشوهات في حقل الإدارة العامة The Gap between Global Public Administration and Local administrative law.

وبالفعل فإن الكثير من النظريات الإدارية والقانونية أصبحت حالياً تتعدى حدودها القومية أو الوطنية إلى حدود عالمية بفضل التغيرات المتسارعة في بيئة الأعمال، وسرعة انتقال رؤوس الأموال، والتغيرات التكنولوجية؛ فأصبحنا نتحدث عن قوانين عالمية في مجال التعاقدات الحكومية، وكذلك قوانين عالمية في مجالات مكافحة الفساد الإداري، قواعد موحد في مجالات الخدمة المدنية في الكثير من المناطق، وكذلك قواعد أساسية في مجالات الحوكمة المحلية، وقواعد أو نظريات موحدة للشفافية الإدارية، وغيرها من القواعد العالمية المنظمة لعمل الإدارة، لدرجة قد تحمل معها في المستقبل سيطرة للقوانين الإدارية العالمية على شتى مناحي الحياة الإدارية الوطنية أو الداخلية (Jreizat, 2005:234-236).

٣) مهنية الإدارة من المنظور القانوني:

يعتبر ماكس فيبر مؤسس المهنية في مجال الإدارة العامة، وذلك في إطار نظريته حول البيروقراطية، والذي نادي خلالها بضرورة النظر للوظيفة كمهنة، وعلى الرغم من ذلك فإن المهنية في الإدارة العامة تختلف عن المهنية في إطار القانون بصفة عامة، فلا يستطيع الشخص ممارسة مهنة المحاماه، إلا بعد الحصول على ليسانس حقوق،

والإلتزام إلى نقابة المحامين، والحصول على الترخيص لمزاولة المهنة، كما لا يستطيع الشخص التقدم للعمل في الجهات القضائية سواء أكانت جهات قضاء إداري، أو قضاء عادي، إلا بعد اتمام التخرج من كليات الحقوق، وبتقديرات معينة، كما أن التدرج في تلك الجهات يرتبط بتدرجية معينة في اتمام الدراسات العليا، سواء في مجالات القانون العام أو الخاص على حسب نوع القضاء وما إذا كان عادياً أم إدارياً، والإلتزام للتنظيمات المهنية الحاكمة للمهنة (Davis, (Ventris, 1993: 1912-1918) (2013: 26-31).

أما متخصصي الإدارة العامة فلم يستلزم القانون لممارسة وظائفهم الحصول على ترخيص معين قبل ممارسة المهنة، وإن أعلنت الدول المتقدمة من مهنية الإدارة العامة، وخصصت معاهد وطنية لتدريب القيادات الإدارية بها، واستطاعت فرض اشتراطات معينة لتولي الوظائف الإدارية بها (Sarker, 2019: 1-2).

وعلى الرغم من الاختلافات السابقة بين المهنية في الإدارة والقانون، إلا أن تطور البعد القانوني في دراسة الإدارة العامة استطاع إضافة مزيداً من المهنية لبعض وظائف الإدارة العامة، كوظيفة العقود والمشتريات الحكومية (15-14: Nakiwala, 2017)، ووظيفة اخصائي موارد بشرية، وكذلك وظيفة الإدارة القانونية والكثير من الوظائف الأخرى في إطار الجهاز الإداري للدولة، والتي تستلزم البعدين الإداري والقانوني في شأغها (Dragos, Langbroek, 2018: 1067-170).

٤) حدود الإدارة العامة من المنظور القانوني:

تختلف حدود الإدارة العامة من المنظور القانوني باختلاف الزاوية المنظور إليها للإدارة العامة، فإذا تركزت النظرة على اشتراط الصفة الإدارية في الجهة متخذة الإجراء، فترتب على ذلك خروج جميع الأعمال الصادرة عن جهات ليست إدارية من نطاق الإدارة العامة، ومن ثم فإن أي إجراء صادر عن الوحدات الإدارية في الدولة، يعد إجراءً إدارياً ويدخل في نطاق الإدارة العامة، بينما لا يدخل أي إجراء أو نشاط تمارسه السلطة التشريعية أو القضائية من نطاق دراسة الإدارة العامة، وذلك لكون الجهات الأخيرة جهات غير إدارية. إما إذا تركزت النظرة حول اشتراط الجوانب الموضوعية وطبيعة النشاط كأساس لدخول النشاط في نطاق الإدارة العامة، فإن الكثير من الأعمال تدخل في نطاق الإدارة العامة، حتى وإن صدرت من جهات ليست إدارية. وفي هذا الإطار يمكن توضيح حدود عمل الإدارة العامة من المنظور القانوني، كالتالي:

أ) حدود عمل الإدارة في ضوء العمل التشريعي:

يجيب هذا المحور عن تساؤل هام، يتمثل في: إلى أي مدى تتواجد الإدارة العامة في نطاق السلطة التشريعية؟ وما هي الحدود الفاصلة بين العمليتين الإداري والتشريعي بداخل تلك السلطة. وهنا يمكن القول أن الإدارة العامة تمارس نشاطها من خلال ما يعرف بالقرارات الإدارية، وتخضع القرارات الإدارية كإمتياز من امتيازات الإدارة العامة لنظام

قانوني مغاير عن ذلك النظام الذي تخضع له الأعمال التشريعية، ومن ثم فإن توضيح الحدود الفاصلة بين العاملين الإداري والتشريعي، تقتضي تحديد التفرقة بين ما يعد قراراً إدارياً، وما لا يعد كذلك. فالقرار الإداري يخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً، بينما لا يخضع العمل التشريعي لرقابة القضاء الإداري، حيث أن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية لا تعد قرارات إدارية، وإنما تخضع لرقابة قضائية من نوع خاص، وهي تسمى الرقابة على دستورية القوانين، وتباشرها المحكمة الدستورية العليا (الشرقاوي، ٢٠١٩: ٢١٢-٢١٨).

ولقد كان لمجلس الدولة المصري أحكاماً فاصلة في إطار التمييز بين العاملين الإداري والتشريعي، حيث قسم الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية إلى ثلاثة أقسام أساسية، القسم الأول منها يتعلق بطائفة القوانين التشريعية المحضة، والتي تنطوي على قواعد عامة مجردة، أو ما يطلق عليها في الفقه القوانين المشرعة، أما القسم الثاني فيدور حول ما يعرف بالأعمال البرلمانية، والتي تنقسم إلى فئتين، تتضمن الأولى فئة القوانين الشكلية، وتلك الفئة من القوانين ترتبط بمسائل إدارية بالأساس، إلا أن الدستور استوجب عرضها على البرلمان، كقانون ربط الميزانية، وتتضمن الفئة الثانية نظام سير العمل الداخلي بالبرلمان وشئون أعضائه. وأخيراً يتضمن القسم الثالث القرارات التي تتعلق بشئون موظفي المجلس. ولقد أخضع مجلس الدولة المصري القرارات الأخيرة فقط والمرتبطة بشئون موظفي البرلمان لرقابة القضاء الإداري، أما باقي الأعمال فهي تخرج عن رقابة القضاء الإداري (فودة، ٢٠١٨: ١٧٦-١٧٧).

ب) حدود العمل التشريعي للسلطة التنفيذية:

الإدارة العامة وإن كانت تتواجد بصورة أصلية في إطار أعمال السلطة التنفيذية، إلا أنه ليس كل ما يخرج عن السلطة التنفيذية يعد عملاً إدارياً، حيث هناك من الأعمال ما تخرج عن السلطة التنفيذية وتصنف بأنها من قبيل الأعمال التشريعية. ويطلق على تلك الأعمال بالتشريعات الثانوية أو الفرعية (اللوائح)، وهي تلك التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية بمقتضى الاختصاص المقرر لها في الدستور، وإن كان الأصل أن السلطة التنفيذية تقوم بمهمة تنفيذ القوانين، إلا أن الدستور حول لها مهمة تنفيذ تلك القوانين من خلال ما يعرف باللوائح التنفيذية، أو ترتيب وتنظيم المصالح الحكومية في إطار ما يعرف باللوائح التنظيمية، أو بالمحافظة على أمن المجتمع وصحته وسكينته في إطار ما يعرف بلوائح الضبط (السنوسي، ٢٠١٧: ١٨-١٩).

وفي هذا الإطار ينبغي التفرقة بين الفئات الثلاثة السابقة التي تصدرها السلطة التنفيذية، والتي تعد تشريعات فرعية، وما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات تفسيرية لقانون معين، فالقرارات التفسيرية هي تلك القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بناء على نص تشريعي بهدف إزالة الغموض الواقع في النصوص القانونية، ومن ثم فهي تعامل معاملة النص التشريعي، حتى وإن صدرت عن السلطة التنفيذية، ولا تخضع

لرقابة القضاء الإداري، إلا إذا انحرفت عن هدف التفسير، وأحدثت آثاراً قانونية، مما يستوجب خضوعها لرقابة القضاء الإداري في تلك الحالة (فودة، ٢٠١٨: ١٨٢-٢١٠).

ج) حدود عمل الإدارة في ضوء العمل القضائي:

إذا كانت الإدارة العامة تتواجد بصورة أساسية بداخل السلطة التنفيذية، إلا أنها تتواجد وتختلط مع الأعمال القضائية الصادرة عن السلطة القضائية، فالأعمال التي يقوم بها القاضي ليست كلها أعمالاً قضائية تتعلق بالفصل في المنازعات أو إصدار الأحكام القضائية، فهناك العديد من الأعمال التي يقوم بها القاضي في سبيل تسيير مرفق القضاء، ولا تدخل ضمن الأعمال القضائية، كما أن هناك العديد من الأعمال التي تدخل في المهام الإدارية للقاضي (الشرقاوي، ٢٠١٩: ٢١٩-٢٢٦) (المليجي، ٢٠١٨: ٣٦-٣٧).

وهنا يرى البعض أن مجمل الأعمال الصادرة عن السلطة القضائية تعتبر أعمالاً قضائية، ومن ثم فهي تخرج بالكامل عن نطاق دراسة الإدارة العامة، إلا أن البعض الآخر ينتقد هذا الرأي نظراً لأن المحاكم تقوم ببعض الأعمال الإدارية حين تتولى المهام القضائية، فلا يمكن للقاضي أن يقوم بمهام عمله القضائية بدون استخدام العمليات الإدارية المختلفة من تخطيط، وتنظيم، وإدارة للموارد البشرية داخل مرفق القضاء (عبدالعال، ٢٠١٦: ٩٧-١٠٤).

وفي هذا الإطار، يمكن التمييز بين العاملين القضائي والإداري في إطار ثلاثة محاور أساسية، يتمثل المحور الأول في ضرورة وجود نزاع يتطلب تدخل القاضي، و يدور المحور الثاني حول ضرورة وجود هيئة ليست لها مصلحة في النزاع وتفصل في هذا النزاع، ودون أن تكون خاضعة لأية جهة رئاسية (تخرج عن نطاق السلطة الإدارية)، ويتعلق المحور الثالث بوجود احاطة العمل بالإجراءات القضائية، التي تختلف عن الإجراءات الإدارية (المليجي، ٢٠١٨: ٥٣-٧٣).

٥) عالمية الضغوط الدولية على الإدارة العامة ومحلية القانون الإداري:

تعاني الإدارة العامة في إطار السياقات الوطنية بحالة من حالات عدم موائمة قواعد القانون الإداري الوطني للسياقات والضغوط الدولية على عمل الإدارة العامة، حيث نجد الكثير من الضغوط التي تفرضها المؤسسات الدولية على عمل الإدارة الوطنية؛ كضغوط التكنولوجيا، وضغوط العولمة، وغيرها من الضغوط، وكذلك التحديات المرتبطة بتطبيق حوكمة الإدارة العامة، وتحقيق أحدث الإصلاحات الإدارية العالمية في مجال تقديم الخدمات، والتحول لفكر الحكومة الإلكترونية، والتجارة الإلكترونية، والشراء الإلكتروني، وغيرها من التحديات التي تستلزم مراجعة ومواكبة ليس فقط قواعد القانون الإداري الوطني كي تتسجم مع التطورات الحادثة في البيئة الإدارية العالمية، بل ومراجعة كذلك باقي القواعد القانونية الأخرى الحاكمة لعمل الإدارة العامة في إطار مجمل فروع القانون المختلفة (Kennedy, 2006: 21) (Rammata, 2017: ٤٥-٦١).

ويتضح أن الثورة الإدارية في إطار عمل الإدارة العامة عالمياً لم يواكبها ثورة قانونية موازية في إطار الأطر القانونية الحاكمة للإدارة العامة الوطنية، فأصبحت الإدارة العامة محكومة بأطر قانونية قديمة غير قادرة على احداث نقلة نوعية في اصلاح الجهاز الإداري، ومن هنا ظهرت الإتجاهات التي تشخص حالة العلاقة بين القانون والإدارة العامة، ومحاولة سد الفجوات فيما بينهما.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال تحميل مهمة اصلاح الإدارة العامة للسياق التشريعي الحاكم لها فحسب، خاصة أن تلك الأطر هي انعكاس للفلسفة السياسية، والاقتصادية، والإجتماعية، والثقافية السائدة في المجتمع.

ومع ما شهده العالم منذ مطلع عام ٢٠٢٠ من التعرض لجائحة كورونا (Covid-19)، التي لم يشهد لها مثيل، إلا منذ عام ١٩١٨، مع انتشار وباء الإنفلونزا الأسبانية، زادت حدة التحديات التي تواجهها الإدارة الوطنية، في التكيف مع الأزمة، وتغيير في طريقة عملها بما يحقق مصلحة المواطنين، كما زادت حدة الفجوة بين القواعد القانونية الحاكمة لعمل الإدارة، وما فرضته الأزمة السابقة من ضغوط وتحديات (OECD, 2020: 3-5).

ولقد ألفت الأزمة السابقة بظلالها على الإدارة الوطنية، سواء من حيث السياسات العامة الحاكمة للجهاز الإداري، أو الهياكل التنظيمية، أو أساليب العمل، أو الموارد البشرية، أو الأبعاد التكنولوجية، أو الخدمات الإلكترونية، وغيرها، مما دفع الحكومات لإحداث تغييرات قانونية سريعة لكي تتواكب مع ما فرضته الأزمة من ضغوط، وأصبحت الإدارة العامة محكومة بأطر دولية وليست محلية، في الاستجابة لتحديات تلك الأزمة، ومع عالمية الأزمة، أدى ذلك لعالمية الحلول لمعالجة الإنعكاسات الضارة لها (Kingsbury, Donaldson, 2011).

فالبعض يرى أن أزمة جائحة كورونا أدت للعودة من جديد نحو المحلية، وانتهيار أسس العولمة الاقتصادية، والاتجاه نحو سياسات حمائية، تقوض من الأسس التي تقوم عليها المؤسسات الاقتصادية العالمية، إلا أن البعض الآخر يرى أن الأزمة فرضت مزيداً من الاتجاه نحو العالمية، وأمام الاختلافات السابقة في الآراء، يمكن القول أن الأزمة السابقة، وإن استطاعت أن تفرض مزيداً من المحلية في قضايا معينة، كالأمر المرتبطة بتوطين الصناعة، والأمن الغذائي، والأكتفاء الذاتي من مختلف السلع محلياً، إلا أن الأساليب الإدارية اتجهت نحو مزيد من العالمية، خاصة ما يتعلق منها بالإدارة التكنولوجية، وميكنة الخدمات وغيرها من القضايا (Kassa, 2020: 87-88).

ثالثاً: نمو الإدارة العامة في ضوء دراسات القانون العام:

يمكن تناول تطور حقل الإدارة العامة في ضوء دراسات القانون العام في ضوء ثلاثة نقاط أساسية، تتعلق النقطة الأولى بكون الدولة قاسماً مشتركاً بين الحقلين، وتدور

النقطة الثانية حول نمو الإدارة العامة في ضوء حقل القانون الدولي العام، وأخيراً ترتبط النقطة الثالثة بنمو الإدارة العامة في ضوء حقل القانون العام الداخلي. وفيما يلي يمكن تناول النقاط السابقة:

(١) الدولة كقاسم مشترك بين الحقلين:

ترتبط الإدارة العامة وجوداً وهدماً بالدولة، فأينما تواجدت الدولة تواجدت الإدارة العامة (جمعية، ٢٠٠١: ١-١٧)، وكذلك القانون العام هو ذلك الفرع من فروع القانون الذي يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم سلوك الدولة باعتبارها صاحبة سيادة، سواء في الداخل، أو في الخارج (le Sueur et al, 1999: 4-5). أما إذا تعاملت الدولة مع غيرها باعتبارها شخص عادي أو كما يتعامل الأفراد العاديين، فإنها تخضع لقواعد القانون الخاص، ولا تحكمها قواعد القانون العام، ومن هنا فطالما أن علمي القانون العام والإدارة العامة يرتبطان بالدولة وجوداً وهدماً، فإن هناك قواسم مشتركة بين الحقلين، ناتجة عن كون موضوع الحقلين يرتبط بالدولة (Khalil, 9-18) (جمعة، ٢٠٠١: ٢-١٥).

والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن مما سبق، متى تعتبر الدولة سلطة ذات سيادة فتخضع لقواعد القانون العام، ومتى تعتبر الدولة شخصاً عادياً فتخضع لقواعد القانون الخاص؟ وما هو موقع دراسة الإدارة العامة في الحالتين؟ وهل خضوع الدولة لقواعد القانون العام يجعلها محل دراسة الإدارة العامة؟ وهل خضوع الدولة لقواعد القانون الخاص يخرجها من دراسة الإدارة العامة؟ (عبدالصادق، العوضي، ٢٠١٩: ٥١-٥٤).

ومما سبق يتضح أن المحك الأساسي لخضوع الدولة لقواعد القانون العام من عدمه، هو اعتبار الدولة صاحبة سيادة أو شخص عادي في التعامل مع الآخرين. أما المحك الأساسي لخضوع الدولة لدراسة الإدارة العامة لا يرتبط بالشرط السابق، فمتخصصي الإدارة العامة يقومون بدراسة الدولة سواء باعتبارها صاحبة سيادة أم باعتبارها شخص عادي. وكلمة صاحبة سيادة هنا أي أنها تتصرف بإسم المجتمع، وهي تقدم خدمات أو حاجات عامة جماعية، ومن ثم فإن قواعد القانون العام تميزها عن غيرها من الأفراد أو الشركات الخاصة حين تباشر نشاطها، ويطلق على تلك القواعد التي تحكم عمل الدولة حين تشبع حاجات عامة جماعية، القواعد الاستثنائية، وهي تلك القواعد التي تعطي الأفضلية والأولوية للدولة حين تشبع تلك الحاجات. أما حينما تتعامل الدولة كشخص عادي أي تتعامل بذات القواعد الحاكمة للقطاع الخاص، كمثال تصرفات الدولة حين تقوم ببيع بعض ممتلكاتها، أو بشراء مستلزماتها، أو بتأجير بعض أصولها للغير، فكل التعاملات السابقة تخضع فيها الدولة للقانون الخاص. وخضوع الدولة لقواعد القانون الخاص لا يخرج النشاط من مجال الإدارة العامة، فالإدارة العامة هي التي تتعاقد مع القطاع الخاص، والإدارة العامة هي التي تتولى العملية الإدارية من تخطيط، أو تنظيم، أو رقابة بصرف النظر عن كون الدولة تتعامل كما يتعامل الأفراد أو

تتعامل كصاحبة سلطة ذات سيادة(عبدالله، ٢٠١٦: ٥٥-٥٨) (جمعة، ٢٠٠١: ٢-١٥).

٢) تطور الإدارة العامة في ضوء دراسات القانون الدولي العام:

أ) ظهور فروع جديدة تدمج بين الإدارة العامة والقانون الدولي العام:

تأثرت الإدارة العامة بدراسات القانون الدولي العام، حيث نجد ظهور فرع حديث من فروع القانون الدولي العام يتعلق بالشق الإداري، يطلق عليه القانون الإداري الدولي(انظر: ملحق ٢-٢)، ويتناول هذا الفرع المسائل الإدارية داخل المنظمة الدولية وهيكلها التنظيمي، وتحديده للعلاقات الوظيفية بين المنظمة وموظفيها، مما يطرح العديد من القضايا البحثية في مجال الإدارة العامة؛ كالبيروقراطية الدولية، والموظف الدولي، والتنظيم الإداري للمنظمات الدولية، بالإضافة لقضايا السياسات العامة الدولية المستنبطة من واقع دراسة القانون الدولي للمنظمات الدولية، والسياسات العامة الدولية للبيئة المستنبطة من واقع دراسة القانون الدولي للبيئة، والسياسات الاقتصادية الدولية المستنبطة من واقع دراسة المنظمات العامة الاقتصادية الدولية.. إلخ(أبو حجازة، ٢٠١٧: ٥١-٦٢).

ب) السياسات العامة الدولية والقانون الدولي العام:

وتثير قضية دراسة السياسات العامة الدولية العديد من القضايا والإشكاليات النظرية والعملية على مستوى العلاقة بين حقلَي القانون الدولي العام والإدارة العامة الدولية. فالإدارة العامة كعلم يسعى إلى تنفيذ السياسات العامة، والسياسات العامة هي عبارة عن الاستجابة الرسمية لما يعرض على الحكومة من مطالب واحتياجات مجتمعية أو دولية(الكبيسي، ٢٠٠٨: ٤).

ولقد ساعد حقل القانون الدولي العام الإدارة العامة في وضع وتحديد الأساس النظري للعلاقة بين السياسات العامة الوطنية، والسياسات العامة الدولية، وذلك في إطار اثبات العلاقة بين القانونين الدولي والداخلي، والتي يحكمها نظريتين، يطلق على النظرية الأولى نظرية ثنائية القانون، بينما يطلق على الثانية نظرية وحدة القانون (Boas, 2012: 123-136).

وفيما يتعلق بنظرية ثنائية القانون Dualism Theory؛ فيرى أنصار هذه النظرية أن كلا من القانونين الدولي والداخلي يعتبران نظامين قانونيين مستقلين ومتساويين ومنفصلين أحدهما عن الآخر(Boas, 2012: 120)، ومن ثم فإن السياسات العامة الوطنية تعمل في إطار أطر شبه مستقلة عن السياسات العامة الدولية، وذلك وفقاً لأنصار نظرية ثنائية القانون (Soroos, 1990: 309-322).

وتستند النظرية السابقة على مبررات ثلاثة، يدور الأول منها حول التأكيد على أن القواعد القانونية الحاكمة للسياسات العامة الوطنية تنتج أو تصدر بالأساس عن سلطة عليا تفوق إرادة المخاطبين بأحكامها، بينما لا نجد سلطة عليا قادرة حتى الآن على

تطبيق القواعد القانونية الحاكمة للسياسات العامة الدولية، أما المبرر الثاني فيتعلق بالبنين أو الهيكل الذي تعمل في ظلّه البيروقراطية الوطنية والدولية، حيث نجد أن البيروقراطية المحلية تعمل في إطار سلطات الدولة الثلاثة، بينما لا نجد ذات السلطات الثلاثة على مستوى البيروقراطية الدولية ككل (Novakovi, 2013).

أما نظرية وحدة القانون **Monism Theory**؛ فتدور حول وجود وحدة منطقية بين قواعد القانونين الدولي والمحلي، ومن ثم وجود وحدة منطقية بين السياسات العامة الدولية والمحلية، وإن اختلف أنصار تلك النظرية حول إعطاء الأولوية لأي منهما على الآخر، ما بين اتجاهين فرعيين، أحدهما يعطي الأولوية للقانون الداخلي، وبالتبعية للسياسات العامة الداخلية، والآخر يعطي الأولوية للقانون الدولي، وبالتبعية للسياسات العامة الدولية. ويستند أنصار الإتجاه الأول إلى حجة مفادها أن دستور الدولة هو الذي يحدد سلطاتها واختصاصاتها ليس فقط على الصعيد الداخلي، وإنما أيضاً على الصعيد الدولي، ومن ثم فإن أنصار هذا الإتجاه يرون أن السياسات العامة الدولية، والقانون الدولي يعتمدان في النهاية على قواعد القانون الداخلي. بينما يستند أنصار الإتجاه الثاني في إعطاء الأولوية لقواعد القانون الدولي، وبالتبعية للسياسات العامة الدولية على قواعد القانون المحلي، وبالتبعية للسياسات العامة الداخلية، وذلك في حالة وجود تعارض بينهما، ويستند أنصار هذا الإتجاه في تشبيه العلاقة بين السياسات العامة الدولية والداخلية من جانب، والقانون الدولي والمحلي من جانب آخر، بالعلاقات في إطار الدول الفيدرالية بين الحكومة الفيدرالية وحكومة الولايات، وأنه في حالة التعارض تكون الغلبة للقانون الفيدرالي على القانون الداخلي للولاية (Boas, 2012: 121) (Novakovi, 2013).

ويتضح الفارق الأساسي بين النظريتين السابقتين، في مدى اشتراط قواعد وإجراءات داخلية معينة لتطبيق السياسات العامة الدولية على المستوى المحلي، فإذا تم تطبيق السياسات العامة الدولية محلياً دون عوائق أو إجراءات كنا بصدد ما يعرف بنظرية وحدة القانون وبالتبعية وحدة السياسة العامة على المستويين الدولي والمحلي، أما إذا استلزم الأمر اتباع إجراءات وقواعد داخلية حتى ولو كانت شكلية كنا بصدد ما يعرف بنظرية ثنائية القانون، وبالتبعية ثنائية السياسة العامة على المستويين الدولي والداخلي. وبصورة أكثر دقة، فلو انطبقت السياسات الدولية في مجال البيئة أو الصحة أو التجارة أو الأغذية أو الصناعة أو الاستثمار أو العقود وهكذا على المستوى الداخلي للدول دون قيود أو إجراءات داخلية كنا بصدد نظرية وحدة القانون، أما إذا اختلفت السياسة المحلية في قضية معينة عنها على المستوى الدولي فإننا نكون بصدد نظرية ثنائية القانون (Novakovi, 2013).

٣) تطور الإدارة العامة في ضوء دراسات القانون العام الداخلي:

تطورت الإدارة العامة في إطار دراسات القانون العام الداخلي في إطار ثلاثة فروع أساسية: القانون الدستوري، والقانون الإداري، والقانون المالي. ولقد سبق التركيز على فرع القانون الإداري، ولذلك سوف نوضح نمو الإدارة العامة في إطار فرعي القانون الدستوري، والقانون المالي. ففي إطار فرع القانون الدستوري، تتضح علاقة الإدارة العامة بالقانون الدستوري في كون كل منهما يتركب على دراسة السلطة التنفيذية، حيث يتناول القانون الدستوري السلطة التنفيذية باعتبارها جهة حكومية، أي ينصب أساساً على دراسة علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، في حين تتناول الإدارة العامة السلطة التنفيذية باعتبارها جهة إدارية، أي أنها تدرس الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية (كامل، ٢٠٠٦: ٧).

فإذا كان القانون الدستوري يحدد شكل الدولة، ونظام الحكم في الدولة، وتحديد السلطات العامة في الدولة، وتوزيع الاختصاصات فيما بينها، وبين علاقة كل سلطة بالأخرى، وأخيراً تحديد علاقة الفرد بالدولة، من حيث بيان حقوقه وواجباته. فإن القانون الدستوري بالإضافة إلى ذلك يضع قواعد لعمل الإدارة العامة، والتي تتمثل في التنظيم الإداري للدولة، وتنظيم السلطات المحلية في الدولة، وتقرير النظام الأساسي للوظيفة العمومية، وكذلك القواعد الخاصة بإنشاء المؤسسات العامة بقانون، بالإضافة لوضع ضمانات الموظفين المدنيين والعسكريين، وحق تولي المناصب العامة، ومبدأ المساواة بين المرأة والرجل، وغيرها من القواعد الإدارية المتواجدة في صلب القانون الدستوري (الشرقاوي، ٢٠١٣: ٧٧-٩٤).

ومما سبق يتضح أن القانون الدستوري يرينا كيف شُيدت الإدارة الحكومية، بينما توضح الإدارة العامة كيف تعمل وتنفذ الأعمال في ضوء ما تم تشييده من بناء (كامل، ٢٠٠٦: ٧).

كما يرتبط القانون المالي كأحد أفرع القانون العام الداخلي بدراسة الإدارة العامة، حيث يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تنظم مالية الدولة. فهو ينظم إيرادات الدولة ونفقاتها وميزانيتها، من هنا يعتبر هذا الفرع من أشد الفروع ارتباطاً بالإدارة المالية الحكومية، حيث يبين المصادر التي تحصل منها الدولة على إيراداتها - وكيفية جبايتها - كما يحدد الأوجه التي تنفق فيها هذه الإيرادات وطريقة الإنفاق (عبدالصادق، العوضي، ٢٠١٩: ٦٩ - ٧١).

رابعاً: تطور الإدارة العامة في ضوء دراسات القانون الخاص:

زادت أهمية القانون الخاص لدراسي الإدارة العامة مع انحسار دور الدولة في تقديم الخدمات، وظهور العديد من المداخل الإدارية الإصلاحية التي تنادي بضرورة أن تعمل الحكومة بأساليب القطاع الخاص، وأصبح على متخصصي الإدارة العامة ليس فقط الإلمام بقواعد القانون العام، بل والإلمام كذلك بقواعد القانون الخاص ذات الصلة بقضايا

السياسات العامة، خاصة المرتبطة منها بالإستثمار، وحرية التجارة، والتجارة الإلكترونية، والتحكيم الإلكتروني، والمنازعات الدولية المرتبطة بالتجارة، وغيرها من القضايا ذات الإهتمام المشترك بين صانعي السياسات العامة الاقتصادية، ومتخصصي القانون الخاص (Hope, 2001: 120-122).

وفي هذا الإطار يمكن إبراز بعض جوانب تلك العلاقة على المستويين الداخلي والخارجي (انظر: ملحق ٢-٣):

١) الإدارة العامة من إطار دراسات القانون الخاص الداخلي:

يعد القانون الخاص الشريعة العامة التي تحكم عمل الإدارة العامة في حالة عدم وجود نص في قواعد القانون الإداري، كما يعد القانون الخاص هو المنظم لعمل الإدارة العامة في إطار مجموعة الدول التي لا تأخذ بمدرسة الإزدواج القانوني (السنوسي، ٢٠١٧: ٣٠-٣١).

ويستفيد متخصصي الإدارة العامة من فرع المرافعات المدنية والتجارية كأحد فروع القانون الخاص، في إطار ما يتعلق بدراسة التنظيم الإداري للدولة وعلاقته بتنظيم المحاكم المختلفة، كذلك موظفي المحاكم، والإداريون المعاونون للقضاة، والقضايا المتعلقة بالتحول الإلكتروني وميكنة الخدمات القضائية للمواطنين، ومما يزيد هذا الفرع أهمية لدارسي الإدارة العامة عدم امتلاك مصر لقانون منفصل للمرافعات الإدارية (فودة، ٢٠١٨) (صاوي، ٢٠١٧) (المليجي، ٢٠١٧).

كما تتضح العلاقة بين التنظيم الإداري للدولة، وتنظيم المحاكم بأشكالها المختلفة، وتتضح تلك العلاقة في إطار التقسيمات المختلفة للمحاكم العادية، فنجد المحاكم الجزئية، تتواجد تقريباً في إطار كل مركز من مراكز الإدارة المحلية (صاوي، ٢٠١٧: ٤٤٨-٤٦٢)، ومن هنا تتضح العلاقة بين التنظيم الإداري للدولة على مستوى المراكز وتنظيم المحاكم الجزئية. كما تتواجد المحاكم الابتدائية بصورة أساسية بعاصمة كل محافظة من محافظات الجمهورية (المليجي، ٢٠١٧: ٢٢٠)، كما ترتبط محاكم الإستئناف بالأقاليم الاقتصادية في مصر، حيث تتواجد محكمة استئناف واحدة بكل اقليم من الأقاليم السبعة، عدا اقليم الدلتا، حيث يتضمن محكمتين للإستئناف بطنطا والمنصورة (القرار الجمهوري، رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٧٧).

ومع نص الدستور ٢٠١٤ على إلزام الدولة بتقريب جهات التقاضي من المتقاضين، أصبح مهمة الإصلاحات التنظيمية والإدارية ذات أهمية دستورية قصوى، بضرورة التوسع في إنشاء وحدات قضائية جديدة، وتحقيق اصلاحات داخلية لتسهيل تقديم الخدمات أمام المتقاضين، وكل ذلك يستلزم تكاتف خبراء الإدارة مع خبراء القانون لتحقيق الإصلاحات القضائية والإدارية المنشودة. (دستور جمهورية مصر العربية، ٢٠١٤: المادة ٩٧)

وإذا ما انتقلنا إلى فرع قانون العمل كأحد أفرع القانون الخاص، فنجد أنه إذا كانت دراسة الإدارة العامة على مستوى الموارد البشرية ترتبط بدراسة قانون الخدمة المدنية بالأساس، إلى جانب الجوانب الفنية في إدارة الموارد البشرية، وعمليات تطويرها، إلا أن دراسة الإدارة العامة تتأثر بدراسة قانون العمل، حيث أن الدولة هي من تضع قانون العمل، وتهتم الإدارة العامة كذلك بدراسة السياسات العامة للعمل، ومن هنا يدخل قانون العمل ضمن دراسة الإدارة العامة من زاوية السياسات العامة، وعملية صنعها، وتقييمها، إلى جانب دراسة الوحدات الإدارية المنوط بها مراقبة تنفيذ أحكام القانون (صميدة، ٢٠١٧: ٩-١٩).

كما نجد خضوع بعض القطاعات الحيوية في الدولة كإدارة المطارات والموانئ البحرية لقواعد القانون البحري والجوي، والأخير قانون خاص، وليس قانون عام، (قايد، ٢٠١٩: ١٣، ٢٥٧-٢٧٧) ومن أهم سماته الأساسية: الصفة الأمرة لنصوص القانون الجوي، بحيث لا يجوز الإتفاق على مخالفتها، بالإضافة للطابع الدولي للقانون الجوي، حيث يعتبر هذا القانون من أكثر القوانين ذات القابلية للتوحيد، كنتيجة لوحدة المشكلات وتشابه ظروف الملاحة الجوية، ولذلك تتجنب الدول الازدواج القانوني بين قانونها الداخلي، والقانون الدولي (بريري، ١١: ٢٠١٩-٢٢).

٢) القانون الدولي الخاص والإدارة العامة:

يوضح القانون الدولي الخاص العلاقات القانونية التي تتضمن عنصراً أجنبياً في العلاقة، سواء ما يتعلق منها بقوانين الجنسية، وقوانين الأجانب، وقانون التنزاع الدولي، وقانون تنزاع الاختصاص القضائي الدولي، وقانون تنفيذ الأحكام الأجنبية (ثابت، ٢٠١٩: ٧-١٠)، ويرتبط علم الإدارة العامة بالقانون الدولي الخاص في إطار ما تقدمه أجهزة الإدارة العامة ووحداتها من خدمات للأجانب في ضوء ما نص عليه القانون (زمزم، ٢٠١٨: ١٧-٣٥)؛ فأجهزة الإدارة العامة ممثلة في مصلحة الجوازات والهجرة والجنسية تختص بكل ما يرتبط بالنظام الإداري للأجانب من شئون وقضايا، من حيث دخول الأقليم، والإقامة فيه، والخروج منه .. إلخ (زمزم، ٢٠١٧: ٣٩٩-٤٦٥).

الاستنتاجات والتوصيات:

أ) الاستنتاجات:

- ارتبط تطور البعد القانوني في الإدارة العامة بسياقات تاريخية مختلفة، كونت في مجملها مدارس اسهمت في بلورة البناء المعرفي الحاكم لدراسة الإدارة العامة.
- ارتبط نشأة البعد القانوني في الإدارة العامة بالطابع الشكلي الجامد، الذي سيطر على نشأته في إطار الحضارة الرومانية القديمة، وعلى الرغم من تحرر تلك المدرسة من الطبيعة الشكلية على يد الكثير من المفكرين الرومان أنفسهم، إلا أن تلك الصفة ظلت مسيطرة على كتابات المفكرين الإداريين، من رواد المدرسة الكلاسيكية في الإدارة

أمثال: فريدريك تايلور، وهنري فايول، وماكس فيبر، حيث ظلت الطبيعة الرسمية والشكلية والقانونية مسيطرة لفترة طويلة على الكتابات الإدارية، وأصبحت الإدارة المعاصرة تعاني اليوم من الجمود في تطبيق تلك الأطر، مما سبب عائقاً أمام تطويرها في بعض الحالات.

• على الرغم من كون القانون الإداري أكثر فروع القانون قرباً للإدارة العامة، إلا أن اصلاح الإدارة العامة اصلاً شاملاً لا يمكن أن يتم بالإعتماد على فرع القانون الإداري فحسب، بل يستلزم الأمر مراجعة مجمل الأطر القانونية العامة والخاصة التي ترتبط باصلاح الإدارة العامة.

• لا يمكن الاعتماد على أساس أو معيار بعينه لدراسة البعد القانوني في الإدارة العامة، ولقد نجحت المعايير المختلطة التي تدمج بين معيار المرافق العامة، وأعمال السلطة، والسياسات العامة كمعايير يمكن الاستناد إليها لدراسة حقلتي الإدارة العامة، والقانون الإداري.

• استفاد حقل الإدارة العامة من مجمل فروع القانون بصفة عامة، إلا أنه استمد الكثير من نظرياته وأفكاره من حقل القانون الإداري، والذي ساهم بدوره في تطور حقل الإدارة العامة سواء من الناحية النظرية أو العملية، وإن استمرت بعض جوانب الاختلاف ناتجة عن طبيعة الحقلين.

• ليس كل ما تديره الدولة يخضع للقانون الإداري، وليس كل ما يديره القطاع الخاص يخضع للقانون التجاري، ومن هنا فإن هناك اختلافاً بين العام والخاص في إطار حقلتي الإدارة العامة والقانون، كما استلزم التقارب بين حقلتي الإدارة العامة وإدارة الأعمال تقارباً موازياً بين القانونين العام والخاص.

• تعاني الإدارة العامة من مشكلات في تحديد حدودها ليس فقط على مستوى فض الاشتباك القانوني بين العام والخاص، بل وأيضاً على مستوى فض الاشتباك في إطار الشق العام ذاته؛ فالإدارة هي الأداة التي تستخدمها الدولة لتحقيق التوازن بين السلطة والحرية. ومن ثم فإن الأساليب الإدارية التي تستخدمها الدولة تعد انعكاساً للسياقات السياسية، والاقتصادية، والثقافية التي تتواجد الإدارة فيها.

• نشأت الكثير من المداخل الإصلاحية الإدارية في إطار بيئات قانونية متقدمة، في ظل تبني تلك البيئات لأنظمة قانونية مغايرة، يفرض قيوداً على نقلها لبيئات الدول النامية، مما يستلزم مزيداً من الاصلاحات القانونية لتبني تلك المداخل.

• الكثير من السياسات العامة التي تنفذها الإدارة العامة على المستوى الوطني، نتجت من سياقات دولية، ولقد أمد القانون الدولي العام حقل الإدارة العامة، بالعلاقات النظرية بين السياسات العامة الوطنية والدولية.

- الكثير من الجوانب الاصلاحية المرتبطة بحوكمة الإدارة العامة ترتبط بمفاهيم موازية تتعلق بحوكمة الأطر القانونية الحاكمة لها، وإلا ظلت تلك المداخل غير قادرة على تطوير عمل الإدارة العامة بصورة حقيقية.
- سيطرة الضغوط الدولية على الإدارة العامة، وطغيان الفروع الدولية على الفروع الداخلية للقانون سيعمل في ظل العولمة لصدور تشريعات عالمية في مجالات مختلفة، وستخضع الإدارة العامة تدريجياً لأطر قانونية عالمية وموحدة، إلا أن الأزمة الأخيرة والمرتبطة بجائحة كورونا قد تؤدي لردة على فكر العولمة الاقتصادية، ومن ثم عودة الغلبة للقانون الإداري الوطني في تنظيم التفاعلات الإدارية المحلية.

(ب) التوصيات:

- ضرورة التفاعل بين المدارس القانونية والمدارس الإدارية في تدريس الإدارة العامة، حتى تتكامل الرؤية في دراسة وتحليل الإدارة العامة؛ حيث أنه لا يمكن الفصل بين الإدارة العامة والقانون الإداري بأي حال من الأحوال.
- ضرورة زيادة الدراسات المقارنة للأنظمة القانونية للإدارة العامة ومحاولة وضع رؤية مستقبلية لتطوير حقل الإدارة العامة من المنظور القانوني.
- ضرورة توسيع البحوث والدراسات المستقبلية حول أثر الضغوط الدولية على دراسة النظريات الإدارية والقانونية، ومدى العلاقة بين النظريات الإدارية والقانونية في إطار بيئات مختلفة.
- ضرورة طرح العديد من المقررات والدورات التدريبية للعاملين بالقطاع الحكومي، في مجالات الإدارة العامة، والقانون العام والخاص، وعدم الإقتصار على الجوانب المتعلقة فقط بشق القانون الإداري، وذلك للتقارب بين العام والخاص في المجتمع، وعدم القدرة على الفصل بينهما.
- يستلزم دراسة السياسات العامة الدولية الترابط بين حقلي القانون الدولي العام، وحقل المنظمات الدولية، إلى جانب ما يتعلق بحقل السياسات والإدارة العامة عموماً.

مراجع البحث:

أولاً: المراجع باللغة العربية

- أبو حجازة ، أشرف عرفات(٢٠١٧). الوجيز في القانون الدولي العام، القاهرة: كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- أبوطالب، صوفي حسن (٢٠١٦). تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، القاهرة: دار النهضة العربية.
- أحمد، رجب محمود(٢٠١٩). الوجيز في القانون الإداري، القاهرة: المؤلف نفسه.
- بدوي، ثروت(٢٠١٦). القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية.
- بريري، محمد مختار(٢٠١٩). القانون الجوي، القاهرة: دار النهضة العربية.
- ثابت، عنایت عبدالحميد(٢٠١٩). أحكام فض تداخل مجالات انطباق القوانين ذي الطابع الدولي في القانون المصري: قول أصل وفكر أصيل، القاهرة: المؤلف نفسه.

- جمعة، سلوى شعراوي (٢٠٠١). مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع: إشكالية نظرية في د. سلوى شعراوي جمعة (محرر)، إدارة شئون الدولة والمجتمع، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.
- جمعة، سلوى شعراوي (أكتوبر ١٩٩٩). حالة علم الإدارة العامة في القرن العشرين: رؤية نقدية، مجلة النهضة، العدد، الأول.
- درويش، إبراهيم (١٩٩٦). الوسيط في الإدارة العامة، القاهرة: دار النهضة العربية.
- درويش، عبدالكريم ، ليلي تكلا(١٩٦٨). أصول الإدارة العامة، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية.
- زمزم ، عبدالمنعم (٢٠١٨). الوسيط في القانون الدولي الخاص، القاهرة: دار الثقافة العربية.
- زمزم، عبدالمنعم(٢٠١٧). الجنسية ومركز الجانب في القانون الدولي والقانون المصري المقارن، القاهرة: دار الثقافة العربية.
- السقا، محمود (٢٠١٦). تاريخ فلسفة النظم الاجتماعية والقانونية مع دراسة خاصة على للتشريعية اليهودية، القاهرة: المؤلف نفسه.
- السقا، محمود(٢٠١٧). فلسفة وتاريخ القانون المصري ومراحل تطوره، القاهرة: المؤلف نفسه.
- السنوسي، صبري محمد(٢٠١٧). مبادئ القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الشراقوي، سعاد(٢٠١٦). العقود الإدارية: أدوات الدولة للتنمية الاقتصادية، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الشراقوي، سعاد(٢٠١٩). القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الشراقوي، سعاد(٢٠١٣). القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري، القاهرة: دار النهضة العربية.
- صاوي، أحمد السيد (٢٠١٨) الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية معدلاً بالقانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠٠٧ والقانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨ بإتشاء المحاكم الاقتصادية، القاهرة: دار النهضة العربية.
- صميده، رندا محمد(٢٠١٧). قانون العمل، القاهرة: كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- عبدالصاوي، محمد سامي ، عبدالهادي فوزي العوضي(٢٠١٩). الوجيز في المدخل إلى علم القانون، جامعة القاهرة: كلية الحقوق.
- عبدالعال، محمد حسنين(٢٠١٦). مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية.
- عبداللاه رجب كريم(٢٠١٦). المدخل للعلوم القانونية: الجزء الأول: نظرية القانون، القاهرة: دار الثقافة العربية.
- عبدالوهاب، سمير محمد(٢٠١٦). مقدمة لدراسة علم الإدارة، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة.
- فودة، رأفت (بدون تاريخ). دروس في قضاء المسئولية الإدارية، القاهرة: دار النهضة العربية.
- فودة، رأفت(٢٠١٨). أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، القاهرة: دار النهضة العربية.
- قايد، محمد بهجت عبدالله أمين(٢٠١٩). الوجيز في القانون البحري والجوي، جامعة القاهرة: كلية الحقوق.
- الكبيسي، عامر خضير(٢٠٠٨). السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

- مجاهد، حورية توفيق (٢٠٠٧). الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية.
- المليجي، أسامة أحمد شوقي (٢٠١٧). الإجراءات المدنية للتقاضي " المرافعات المدنية والتجارية" وفقاً لآخر التعديلات التشريعية، القاهرة: دار النهضة العربية.
- المليجي، أسامة أحمد شوقي (٢٠١٨). الأحكام والأوامر وطرق الطعن عليها في ضوء قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ وتعديلاته، القاهرة: دار النهضة العربية.
- مونتسكيو، عادل زعيتر (ترجمة) (١٩٥٣). روح الشرائع، القاهرة: بدون، ١٩٥٣.
- كامل، نبيلة عبدالحليم (٢٠٠٦). الوجيه في القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية.

الوثائق:

- دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤.
- قانون السلطة القضائية في مصر رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.
- القرار الجمهوري رقم ٤٧٥ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأقاليم الاقتصادية في مصر.
- قانون إنشاء مجلس الدولة المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٢.

ثانياً: المراجع باللغة الإنجليزية:

- Adams, Brooks(August 1896).**The Laws of Civilization and Decay: An Essay on History**, New York: the Macmillan Company.
- Argyriades, Demetrios (1996). Neutrality and Professionalism in the Public Service, in Asmerom , Haile K. & Reis, Elisa P. (eds.), **Democratization and Bureaucratic Neutrality**, Great Britain: Macmillan Press LTD.
- Basheka, Benon C. (Mar 2012).The Paradigms Of Public Administration Re-Examined: A Reflection, **Journal of Public Administration**, Volume 47, Issue 1, p. 25 – 67.
- Boas, Gigeon (2012). **Public International Law: Contemporary Principles And Perspectives**, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Caiden, Gerald E.(1996). The Concept of Neutrality, in Asmerom, Haile K. & Reis, Elisa P. (eds.), **Democratization and Bureaucratic Neutrality**, Great Britain: Macmillan Press LTD.
- Christensen, Robert K. et al(January 2011). Management, Law, and the Pursuit of the Public Good in Public Administration, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol.21, Supplement 1, pp. i125–i140.
- Dacian C. Dragos and Philip M. Langbroek (2018). Law and Public Administration: A Love–Hate Relationship?, In Ongaro, E. & S. Thiel, van (eds.), **The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe**, London: Macmillan Publishers Ltd.

- Davis, Michael (2013).Is Public Administration a Profession?, **Public Administration Research**, Canadian Center of Science and Education, Vol. 2, No. 2, pp26-36.
- Demir, Tansu (Dec., 2009). Politics and Administration: Three Schools, Three Approaches, and Three Suggestions, **Administrative Theory & Praxis journal**, Vol. 31, No. 4, pp. 503-532.
- Dunham, Beth Walston (2004). **Introduction to law**, United States: Thomson.
- Ebinger, Falk et al, (2019).The Partisan-Professional-Dichotomy revisited: Politicization and Decision-Making of Senior Civil Servants, **Public Administration Journal** , Vol. 97, No. 4, pp. 861-876.
- Hawke, Neil & Parpworth, Neil (1998). **Introduction to Administrative Law**, London: Cavendish Publishing Limited.
- Herweijer, M. (2007). Inquiries into the Quality of Administrative Decision-Making, In De Graaf, K.J. (ed.), **Quality of Decision-Making in Public Law: Studies in Administrative Decision-Making in the Netherlands**, Paris: Europa Law Publishing.
- Hope, Kempe Ronald (2001). The New Public Management: Context and Practice in Africa, **International Public Management Journal**, Vol. 4, pp. 119-134.
- Hou, Yilin et al (December 2010). The Case for Public Administration with a Global Perspective, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 21, Issue , Supplement 1, PP. i45–i51.
- Jolls, Christine et al. (May 1998). A Behavioral Approach to Law and Economics, **Stanford Law Review**, Vol. 50, No. 5, pp 1473- 1548.
- Jreisat, Jamil E. (March/April 2005) Comparative Public Administration Is Back In, Prudently, **Public Administration Review**, Vol.65, No. 2, pp.231-242.
- Kassa, Kebede (July 2020). Stay at home: Coronavirus (COVID-19), Isolationism and the future of Globalization, **African Journal of Political Science and International Relations**, Vol. 14, No.3, pp. 84-90.
- Kennedy, D. (2006). Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850–2000. In Trubek, D. & Santos, A. (eds.), **the New Law and Economic Development: A Critical Appraisal** Cambridge: Cambridge University Press.
- Khalil, Adel A. (2011). **Judicial Review of Administrative Actions in Egyptian and comparative Law**, Cairo: Ain shamis University, Faculty of Law.
- Kim, Kiyoun (2014).The relationship between the law and public policy: Is it a chi-square or normative shape for the policy makers?, **Social Sciences Journal**, Vol.3, No. 4, pp. 137-143.

- Kingsbury, Benedict & Donaldson, Megan (April 2011). **Global Administrative Law**, Oxford University Press, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e948?prd=EPIL>.
- Larbi, George A. (September 1999). The New Public Management Approach and Crisis States, United Nations Research Institute For Social Development, **UNRISD Discussion Paper No. 112**.
- le Sueur, Andrew, et al (1999). **Principles of Public Law**, London: Cavendish Publishing Limited.
- Leão, Delfim F. & Rhodes, P. J. (2015). **The Laws of Solon a New Edition with Introduction**, Translation and Commentary, London: I.B.Tauris & Co. Ltd.
- Lienert, Ian(2005). Are Laws Needed for Public Management Reforms? An International Comparison, International Monetary Fund, **IMF Working Paper No. WP/05/62**.
- Nakiwala, Sheila (March 2017). Procurement Capacity Building And professionalism Of Public Procurement At Uganda Electricity Distribution Company Limited, **Unpublished M.Sc. Dissertation**, Uganda Technology And Management University, School of Business and Management, Public Administration And Management department.
- Novakovi, Marko (ed.) (2013). **Basic Concepts of Public International Law: Monism & Dualism**, Belgrade: Institute Of International Politics and Economics.
- Organization for Economic Co-operation and Development (April 2020). **Public Management and the Coronavirus (Covid-19) Pandemic: Emerging Responses and Initial Recommendations**, OECD.
- Pesch, Udo (February 2008). The Publicness of Public Administration, **Administration & Society Journal**, Vol. 40, No. 2, pp.170-193.
- Purec, Sorin (August 2013). **Public Administration and Globalization**, <http://www.wseas.us/e-library/conferences/2013/Chania/ICFA/ICFA-23.pdf>.
- Rammata, Maria (September 2017). Public Administration and Global Governance: From National to International Competency Frameworks, **Management Research and Practice Journal**, Vol. 9, No.3, pp.45-61.
- Sarker, Md Nazirul Islam (2019). Public Administration as a Professional Practice, in Farazmand, Ali (ed.), **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, Switzerland : Springer Nature Switzerland AG.

- Seidenfeld, Mark (2000). An Apology For Administrative Law In The Contracting State, **Florida State University Law Review**, Vol. 28, No. 1, pp. 215-238.
- Simonet, Daniel (2011). The New Public Management Theory and the Reform of European Health Care Systems: An International Comparative Perspective, **International Journal of Public Administration**, Vol. 34, pp. 815–826.
- Soroos, Marvin S. (Jul., 1990). A Theoretical Framework for Global Policy Studies, **International Political Science Review**, Vol. 11, No. 3, pp. 309-322.
- Tang, Ching-Ping (September 2004). When New Public Management Runs into Democratization: Taiwan's Public Administration in Transition, **Issues & studies**, Vol.40, No.3, pp. 59-100.
- Taylor, Frederic W. (2003). **Scientific Management**, Volume1, USA: Rutledge.
- Tranter, Kieran, (2011).The Laws of Technology and the Technology of Law, **Griffith Law Review** , Vol. 20, No. 4, pp. 753-762.
- UK Parliament (August 2010).House of Commons Information Office, **The Glorious Revolution**, Factsheet G4 General Series.<https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/g04.pdf>
- Ventriss, Curtis (1993). The Ideology Of Professionalism In Public Administration: Implications For Education, **International Journal of Public Administration**, Volume 16, Issue 12, pp. 1911-1932.
- Vyas-Doorgapersad, Shikha & Simmonds, Keith (2009). Changing and Challenging Role of Public Administration: A Universal Issue, **Politeia Journal**, Vol. 28, No. 2, pp.3-22.
- Wang, Huanming et. al (2018). Public-private partnership in Public Administration Discipline: a Literature Review, **Public Management Review**, Vol. 20, No. 2, pp. 293-316.
- Welch, Eric & Wong, Wilson (1998). Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations, **Public Administration Review**, Vol. 58, No. 1, pp. 40-49.
- Yeh, Jiunn-rong (2010). Globalization, Government Reform and the Paradigm Shift of Administrative Law, **National Taiwan University Law Review**, Vol.5, No. 2, pp. 113-141.

ملاحق الدراسة

ملحق (١): تطور حقل الإدارة العامة عبر الفترات الزمنية المختلفة

السمات الغالبة	التطور النظري للمدرسة	الفترات الزمنية	
اقتسام موضوعات الإدارة العامة بين حقلي العلوم السياسية، والإدارة العامة	Politics-Administration Dichotomy	١٨٨٧- ١٩٢٦	الفترة الأولى
تناول دراسة الإدارة العامة ضمن مبادئ الإدارة بصفة عامة	Principles of Public Administration	١٩٢٧- ١٩٣٧	الفترة الثانية
مرحلة التحدي، وإثبات الذات من خلال مجموعة من النظريات، كالنظرية السلوكية وغيرها.	Era of Challenge	١٩٣٨- ١٩٤٧	الفترة الثالثة
أزمة هوية وتبعية علم الإدارة العامة بين العلوم الاجتماعية المختلفة، خاصة العلوم السياسية، والقانون الإداري	Identity Crisis	١٩٤٨- ١٩٧٠	الفترة الرابعة
مرحلة الإدارة العامة كإدارة عامة، واستقلالها عن العلوم القانونية، والعلوم السياسية	From Public Administration to Public Management	١٩٧٠- ١٩٩٠	الفترة الخامسة
الانتقال إلى الحوكمة ومشاركات القطاعات المختلفة في الدولة في إطار عمليات تقديم الخدمات، في ظل مبادئ سيادة القانون، والمساءلة، والشفافية، والعدالة	From Public Management to Governance	١٩٩٠- ٢٠٠٨	الفترة السادسة
تغير دور الدولة في ظل الأزمة المالية العالمية، وتغير أدوار الإدارة العامة	From Governance to Global Financial Crisis and the changing role of the state	٢٠٠٨- ٢٠١٠	الفترة السابعة
ظهور إطار معرفي جديد في نطاق الإدارة العامة يطلق عليه New Public Governance للتغلب على مشكلات NPM، ويكون إطاراً فكرياً جديداً حاكماً لمدرسة مدرسة الخدمات العامة الجديدة New Public Services، ومدخلاً للتنفيذ الجيد للسياسات العامة.	From Governance to New Public Governance	٢٠١٠- ٢٠٢٠	الفترة الثامنة

أزمة كورونا وطرح العديد من القضايا المرتبطة باصلاح الإدارة العامة، كقضايا التحول الإلكتروني، ونظم العمل المرنة، وأهمية وجود إدارة للأزمات بكل مؤسسة حكومية، وإدخال الجوانب الصحية والطب الوقائي ضمن هياكل الإدارة العامة.	Covid-19 Crisis And The Transformation toward E- Government & Administration	-٢٠٢٠ الآن	الفترة التاسعة
--	--	---------------	-------------------

Source: Benon C. Basheka (Mar 2012). The Paradigms Of Public Administration Re-Examined: A Reflection, **Journal of Public Administration**, Volume 47, Issue 1, Mar 2012, p. 25 - 67 ; Organization for Economic Co-operation and Development, **Public Management and the Coronavirus (Covid-19) Pandemic: Emerging Responses and Initial Recommendations**, OECD, 15 April. 2020, pp.3-5.

ملحق (٢): مجالات الالتقاء بين الفروع المعرفية للقانون والإدارة العامة
ملحق (١-٢): مجالات الالتقاء بين القانون الإداري والفروع المعرفية للإدارة العامة

نقاط الالتقاء مع حقل الإدارة العامة	مجالات القانون الإداري
السياق الدستوري لعمل الإدارة العامة	القانون الدستوري
الإدارة العامة الوطنية - حدود عمل الإدارة العامة - الإدارة العامة في إطار السلطات الثلاثة التنفيذية، والتشريعية، والقضائية	القانون الإداري
الإدارة المحلية - الحكم المحلي - الحوكمة المحلية - سياسات اللامركزية	قانون الإدارة المحلية
إدارة الموارد البشرية الحكومية	قانون الخدمة المدنية
إدارة التعاقدات الحكومية - إدارة المشتريات والمخازن بالقطاع الحكومي	قانون التعاقدات الحكومية
مشروعية القرارات الإدارية - أنواع المحاكم الإدارية - درجاتها - أنواع الدعاوى الإدارية - المسؤولية الإدارية - الرقابة على عمل الإدارة العامة	القضاء الإداري والدستوري

المصدر: الباحث

ملحق (٢-٢): مجالات الالتقاء بين القانون الدولي العام والفروع المعرفية للإدارة العامة

مجال القانون الدولي العام	نقاط الالتقاء مع حقل الإدارة العامة
القانون الدولي العام	الإدارة العامة الدولية- السياسات العامة الدولية
قانون المنظمات الدولية (النظرية العامة)	الجوانب الإدارية بالمنظمات الدولية- تشخيص الأمانة العامة في إطار المنظمات العامة الدولية
القانون الإداري الدولي	البيروقراطية الدولية- الموظف الدولي- التنظيم الإداري للمنظمات الدولية
قانون المنظمات الدولية (منظمة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية)	قضايا التخطيط والإدارة الحضرية- قضايا تطوير العشوائيات- سياسات التنمية الحضرية
القانون الدولي للعمل (منظمة العمل الدولية)	قضايا السياسات العامة الدولية الخاصة بالعمل- العلاقة بين السياسات الوطنية وقانون العمل المحلي وسياسات منظمة العمل الدولية- حقوق العمال على مستوى العالم وغيرها.
قانون المنظمات الدولية (منظمة الصحة العالمية)	قضايا السياسات العامة الدولية في مجال الصحة- العلاقة بين السياسات المحلية والدولية في مجال الصحة- مكافحة الأزمات والأوبئة الدولية
القانون الدولي للبيئة	قضايا السياسات العامة البيئية
القانون الدولي الاقتصادي (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، منظمة التجارة العالمية)	السياسات الاقتصادية- سياسات التجارة الحرة- الإصلاحات المالية وعلاقتها بالإصلاحات الإدارية

المصدر: الباحث

ملحق (٢-٣): مجالات الاستفادة من القانون الخاص في إطار حقل الإدارة العامة

مجالات القانون الخاص	نقاط الاستفادة لحقل الإدارة العامة
▪ القانون المدني	الشريعة العامة الحاكمة للإدارة العامة في حالة عدم وجود نص في فروع القانون الإداري
▪ قانون العمل	وضع رؤية متكاملة للسياسات العامة للموارد البشرية
▪ قانون الإثبات	دراسة المحررات الرسمية وأنواعها وخصائصها
▪ قانون المرافعات المدنية والتجارية	التنظيم الإداري لمحاكم القضاء العادي- خطة التحول الإلكتروني في قطاع المحاكم- العلاقة بين التقسيم الإداري للمراكز وتقسيم المحاكم المختلفة
▪ القانون التجاري	تغيير دور الدولة والقيام بأعباء ومهام تخضع للقانون التجاري، يجعل هناك أهمية لدراسة القانون التجاري بالنسبة لمتخصصي الإدارة العامة
▪ القانون البحري	إدارة الموانئ- سياسات النقل البحري- قواعد المسؤولية الإدارية- إدارة الموارد البشرية بالموانئ المختلفة
▪ القانون الجوي	إدارة المطارات - سياسات النقل الجوي- قواعد المسؤولية الإدارية- إدارة الموارد البشرية بالمطارات المختلفة
▪ القانون الدولي الخاص	النظام الإداري للأجانب- المنظمات القائمة على شؤون الأجانب
▪ القانون النقابي	الهيكل الإداري للتنظيمات النقابية- كيفية إدارة المؤسسات النقابية

المصدر: الباحث