

**Цвіркун Ю. І.,**  
кандидат юридичних наук,  
здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету,  
суддя  
Вищого адміністративного суду України

## КОЛЕГІАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

**Анотація.** Статтю присвячено дослідженню сучасних наукових підходів до визначення сутності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Визначено, що принцип колегіальності є протилежним принципу єдиноначальності, який властивий авторитарним формам керівництва. Унаслідок демократизації органів публічної влади в Україні кількість колегіальних суб'єктів публічної адміністрації збільшується, що потребує дослідження їх статусу, компетенції та меж відповідальності в процесі реалізації наданих повноважень.

**Ключові слова:** публічна адміністрація, колегіальність, колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт публічної адміністрації.

**Постановка проблеми.** Чинне законодавство України не містить визначення поняття «суб'єкт публічної адміністрації», хоча таке поняття дедалі частіше зустрічається у вітчизняній юридичній літературі. Сутність, види, розмежування функцій і повноважень суб'єктів публічної адміністрації залишаються невивченими. Відповідна ситуація приводить до необхідності всебічного дослідження проблем, що виникають у зв'язку з великою кількістю наукових поглядів у відповідній сфері, а також із розумінням самої суті цієї дефініції та її впровадженням на законодавчому рівні.

**Мега статті** – проаналізувати колегіальність суб'єктів публічної адміністрації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у вивчення окресленої проблематики зробили В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, А.І. Берlach, Т.О. Білозерська, Н.П. Каменська, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Т.М. Кравцова, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, В.П. Тимошук, А.А. Пухтецька, А.О. Селіванова, В.І. Шишкін та інші вчені.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У зв'язку з відсутністю встановлення в законі категорії «суб'єкт публічної адміністрації» в наукових виданнях можемо бачити різні підходи до визначення цього поняття.

Зокрема, є прихильники «вузької» концепції розуміння публічної адміністрації, які вважають, що це система органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, які відповідно до закону та в межах компетенції здійснюють управління публічними справами. Також є прихильники «широкої» теорії, які під публічною адміністрацією розуміють сукупність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання функцій у публічно-правовій сфері.

Так, під терміном «публічна адміністрація» професор В.Б. Авер'янов пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпоряд-

кованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [1, с. 117].

Визначаючи поняття публічної адміністрації, В.К. Колпаков стверджує, що публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [2, с. 36].

А.А. Пухтецька вказує, що термін «публічна адміністрація» розуміється європейськими вченими таким чином: а) як сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; б) як адміністративна діяльність, що здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; в) як сфера управління публічним сектором із боку тієї ж публічної адміністрації [3, с. 13].

Т.О. Білозерська вважає, що узагальнення європейського досвіду дає підстави визначити поняття «публічна адміністрація» як систему органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації в разі передачі ним органами виконавчої влади й місцевого самоврядування частини своїх повноважень, а також інші суб'єкти, які здійснюють публічно-управлінські функції, сукупність організаційних дій і заходів, що виконуються ними в певних межах, визначених законом, з метою досягнення публічного інтересу та надійного забезпечення прав і свобод людини й громадянина [4, с. 12].

Під поняттям «публічна адміністрація», як переконує Т.М. Кравцова, варто розуміти систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють із метою забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [5, с. 523].

Однак Н.П. Каменська доходить висновку, що позиція прихильників «вузької» теорії розуміння публічної адміністрації як системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які відповідно до закону й у межах компетенції здійснюють управління публічними справами, є достатньо аргументованою та переконливою [6].

Натомість деякі вчені суб'єктний склад публічної адміністрації визначають таким чином: 1) органи державної влади; 2) органи влади Автономної Республіки Крим; 3) органи місцевого самоврядування; 4) їхні посадові та службові особи; 5) інші суб'єкти під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі й на виконання делегованих повноважень [7, с. 16; 8, с. 74; 9, с. 122].

З огляду на зазначене часто поняття «суб'єкт публічної адміністрації» отожднюють із поняттям «суб'єкт владних повноважень», яке на законодавчому рівні закріплене в статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України.

Пункт 7 частини 1 статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає, що суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [10].

Оскільки і суб'єкт владних повноважень, і суб'єкт публічної адміністрації здійснюють свої повноваження на основі законодавства та в публічних інтересах, на нашу думку, суттєвих відмінностей у цих категоріях немає. Тому ототожнення цих понять має право на існування.

Крім того, оскільки згідно зі статтею 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, актів Вищої ради юстиції, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [10], деякі вчені доходять висновку, що Верховна Рада України, Президент України, Вища рада юстиції та Вища кваліфікаційна комісія суддів України, як і органи виконавчої влади, належать до суб'єктів публічної адміністрації.

У сучасній науковій літературі можемо зустріти думки про те, що до переліку суб'єктів публічної адміністрації варто відносити представників усіх трьох гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), тобто всіх органів державної влади; отже, у такому разі перелік суб'єктів публічної адміністрації значно розширюється [11, с. 61].

На нашу думку, спірним є питання про те, що Верховна Рада України, а також низка інших державних органів в Україні мають статус публічної адміністрації. Верховна Рада України, Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України та деякі інші органи вступають в адміністративно-правові відносини в окремих випадках, а саме в разі закріплення в адміністративному законодавстві положень щодо здійснення ними відповідних владних управлінських функцій у публічно-правовій сфері.

Отже, кожна із зазначених концепцій щодо визначення поняття «суб'єкт публічної адміністрації» викликає дискусії в представників вітчизняної науки. І доки на законодавчому рівні не буде закріплено це поняття, такі дискусії триватимуть.

В Україні органи публічної влади розподіляються на органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Виділяють такі типи органів публічної влади:

1) система органів державної влади. Типовими державними органами є глава держави (президент, монарх, іноді – колегіальний орган), органи законодавчої влади, тобто парламент (парламенти різного рівня у федеративних державах), органи виконавчої влади (уряд, міністерства, відомства, органи державного управління на місцях), органи судової влади, тобто вся судова система країни, силові органи (поліція, органи державної безпеки, прокуратура, збройні сили тощо);

2) система органів влади Автономної Республіки Крим, до якої входять єдиний представницький орган автономії (Верховна Рада Автономної Республіки Крим) та система органів виконавчої влади автономії (Рада міністрів Автономної Республіки Крим як вищий виконавчий орган автономії, міністерства й республіканські комітети як центральні виконавчі органи автономії);

3) система органів місцевого самоврядування – представницькі органи місцевого самоврядування та виконавчі органи місцевого самоврядування. Органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні ради й комітети, а також ради мікрорайонів) можуть створюватись за ініціативою жителів і з дозволу сільських, селищних, міських рад [12].

Аналіз визначень поняття «суб'єкт публічної адміністрації» дає змогу зробити висновок, що суб'єктам публічної адміністрації притаманна колегіальність.

У системі публічного управління, з одного боку, створюються колегіальні або єдиноначальні органи, а з іншого – використовуються методи колективного вирішення питань управління чи одноособового розпорядництва. При цьому в колегіальних органах можливе одноособове вирішення певних питань, а в єдиноначальних органах широко використовуються колегіальні форми роботи під час прийняття рішень (наприклад, колегії створюються в усіх міністерствах, які є єдиноначальними органами) [13, с. 77].

Отже, за порядком функціонування та ухвалення рішень органи публічної влади поділяються також на колегіальні й одноособові.

Колегіальність (від лат. *collegium*, буквально «товариство, братство, співпраця») – принцип державного та громадського управління, згідно з яким керівництво державними й громадськими органами та організаціями здійснюється колегією – групою осіб, які мають рівні права й обов'язки або дорадчі права в розв'язанні питань, що належать до компетенції цього органу, організації [14, с. 148].

Принцип колегіального прийняття рішень, тобто в складі колегії, як у сфері судочинства, так і у сфері державного управління відомий із давніх часів.

Термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає «начало, основа». Водночас принцип – це те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки [15, с. 547].

Кожний колегіальний орган влади має певні повноваження, а думка кожного члена цього органу враховується під час ухвалення рішення, яке приймається лише за наявності певних умов, а саме за наявності необхідно встановленого кворуму та достатньої кількості голосів, які подані на підтримку запропонованого рішення. Прийняте рішення відображається у формі правових актів – спеціальних документів (постанов, рішень, ухвал). Процес обговорення й прийняття рішень фіксується за допомогою протоколу [16].

Тобто колегіальність – це принцип управління, за якого керівництво здійснюється групою осіб, які мають рівні права під час прийняття рішень, кожен має визначені нормативними положеннями обов'язки, а також несе персональну відповідальність за прийняті рішення.

Діяльність колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, їх сутність і види, функції та повноваження майже не досліджені у вітчизняній науці. До цього часу залишались поза увагою такі проблемні питання в адміністративно-правових відносинах, як особливості виконання судових рішень в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації та їх відповідальність за невиконання судових рішень.

Під колегіальністю в широкому сенсі розуміється форма прийняття рішень, за якої враховується колективна думка, використовуються методи обміну інформацією, колективного обговорення й вирішення питань у межах компетенції більші-

стю голосів за наявності кворуму, що сприяють усебічному аналізу різних позицій фахівців із варіантів проектів управлінських рішень. Колегіальність, що припускає рівність воель, створює умови для пом'якшення методів управління через переконання, сприяє розвитку діалогу та ініціативи. За своєю суттю це колективна форма прийняття кваліфікованого рішення [17, с. 4].

Кількість колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в Україні постійно збільшується, зокрема, шляхом створення всіляких рад, комісій, колегій тощо. Це пов'язано з реформуванням організації влади в Україні, демократизацією її органів, впливом громадськості на державні інституції.

Як вказано в Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України [18]. Ця норма закладає основу та спрямовує на те, що діяльність усіх суб'єктів публічної адміністрації, у тому числі колегіальних, має бути максимально повною й точно визначена, врегульована та регламентована.

Російські науковці С.В. Сабаєва і В.В. Коновалов до відмінних ознак колегіальності відносять такі: 1) наявність спеціальних вимог до члена колегіального органу, що дають змогу відбирати кандидатів, здатних приймати обґрунтовані й авторитетні рішення; 2) персональну відповідальність члена колегіального органу за доручений напрям як елемент його статусу; 3) рівність прав членів колегіального органу [17, с. 11].

У свою чергу сутність єдиноначальності полягає в тому, що керівник конкретного рівня управління користується правом одноособового вирішення питань, які належать до його компетенції. Фактично це надання начальнику широким повноважень, які необхідні йому для виконання покладених на нього функцій управління, реалізації персональної відповідальності [19, с. 61–63].

Тобто єдиноначальність є методом управління, коли все керівництво зосереджене в одних руках. Владні управлінські функції на основі законодавства здійснюються однією особою.

Як зазначає І.М. Савенко, для військового колективу характерний не демократичний (колегіальний) порядок прийняття рішень, урахування думки підлеглих, а централізація управління [20].

Водночас навіть у системі військових формувань, в органах внутрішніх справ, прокуратури та в інших правоохоронних органах України принцип колегіальності під час прийняття рішень зустрічається дедалі частіше.

Одним із структурно-організаційних принципів державного управління називають принцип поєднання єдиноначальності та колегіальності, що викликано специфікою організаційної побудови й порядку діяльності окремих органів державної влади та місцевого самоуправління.

Принцип колегіальності є протилежним принципу єдиноначальності, що властивий авторитарним формам керівництва. Єдиноначальність передбачає підпорядкування колективу волі однієї особи – начальника. Натомість принцип колегіальності орієнтує на активну й реальну участь кожного члена органу в здійсненні функцій управління. Реалізація цього принципу в діяльності колегіального органу здійснюється шляхом встановлення низки вимог. До таких вимог відносять кворум повноважності (присутності на засіданні колегіального органу більшості членів від його складу) та кворум прийняття рішень (прийняття рішень більшістю від складу органу).

Отже, колегіальність як принцип державного й громадського управління є проявом демократичних засад у сфері управління публічними справами.

**Висновки.** Варто констатувати, що чимала кількість суб'єктів публічної адміністрації в Україні є колегіальними. Однак сутність, види й діяльність колегіальних суб'єктів публічної адміністрації не досліджені на науковому рівні. У свою чергу принцип колегіальності є базовим демократичним принципом. Він є протилежним принципу єдиноначальності, що властивий авторитарним формам керівництва. Унаслідок демократизації органів публічної влади в Україні кількість колегіальних суб'єктів публічної адміністрації збільшується, що потребує дослідження їхнього статусу, компетенції та меж відповідальності в процесі реалізації наданих повноважень. Таким чином, цілком виправдано в подальшому здійснити аналіз діяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, а також з'ясувати особливості публічно-правових спорів щодо оскарження їхніх рішень, дій і бездіяльності та порядок виконання судових рішень у таких справах.

### Література:

1. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
2. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В.К. Колпаков // Юридична Україна. – 2008. – № 3. – С. 33–38.
3. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: [монографія] / А.А. Пухтецька; відп. ред. В.Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2010. – 140 с.
4. Білозерська Т.О. Адміністративно-правові засади співробітництва України та Європейського Союзу в сучасних умовах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Т.О. Білозерська; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2009. – 24 с.
5. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.М. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>.
6. Каменська Н.П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції / Н.П. Каменська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 6. – С. 29–32. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2014\\_6\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_6_8).
7. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): [монографія] / [В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.]; за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 378 с.
8. Гнидюк Н.А. Визначення поняття публічної адміністрації в *acquis communautaire* / Н.А. Гнидюк // Законодавство України: науково-практичні коментарі: юрид. журнал. – 2006. – № 10. – С. 74–77.
9. Загальне адміністративне право: [підручник] / [І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.]; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
11. Адміністративно-правове регулювання забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні: зб. наук. праць / за заг. ред. О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. – 199 с.
12. Органи публічної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Органи\\_публічної\\_влади](https://uk.wikipedia.org/wiki/Органи_публічної_влади).
13. Кісіль З.Р. Адміністративне право: [навч. посібник] / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. – 3-тє вид. – К.: Алерта; ЦУД, 2011. – 696 с.
14. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка та ін. – К.: «Укр. енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 3: К – М. – 2001. – 792 с.
15. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. – К.: Гол. ред. УРЕ, 1974. – 775 с.

16. Піддубна Л.П. Колегіальні органи управління: особливості організації та документування діяльності / Л.П. Піддубна // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2012. – Вип. 3. – С. 134–143. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvamu\\_upravl\\_2012\\_3\\_19.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvamu_upravl_2012_3_19.pdf).
17. Сабаева С.В. Особенности коллегияльности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в системе институтов публичной власти / С.В. Сабаева, В.В. Коновалов // Журнал о выборах. – 2014. – № 1. – С. 4–14.
18. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/254k/96-вр>.
19. Посібник з аналізу ризиків / [М. Майхшак-Чарнецька, В. Банасяк, К. Шиманські] ; за ред. Міжнародної організації з міграції. – К., 2010. – 95 с.
20. Савенко І.М. Принципи та функції державної прикордонної служби України / І.М. Савенко // Демократичне врядування. – 2015. – Вип. 15. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2015\\_15\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_26).

#### **Цвиркун Ю. И. Коллегияльность субъектов публичной администрации**

**Аннотация.** Стаття посвящена дослідженню сучасних наукових підходів до визначення сутності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Визначено, що принцип колегіальності протилежний принципу єдиноначалія, який присущ авторитарним формам

руководства. В силу демократизації органів публічної влади в Україні кількість колегіальних суб'єктів публічної адміністрації збільшується, що вимагає дослідження їх статусу, компетенції та меж відповідальності в процесі реалізації наданих повноважень.

**Ключевые слова:** публичная администрация, коллегияльность, коллегиальные субъекты публичной администрации, субъект властных полномочий, субъект публичной администрации.

#### **Tsvirkun Yu. Collegiality of public administration**

**Summary.** The article studies the modern scientific approaches to defining the essence of collective public administration. It was determined that the principle of collegiality is the opposite of the principle of unity of command, the inherent authoritarian form of leadership. Because of the democratization of public authorities in Ukraine the number of collective public administration is increasing, which requires study of their status, competence and limits of responsibility in the implementation of their authority.

**Key words:** public administration, collective nature, collective authorities of public administration, authority, authority of public administration.