

ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN MODERN CONDITIONS

Савіцька В.В., к.ю.н.,
асистент кафедри адміністративного права та процесу

Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

На сучасному етапі суспільного, політичного, економічного та інформаційного розвитку сучасної правової держави важлива роль належить розробленню перспективних напрямів формування і функціонування сучасної публічної адміністрації. Із урахуванням цього на підставі аналізу чинних нормативно-правових актів і доктринальних думок у сучасній науці адміністративного права України активно досліджуються і з'ясовуються сутність і зміст категорії «публічна адміністрація», котра у сучасних умовах має забезпечувати демократизацію публічного управління шляхом створення широких можливостей для налагодження взаємодії суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб із приватними фізичними та юридичними особами.

Звернуто увагу, що в юридичній літературі спостерігаються яскраво виражені тенденції до проблемних питань оновлення категоріального апарату науки адміністративного права, де науковці у своїх роботах вживають нові поняття і категорії, однією з яких є категорія «публічна адміністрація».

У статті висвітлено окремі доктринальні підходи до визначення категорії «публічна адміністрація». Проте, незважаючи на значну кількість науковців, які у своїх доробках уживають термін «публічна адміністрація», цей термін все ще не знайшов всебічного вживання, як і визначення суб'єктивного складу цієї правової категорії. Триває наукова дискусія щодо цієї категорії та визначення її суб'єктивного складу.

З огляду на зазначене вище, відмічено, що основною метою публічної адміністрації у її взаємостосунках із громадянами має стати реалізація публічно-управлінських функцій, які мають знаходитись у тісному взаємозв'язку з урахуванням євроінтеграційних вимог, що висуваються до посадових осіб публічної адміністрації.

У статті доведено, що у реалізацію публічного управління задіяно широке коло уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, наділених адміністративними повноваженнями, різними за змістом та обсягом, і надано авторське визначення категорії «публічна адміністрація».

Ключові слова: адміністративне право, держава, суспільство, адміністрація, органи влади, публічна влада, публічне управління.

At the present stage of social, political, economic and information development of the modern rule of law, an important role belongs to the development of promising areas of formation and functioning of modern public administration. With this in mind, based on the analysis of current regulations and doctrinal opinions in the modern science of administrative law of Ukraine, the essence and content of the category of «public administration» is actively studied and clarified. establishing interaction of public administration entities and their officials with private individuals and legal entities.

It is noted that in the legal literature there are strong tendencies to problematic issues of updating the categorial apparatus of the science of administrative law, where scholars in their work use new concepts and categories, one of which is the category of «public administration».

The article highlights some doctrinal approaches to defining the category of «public administration». However despite the large number of scholars who use the term «public administration» in their work, this term is still not widely used as well as the definition of the subjective composition of this legal category. The scientific discussion on this category and the definition of its subjective composition continues.

In view of the above, it is noted that the main goal of public administration in their relations with citizens should be the implementation of public administration functions, which should be closely related to the European integration requirements for public administration officials.

The article argues that the implementation of public administration involves a wide range of authorized subjects of public administration, which are endowed with different in content and scope of administrative powers and provides an author's definition of «public administration».

Key words: administrative law, state, society, administration, authorities, public authority, public administration.

Постановка проблеми. Запровадження в Україні європейської системи організації діяльності публічної влади, наявність зворотних зв'язків у відносинах між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із громадянами, іншими приватними (фізичними та юридичними) особами характеризуються вживанням на доктринальному рівні та у правозастосовній діяльності поряд із такими правовими категоріями, як «публічна влада», «публічне управління», «публічні процедури» тощо, категорії «публічна адміністрація». Окрім очевидних недоліків у побудові раціонального та ефективного управління соціальними процесами, суттєвою вадою діяльності публічної адміністрації та її посадових осіб слід визнати, що, незважаючи на численні публікації і наукові розробки, серед науковців не має одностайної думки як щодо визначення терміну «публічна адміністрація», так і щодо визначення кола їх суб'єктивного складу.

Зазначене вище поряд із наявною розгалуженою системою публічного управління, яке має реалізовувати публічну владу шляхом виконання законів та інших нормативно-правових актів у публічних інтересах, не завжди позитивно сприймається громадянами і суспільством загалом, що активізує актуальність цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерельною базою для написання цієї статті слугували нормативно-правові акти, праці вітчизняних і зарубіжних науковців, таких

як В. Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, П.В. Діхтієвський, Т.О. Карабін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.М. Коротун, П.Л. Лютіков, І.В. Патерило, А.А. Пухтецька, О.П. Світличний, С.Г. Стеценко та інші.

Метою роботи є характеристика основних особливостей категорії «публічна адміністрація» і визначення кола її суб'єктів.

Виклад основного матеріалу. Протягом усього періоду незалежності в Україні діє адміністративна реформа державного апарату, що передбачає як наукове обґрунтування, так і нормативне забезпечення процесу адаптації вітчизняного законодавства до міжнародних норм і стандартів. Це передбачає зв'язок між державою та її соціальними групами. Тому процес управління можна забезпечити тільки за умови зворотного зв'язку між суб'єктом та об'єктом управління, коли суб'єкт управління повинен отримати інформацію про досягнення (чи недосягнення) ефекту від об'єкта управління, незалежно оцінити її і скорегувати своє рішення із тим, щоб система функціонувала у заданому режимі. Відсутність зворотних зв'язків може негативно впливати на прийняття управлінського рішення і на всю управлінську систему [1, с. 55].

Зважаючи на те, що пріоритетом нашої держави є входження до європейського політичного, інформаційного, економічного і правового простору, у сучасній науці адміністративного права України активно формується своєрід-

ний «євроінтеграційний» напрям досліджень, основною метою якого є розроблення наукових засад адаптації як доктринальних положень, так і нормативного масиву вітчизняного адміністративного права до європейських принципів і стандартів. Вагома роль у розв'язанні цього стратегічного завдання належить галузі адміністративного права. Адже саме ця галузь має бути спрямована на забезпечення прав і свобод людини в усіх сферах їх взаємодії із органами публічної адміністрації, їх посадовими особами [2, с. 4–5].

Як зазначають Т.М. Кравцова та А.В. Солонар, «нині поняття «публічна адміністрація» досить часто зустрічається у нормативно-правових актах України і працях деяких науковців, але, на жаль, у сучасній адміністративній науці не сформовано єдиного підходу до визначення цього поняття. Зазначена обставина актуалізує необхідність поглиблення наукових досліджень поняття «публічна адміністрація», її сутності та особливостей виявлення цієї сутності у конкретних умовах сучасної України» [3, с. 522].

Варто зазначити, що у питанні визначення категорії «публічна адміністрація» в юридичній літературі існують різні і навіть зовсім протилежні думки. Зокрема, В. М. Бевзенко дійшов висновку, що адміністративному праву притаманне використання конструкцій, категорій, понять, які фізично не існують і є винятково продуктом людського мислення. Такою «штучною» і фіктивною особою є так звана публічна адміністрація (public administration), представлена численними суб'єктами. Саме суб'єкти публічної адміністрації є одними з обов'язкових учасників адміністративно-правових відносин, що виникають у державі [4, с. 120–121]. Т.О. Коломоєць вважає, що у вітчизняній літературі термін «органи публічної адміністрації» не є досить поширеним, лише за останні роки його використання стало дещо динамічнішим [5, с. 80].

Більш категоричною у цьому питанні є Т.О. Карабін, на думку якої трактування терміну «публічна адміністрація» більшістю вітчизняних дослідників у двох площинах (організаційній як сукупності органів та посадових осіб і функціональній як діяльності із реалізації публічної влади) є помилковим і зумовлене морфологічними відмінностями англійської та української мов. Іменник «administration» під час перекладу з англійської мови українською, означаючи так звану функціональну спрямованість і виражаючи абстрактне поняття «керування», має, як усі віддієслівні іменники зі словотвірним значенням узагальненої дії або продукту дії, творитися за допомогою суфіксів -анн(я), -енн(я), -інн(я). Тобто у значенні адміністративної діяльності цей термін має перекладатись як «управління», «керування», «адміністрування», «врядування» тощо, а не адміністрація [6, с. 164].

Діяльність публічної адміністрації із публічним адмініструванням ототожнює Т.О. Коломоєць, яка таку діяльність визначає як сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями на основі закону та у межах, визначених законами, для досягнення публічного інтересу [7, с. 128].

Поряд із цим у юридичній літературі, а також у нормативних актах існують різні дефініції категорії «публічна адміністрація», що дозволяє стверджувати, що у сучасних умовах цей термін все більше вживається науковцями, які пов'язують публічну адміністрацію із діяльністю як державних, так і недержавних суб'єктів публічної влади та їхніми посадовими особами. Зокрема, академік В.Б. Авер'янов термін «публічна адміністрація» визначав як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами яких є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування [8, с. 65–68].

Як ми бачимо, науковець не заперечував, що, крім указаних суб'єктів, категорія «публічна адмі-

ністрація» охоплює інші суб'єкти. На відміну від В. Б. Авер'янова, А.М. Школик узагалі не визначає кола суб'єктів публічної адміністрації. На його думку, публічну адміністрацію слід розглядати у двох аспектах: структурному і процедурному. Відповідно до структурного підходу публічну адміністрацію окреслюють як сукупність різних організацій, які виконують публічні функції. Що стосується процедурного підходу, то це сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями [9, с. 10].

Аналіз юридичної літератури вказує на те, що серед науковців існують різноманітні визначення «публічна адміністрація». Не вдаючись до широкого цитування, слід зазначити, що в умовах сьогодення публічно-правові відносини охоплюють широке коло суспільно корисної діяльності, отже, обов'язковими учасниками таких відносин є різноманітні органи публічної влади, наділені правами та обов'язками у сфері публічного управління.

Слід підкреслити, що термін «публічна адміністрація» вперше використано у праві Європейського Союзу, де під поняттям «публічна адміністрація» розуміють систему органів державної виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування, а також підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють із метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства загалом; сукупність цих адміністративно-управлінських дій і заходів, установлених законом [10]. Указаний термін також неодноразово вживався і Судом Європейських Співтовариств. Наприклад, у справі 31/87 Beentjes (Справа 31/87 Gebroeders Beentjes v. Hollandii ECR (1988), 4635), Суд визнав суб'єктом, наділеним достатніми суверенними повноваженнями країни (на подібних засадах, як і кожний орган публічної адміністрації), орган, який формально не є частиною адміністративного апарату держави-члена. Проте його структуру і завдання визначає закон (причому ці завдання віднесені до сфери функціонування держави), управління призначається регіональними органами влади, а засади схвалює орган, визначений главою держави [11, с. 29].

Як ми бачимо, вказаний суд до публічної адміністрації відносить широке коло суб'єктів, які відповідно до закону наділені владними повноваженнями. На значну кількість владних суб'єктів вказано і у статті 4 КАС України, відповідно до якого суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади (зокрема без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, його посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг [12].

У контексті зазначеного під органом державної влади розуміють органи законодавчої і виконавчої влади. Щодо органу державної влади (зокрема без статусу юридичної особи), то слід зазначити, що, наприклад, у структурі управління районної державної адміністрації може діяти відділ інформаційної діяльності та комунікацій із громадськістю районної державної адміністрації без статусу юридичної особи публічного права.

Щодо поняття «делегованих повноважень», то, незважаючи на неоднозначне відношення до цього інституту науковців, під делегуванням повноважень слід розуміти адміністративно-правовий інститут, зміст якого становить процес (правовідносини) передачі публічно-адміністративних повноважень суб'єкта делегування іншому учаснику (органу публічної адміністрації, фізичній особі або юридичним особам приватного/публічного права) на визначений строк із обов'язковим ресурсним забезпеченням (фінансовим/майновим) відповідними контрольно-наглядовими обмеженнями і відповідальністю, що здійснюється у формі договору чи акта [13, с. 128].

Проте Я. М. Сандул уважає, що надання окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування не є делегуванням, оскільки відсутній конкретний орган/органи, який/які ці повноваження делегує(ють) і у компетенції якого вони залишаються. Внаслідок цього відсутнім насамперед є і контроль із боку делегованого органу. Хоча виконавчі органи і підконтрольні органам виконавчої влади, проте у цьому разі скоріше має місце контроль як функція державного управління [14, с. 11].

Проте такий суб'єктивний підхід науковця до витлумачування норм законодавства не повною мірою розкриває особливості вищезазначених законодавчих актів, зокрема норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, і суперечить йому.

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші створені радами виконавчі органи.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а із питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Частина 2 ст. 16 того ж Закону вказує, що органам місцевого самоврядування законом можуть надаватись окремі повноваження органів виконавчої влади, під час здійснення яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [15].

До цього варто додати, що відповідно до абз. 3 частини 1 ст. 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. № 2625-III делеговані повноваження органа самоорганізації населення – це повноваження сільської, селищної, міської, районної

у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення [16].

Система органів публічної влади об'єднує діяльність як державних органів, так і місцевого самоврядування, а також «передбачає зростання участі народу в управлінні як комунікативного ресурсу демократизації суспільства» [17, с. 283]. Зазначене вказує, що для адміністративного права характерна значна кількість фізичних та юридичних осіб приватного права, які можуть наділятися різними повноваженнями і правовим статусом, зокрема це стосується громадських об'єднань. Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод; задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів; за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка і може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу [18].

Отже, вищезазначені законодавчі акти вказують, що суб'єкти делегованих повноважень є повноправними учасниками публічних правовідносин.

Висновки. Отже, з урахуванням вищезазначених міркувань слід зробити загальний висновок, що для реалізації законів і підзаконних нормативно-правових актів задіяна кількість суб'єктів публічної адміністрації (публічного адміністрування), наділених владними управлінськими функціями, зокрема на виконання делегованих повноважень. До основних суб'єктів публічної адміністрації (публічного адміністрування) належать органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, громадські об'єднання та інші суб'єкти, зокрема під здійснення делегованих повноважень на підставі законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

- Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: монографія. Донецьк : Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.
- Авер'янов Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог. *Юридична Україна*. 2010. № 3. С. 4–10.
- Кравцова Т. М., Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної діяльності. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/20104/10ktmdpa.pdf>
- Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. За заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
- Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: Акад. курс: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
- Карабін Т.О. Проблеми визначення суб'єктивного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3(9). С. 164–169.
- Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін. і доп. За заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2012. 528 с.
- Авер'янов В.Б. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8. С. 65–68. URL: <http://justinian.com.ua/article.php?id=18>. doi: 10.32702/2307-2156-2005.3.10
- Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник для юрид. фак. та фак. міжнар. Відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.
- Організація публічної адміністрації. URL: <https://lawbook.online/administrativnoepravo-ukrainyi/organizatsiya-publichnoji-administratsiji-52571.html> (дата звернення 16.12.2021)
- Новак-Фар А., Гонцзяк Я., Родюк І. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів. Київ : Міленіум, 2003. 384 с.
- Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-37. Ст. 446.
- Терещук О. До питання розуміння делегування повноважень в адміністративно-правовій науці та судовій практиці. *Підприємство, господарство, право*. 2016. № 8. С. 125–129.
- Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 22 с.
- Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
- Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.
- Гавкалова Н. Л., Грузд М. В. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Актуальні проблеми економіки*. 2014. № 10. С. 281–290.
- Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI.
- Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст.1.