

*Біла В. Р.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України*

ДО ПИТАННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ КАТЕГОРІЇ «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»

Анотація. У статті здійснено аналіз сутності та змісту правової категорії «публічне адміністрування». Вказано на перспективи її використання під час проведення наукових досліджень. Наголошено, що публічне адміністрування як форма реалізації владних повноважень встановлює інші стандарти діяльності суб'єктів виконання публічно-владних функцій, відмінні від традиційних уявлень про державне та самоврядне управління, та дає змогу скласти системне уявлення про форми й методи виконання певної функції держави як органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування, органами професійного самоврядування суб'єктів, що виконують делеговані публічно-владні функції, та інститутами громадянського суспільства.

Ключові слова: публічне адміністрування, суб'єкти публічної адміністрації, публічність, гласність, професійне самоврядування.

Постановка проблеми. Термін «публічне адміністрування» набув широкого поширення в сучасній науковій літературі, його введено до назв галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти [1, с. 184], вживають під час характеристики основних категорій юридичної науки, зокрема адміністративного права [2], ним позначають зовнішню форму вираження реалізації виконавчої влади [3, с. 17; 4, с. 101–106] та органів місцевого самоврядування [5, с. 576].

Незважаючи на активність застосування названого терміна, очевидним є ряд проблем у його розумінні. Наприклад, варто погодитись із О.І. Миколенком щодо того, що в багатьох випадках категорія «державне управління» була у всіх сферах, у всіх значеннях і з усіма недоліками автоматично замінена категорією «публічне адміністрування» [4].

Звісно, за таких умов необхідне переосмислення сутності та змісту категорії «публічне адміністрування», оскільки необхідність її запровадження пов'язане не стільки зі зміною методів і способів вираження владно-управлінського впливу, скільки з розвитком громадянського суспільства, науки, культури, економіки, інтеграційних та інших соціальних процесів [6, с. 83].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Категорія «публічне адміністрування» вже ставала предметом наукових досліджень, однак серед учених і по сьогодні немає єдності у розумінні її обсягу та змісту. Наприклад, одні дослідники наголошують, що публічне адміністрування охоплює зовнішньо орієнтовану діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язану з реалізацією політичних рішень і впровадженням у життя положень Конституції та законів України [7, с. 376], інші – розглядають його як зовнішньо організаційну, публічно-сервісну діяльність, так і внутрішньо-управлінські відносини в середині органів публічної адміністрації [6, с. 83]. Є також підхід, за яким термін «публічне адміністрування» повинен ужива-

тись для позначення виключно публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації [4, с. 101–106].

Мета статті. Названі особливості розуміння нової категорії науки адміністративного права визначають такі напрями подальших наукових розвідок: по-перше, зважаючи на очевидність твердження, що публічне адміністрування є діяльністю певних інституцій, доцільним є розгляд поняття «публічна адміністрація», по-друге, важливим і необхідним є визначення сфери, де можливе застосування цього терміна внутрішньо чи зовнішньо організаційно, по-третє, з'ясування власне змісту цього поняття.

Виклад основного матеріалу дослідження. У проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні надається таке визначення: «... – це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій)» [8].

Справді, вже не викликає заперечень зарахування органів місцевого самоврядування до суб'єктів, що виконують публічно-владні управлінські функції. Однак необхідність забезпечення транспарентності прийняття важливих для суспільства рішень і формування органів влади, незалежності діяльності окремих інституцій зумовили появу нових самоврядних інституцій, уповноважених на здійснення публічно-владних управлінських функцій.

Ідеться про органи суддівського самоврядування, а також органи професійного самоврядування у сферах надання публічних послуг, зокрема Аудиторську палату України, кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури тощо (далі – органи професійного самоврядування). Аналіз функцій органів професійного самоврядування свідчить про виконання ними таких публічно-владних функцій, як контроль, допуск до професії, притягнення до дисциплінарної відповідальності, позбавлення права займатися професійною діяльністю, прийняття обов'язкових до виконання рішень тощо. Відповідно, органи професійного самоврядування можуть і повинні розглядатися як частина публічної адміністрації.

У літературі обґрунтовується також необхідність зарахування до категорії «інших суб'єктів, що уповноважені виконувати публічно-владні функції», підприємств, установ, організацій та окремих фізичних осіб, які реалізують делеговані повноваження [6, с. 58]. Справді, функціонування таких утворень, як Інформаційно-довідковий департамент ДФС [9; 10] та Торгово-промислово-палата України [11–13] дає підстави для визнання можливості виконання юридичними особами публічного та приватного права окремих делегованих державою повноважень. Більш складним є питання про виконання делегованих повноважень представниками самоврядних професій: арбітражними керівниками, адвокатами, приватними нотаріусами тощо [7]. Справді, названі суб'єкти надають публічні послуги, що мають вагоме суспільне значення

та / або виступають юридичними фактами для виникнення, зміни, припинення правовідносин, однак не є суб'єктами владно-розпорядчого впливу і носіями делегованих повноважень [6, с. 60–61], тому, на відміну від органів їхнього професійного самоврядування, не можуть бути зараховані до публічної адміністрації.

Наведений розширений перелік суб'єктів публічної адміністрації є дискусійним і потребує подальшого наукового розроблення та обґрунтування, втім, має методологічне значення для розроблення категорії публічного адміністрування. Наприклад, визнання суб'єктами реалізації публічно-владних управлінських функцій органів професійного самоврядування дає змогу говорити про такі характеристики категорії «публічне адміністрування», як транспарентність, гласність, спрямованість на реалізацію публічних інтересів. Названі якості публічного адміністрування знаходять свій вияв у колегіальній підготовці управлінських рішень, спрощенні та автоматизації управлінських процедур, посиленні сервісного складника у реалізації управлінських функцій тощо.

Важливим є розповсюдження наведених якостей на всі сфери діяльності публічної адміністрації, що вимагає переосмислення обсягу та змісту поняття «публічне адміністрування». Варто погодитись із І.П. Яковлевим щодо того, що публічне адміністрування має сприйматися в обсязі всіх регульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись управлінням, адже теоретичне опрацювання саме не управлінських сфер (першочергово – сприяючого урядування) стало приводом для утвердження поняття «публічне адміністрування» [6, с. 35].

У цьому зв'язку варто звернути увагу на наукову позицію Ю.П. Сурміна та В.П. Трошинського, які розглядають публічне адміністрування як теорію та практику державного управління, що характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав і свобод громадян [14, с. 605]. Визнаючи недоцільність визначення категорії «публічне адміністрування» через поняття «державне управління», підкреслимо, що наведене визначення констатує якісні характеристики публічного адміністрування, такі як спрямованість на задоволення публічного інтересу, гласність (публічність), взаємодія з інститутами громадянського суспільства у процесі прийняття управлінських рішень, встановлення процедурної форми для реалізації владних повноважень тощо.

Як справедливо наголошують В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник, основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства, що, відповідно, не дає змоги ототожнювати публічний інтерес і державний інтерес, який є лише одним із елементів інтересу публічного [7]. Державний інтерес, з одного боку, може бути лише частиною публічного інтересу, а з іншого – суперечити йому [6, с. 23]. Саме тому важливим і необхідним є доступ громадян як до вироблення публічної політики, так і до прийняття управлінських рішень під час її практичної реалізації публічною адміністрацією. Сьогодні відповідними можливостями володіють громадські об'єднання зі статусом юридичної особи, а запровадження так званого е-врядування (е-звернення, е-петиції, створення електронних кабінетів споживачів, платників податків) розширює доступ до публічного управління і фізичних осіб. Реалізація публічного інтересу передбачає також створення дієвої та ефективної системи громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації. Реалізації саме публічних, а не державних інтересів, сприяє функціонування розглядуваних вище органів профе-

сійного самоврядування: судівського, адвокатського, нотаріусів, аудиторів, арбітражних керівників тощо. Держава лише виробляє політику у вказаних галузях, визначає напрями їх розвитку та встановлює загальні обмеження та заборони, однак безпосередню їх реалізацію здійснює спільно з професіоналами, довіра до яких висловлена більшістю осіб, що здійснюють відповідний вид діяльності, шляхом обрання до колегіальних органів професійного самоврядування.

Крім того, під час формування дефініції категорії «публічне адміністрування» необхідно враховувати людиноцентристську концепцію взаємодії публічної адміністрації із приватними суб'єктами, а також закріплення в чинному законодавстві принципу верховенства права як основи діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [15].

Наприклад, за справедливим твердженням А.М. Гоголева, під публічним адмініструванням як правовою категорією варто розуміти врегульовану нормами права діяльність публічної адміністрації, що спрямована на реалізацію законних прав і свобод людини й громадянина, задоволення потреб суспільства та держави, виконання нормативно-правових актів, виданих органами державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення верховенства права, дотримання Конституції та законодавства [16].

Важливою частиною верховенства права є доступ до закону у сенсі зрозумілості, ясності та передбачуваності положення закону [17], яка у діяльності публічної адміністрації трансформується у необхідність та обов'язковість інформування про мету, завдання та повноваження публічної адміністрації, права громадян у відносинах із публічною адміністрацією та процедури їх реалізації, порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації, інформування про плани та результати діяльності.

Гласність публічного адміністрування не обмежується лише добровільним інформуванням публічною адміністрацією про обсяг і результати реалізації наданих повноважень, однак передбачає транспарентність під час прийняття управлінських рішень, що може бути забезпечено як колегіальністю їх прийняття, так і залученням інститутів громадського суспільства до їх підготовки.

Під час визначення такої якісної характеристики публічного адміністрування, як взаємодія його з громадянським суспільством, варто застерегти проти її однобічного розуміння як зовнішньої спрямованої діяльності. Якісні характеристики публічного адміністрування виявляються також у внутрішньо-організаційній діяльності публічної адміністрації. Наприклад, у сфері державної служби функціонують такі інституції, як виборні органи первинної профспілкової організації державного органу, повноваження яких визначено статтею 38 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» і які містять, окрім сприяння у реалізації соціальних і трудових прав державних службовців, такі внутрішньо-управлінські функції, як контроль за виконанням колективного договору, надання згоди або відмови у дачі згоди на припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення [18], а також загальні збори (конференція) державних службовців державного органу, на які покладено функції з обрання представників до складу дисциплінарної комісії. Крім того, до персонального складу конкурсних комісій у сфері державної служби та дисциплінарних комісій із розгляду дисциплінарних справ у державних органах, рішення яких є обов'язковими у частині прийняття на державну службу та враховуються під час притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, можуть включатись представники громадських об'єднань [19].

Висновки. Наділення поняття «публічне адміністрування» категоріальним статусом під час проведення наукових досліджень дає змогу виявити (або, навпаки, вказати на необхідність) як якісні зміни організаційно-правових засад взаємовідносин держави та фізичних і юридичних осіб, так і реалізацію принципів демократичного врядування та прийняття управлінських рішень.

Використання категорії «публічне адміністрування» під час дослідження проблематики правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з громадянським суспільством дає можливість отримати уявлення про комплекс розпорядчих і сервісних, юрисдикційних, інформаційно-консультативних, внутрішньо-організаційних заходів, здійснюваних суб'єктами владних повноважень [6, с. 38–39], встановити їх відповідність якісним характеристикам публічного адміністрування та запропонувати напрями й конкретні пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових засад їхньої діяльності.

Незважаючи на цілком слушні зауваження вчених щодо доцільності, необхідності та власне змісту поняття «публічне адміністрування», варто вказати, що публічне адміністрування встановлює інші стандарти діяльності суб'єктів виконання публічно-владних функцій, відмінні від традиційних уявлень про державне та самоврядне управління, та дає змогу скласти системне уявлення про форми та методи виконання певної функції держави як органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування, органами професійного самоврядування суб'єктів, що виконують делеговані публічно-владні функції, та інститутами громадянського суспільства.

Література:

1. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266. Офіційний вісник України. 2015 р. № 38. Стор. 194. Ст. 1147.
2. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. Адміністративне право і процес. 2012. № 2 (2). С. 43–51.
3. Галуцько В.В., Діхтєвський П.І., Кузьменко О.В., Стеценко С.Г. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: «ОЛДІ-ПЛЮС», 2018. 446 с.; С. 17.
4. Миколенко О.І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. Права держава. 2018. № 30. С. 101–106.
5. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: «Юрінком Інтер», 2001. 576 с.
6. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.
7. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посібник. / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: «Ваіте», 2014. 376 с.
8. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. Веб сайт. URL: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.
9. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
10. Положення про державну фіскальну службу України: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/236-2014-p>.
11. Про торгово-промислові палати в Україні: Закон України від 2 грудня 1997 р. № 671/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1998. № 13. Ст. 52.
12. Про надання Торгово-промислової палати України повноважень виступати гарантуючою організацією, що видає в Україні книжки (карнети) А.Т.А.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 988-р. Офіційний вісник України. 2005. № 1. Стор. 100. Ст. 38.
13. Про затвердження Порядку видачі книжок (карнетів) А.Т.А.: постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 р. № 1654. Офіційний вісник України. 2006. № 48. Стор. 60. Ст. 3196.
14. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та інші; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. С. 605.
15. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 38. Ст. 385.
16. Гоголев А.М. Публичное администрирование как правовая категория. Экономика. Налоги. Право. 2015. № 2. С. 141–146.
17. Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).
18. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 45. Ст. 397.
19. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 4. Ст. 43.

Била В. Р. К вопросу о сущности и содержании категории «публичное администрирование»

Аннотация. В статье проведен анализ сущности и содержания правовой категории «публичное администрирование». Указано на перспективы ее использования при проведении научных исследований. Отмечено, что публичное администрирование как форма реализации властных полномочий устанавливает другие стандарты деятельности субъектов выполнения публично-властных функций, отличительные от традиционных представлений о государственном и самоуправляющемся управлении, и позволяет составить системное представление о формах и методах выполнения определенной функции государства как органами исполнительной власти, так и органами местного самоуправления, органами профессионального самоуправления субъектов, выполняющих делегированные публично-властные функции, и институтами гражданского общества.

Ключевые слова: публичное администрирование, субъекты публичной администрации, публичность, гласность, профессиональное самоуправление.

Bila V. To the question of the essence and content of the category “public administration”

Summary. The article analyzes the essence and content of the legal category “public administration”. It is indicated on the prospects of its use during the conduct of scientific research. It was emphasized that public administration as a form of realization of power powers establishes other standards of activity of subjects of execution of public power functions, different from traditional representations about state and self-government management, and allows to make a systematic representation of forms and methods execution of a certain function of the state as bodies of executive power, as well as bodies of local self-government, bodies of professional self-government of subjects performing delegated public authority functions and institutes of civil society.

Key words: public administration, subjects of public administration, publicity, publicity, professional self-government.