

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ: ЛОГІКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ДЕФІНІЦІЇ

Спираючись на широкий спектр фахових літературних джерел автор здійснює логіко-методологічний аналіз дефініції «публічна адміністрація», окреслює сучасні наукові підходи до розуміння означеного поняття та визначає окремі їх переваги та недоліки.

Ключові слова: публічна адміністрація, виконавча влада, місцеве самоврядування, концепція, дефініція.

Каменская Н. П. Публичная администрация: логико-методологический анализ дефиниции.

Опираясь на широкий спектр профессиональных литературных источников автор осуществляет логико-методологический анализ дефиниции «публичная администрация», очерчивает современные научные подходы к пониманию указанного понятия и определяет отдельные их преимущества и недостатки.

Ключевые слова: публичная администрация, исполнительная власть, местное самоуправление, концепция, дефиниция.

Kamenskaya N. P. Public Administration: Logical-methodological Analysis of the Definition.

Relied on a wide range of professional literature sources the author performs logical-methodological analysis of the definition of «public administration», outlines the modern scientific approaches to the understanding of this concept and determines their individual advantages and disadvantages.

Keywords: public administration, executive authorities, local self-government, a concept, definition.

В умовах переоцінки характеру взаємостосунків між державою і людиною у бік демократизації та гуманізації теорія публічної адміністрації набувала популярності у суспільстві [1, с. 10]. Разом з тим, дискурс щодо змісту відповідного поняття не вчуває вже досить тривалий час [2, с. 135]. Історіографію дослідження означеної проблематики складають наукові розробки таких вчених, практиків як: В. Б. Авер'янов, А. І. Берлач, Н. А. Гнидюк, Т. О. Гуржій, Ю. В. Делія, Е. Ф. Демський, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Т. О. Мацелик, М. І. Лахижа, Н. Р. Нижник, В. П. Тимошук, О. І. Черчатий, Ю. В. Фомін та ін. З огляду на відсутність єдиного підходу до визначення терміну «публічна адміністрація», його базисний характер у адміністративному праві з'ясування смислового навантаження цього правового феномену з логіко-методологічної точки зору нині набуває ключового значення.

Варто зазначити, що попри частовживаність дефініція «публічна адміністрація» у вітчизняному законодавстві не використовується. У науковій літературі констатується її відсутність й на рівні батьківщини терміну: Європейського Союзу. Деякою мірою такий недолік компенсується визначеннями поняття у законах країн-членів названої європейської організації [3, с. 28-31]; переліком характерних рис публічної адміністрації (ефективність (успішність), прозорість, етика та справедливість вчинків), що розміщений на веб-сайті Європейської Комісії [4] тощо.

Спираючись на аналіз широкого спектру тематичних фахових джерел доцільно виокремити два концептуальних підходи до трактування змісту публічної адміністрації як організаційно-правового утворення: так званий «широкий» і «вузький».

Прихильники «широкої» концепції під публічною адміністрацією зазвичай пропонують розуміти систему органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів які відповідно до закону забезпечують виконання законодавчих актів у публічних інтересах та наділені прерогативами публічної влади [5, с. 35; 6, с. 24; 7, с. 89; 8, с. 13; 9, с. 7-8]. Отже, у широкому сенсі до публічної адміністрації відносять не тільки органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, але й загал суб'єктів, які згідно із законами виконують делеговані владою повноваження у сфері публічного управління з метою задоволення тих або інших суспільних потреб.

Натомість прибічники іншої, «вузької» теорії, вважають, що термін «публічна адміністрація» є симбіозом: максимум системи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування [10, с. 92], мінімум суб'єктів виконавчої влади (у тому числі виконавчих органів місцевого самоврядування) [11, с. 117].

З нашої точки зору, мають місце й непоодинокі випадки недосконалості теоретичних поглядів на сутність даного явища правової дійсності. Серед таких прикладів привертають увагу:

– трактування поняття «публічна адміністрація» на сторінках одних і тих самих наукових доробків одночасно як у «широкому», так і «вузькому» розумінні [12, с. 523], що свідчить про неоднозначність, нечіткість позиції фахівців;

– інтерпретація публічної адміністрації за межами загальноприйнятих у юридичній науці концепцій. Зокрема, публічна адміністрація детермінується як новий суб'єкт локального управління: система територіальних утворень виконавчих органів державної виконавчої влади на місцях і відповідних органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, обраних громадами, наділених правом самостійно або через утворювані ними органи вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції, законів України [13, с. 6]. Позиція видається недостатньо аргументованою з двох причин. По-перше, не враховано низку центральних органів виконавчої влади, що очолюють систему інституцій публічного управління: Кабінет Міністрів України, міністерства, служби, агентства, інспекції. По-друге, на узбіччі наукового пошуку залишився функціональний аспект публічної адміністрації: здійснення (реалізація) публічної влади. Крім того, запропоноване трактування є концептуально не вивіреним не тільки для вітчизняного, але й для європейського права. У Європейських країнах відповідним терміном прийнято позначати всю систему публічних інституцій, а також їх діяльність [14, с. 74]. Теорію, що місцеве самоврядування є формою публічної влади зазвичай підтримують чимало науковців (у тому числі й ми. – Н.К.), однак це не означає, що публічна адміністрація складається лише з представницьких та виконавчих органів на місцях. Як справедливо наголошує видатний теоретик права С. С. Алексєєв не можна забувати найважливіші вимоги, що ставляться до наукової термінології, – її однозначності, суворості визначеності, ясності, усталеності, а також сумісності з усім комплексом уживаних у науці термінів [15, с. 35–36].

Як відомо, до органів виконавчої влади належать: Кабінет Міністрів України, міністерства, інші органи центральної виконавчої влади (служби, агентства інспекції) та підпорядковані їм органи на рівні адміністративно-територіальних одиниць. У свою чергу, місцеве самоврядування реалізовується територіальною громадою безпосередньо або через сільські, селищні, міські, районні, обласні ради та їх виконавчі органи.

Функції публічного управління здійснюються у відповідних масштабах як органами виконавчої влади, так і місцевого самоврядування. Вказана діяльність безпосередньо стосується не тільки місцевих виконавчих органів, але й суб'єктів влади, що наділені представницькими повноваженнями на місцях. Зі змісту повноважень сільських, селищних, міських, районних та обласних рад випливає, що вони виконують низку функцій організаційно-управлінського характеру, у тому числі: утворюють підзвітні та підконтрольні виконавчі органи місцевого значення, затверджують їх структуру та загальну чисельність, скасовують протиправні акти таких органів та заслуховують звіти їх посадових осіб тощо. Не можна оминати увагою й те, що до компетенції міських рад входить організація управління районами в містах (ст. 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16]), а на рівні районів та областей виконавчі органи відсутні взагалі. В останньому випадку, функціональне розвантаження районних та обласних рад відбувається шляхом делегування представницькими органами окремих управлінських функцій відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16]).

Отже, буде логічним до складу публічної адміністрації одночасно відносити і представницькі, й виконавчі органи місцевого самоврядування. Тим більше, у ході вирішення питань місцевого значення всі заходи указаних суб'єктів спрямовуються у межах компетенції на представлення інтересів територіальних громад (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16]).

Звернемо увагу ще на одну сторону розглядуваного питання: необхідність розмежування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з іншими суб'єктами (підприємствами, установами, організаціями як державної, так і недержавної форм власності. – Н.К.), що наділені окремими повноваженнями у сфері публічного управління. Звичайно, виконання функцій у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави останнім невластиве, їх статутними завданнями є здійснення комерційної або некомерційної діяльності невідного характеру. Серед непоодиноких випадків існування відповідної проблеми як приклад наведемо проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, що розроблений громадською організацією політичного спрямування «Центр політико-правових реформ» [17]. В законопроекті під поняттям публічна адміністрація розуміються органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти уповноважені на виконання публічних функцій. Разом з тим, відомий фахівець Центру політико-правових реформ, кандидат юридичних наук В. П. Тимошук вважає, що вимоги адміністративно-процедурного законодавства не повинні стосуватися підприємств, установ та організацій, тим більше недержавних, як

це сьогодні передбачено Законом України «Про звернення громадян [1, с. 39]. З нашої точки зору, вчений має рацію з огляду на таке.

Публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний та організаційно-структурний. У функціональному аспекті – це діяльність структурних утворень з виконання функцій спрямованих на реалізацію публічного інтересу. З організаційно-структурної точки зору – сукупність органів, які створюються для здійснення (реалізації) публічної влади [18, с. 30–31].

Результати аналізу інтерпретованих теоретичних положень дають підстави стверджувати, що підприємства, установи, організації, які виконують ті чи інші функції у сфері публічного управління відповідають лише функціональному критерію. Неприналежність до управлінських органів за іншою організаційно-структурною підставою, пояснюється їхньою опосередкованою причетністю до виконавчої влади, яка за юридичною природою покликана «діяти від імені та в інтересах держави, виконувати її задачі та функції» [19, с. 21] в публічних правовідносинах. Необхідно також враховувати, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування діють на підставі, у межах повноважень та у спосіб визначені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України [20]), а підприємства, установи, організації за протилежних умов: у межах не заборонених законодавством. Зауважимо, що викладене не означає спростування нами практичної корисності делегування (у разі необхідності. – Н.К.) окремих управлінських повноважень невідладним суб'єктам на кшталт позитивного досвіду країн зі стабільною демократією [1, с. 40].

Враховуючи викладені міркування та застереження, на наш погляд, позиція прихильників «вузької» теорії розуміння публічної адміністрації як *системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які відповідно до закону, у межах компетенції здійснюють управління публічними справами* видається достатньо аргументованою та переконливою.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України : [автор-упоряд. В. П. Тимошук]. — К. : Факт, 2003. — 496 с.
2. Мацелик Т. О. Публічна адміністрація: питання понятійно-категоріального апарату / Т. О. Мацелик // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1. – С. 135–138.
3. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк. – К. : Міленіум, 2003. – 384 с.
4. Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Komitetu ekonomiczno-spolesnego oraz Komitetu regionów. Biała Księga. Usług użyteczności publicznej. – Bruksela, 12.5.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LrxUriServ/site/pl/com/2004/com20040374pl01.pdf>.
5. Административное право зарубежных стран : учебник / [Козырин А. Н., Штатина М. А., Зеленців А. Б. и др.]; под ред. А. Н. Козырина, М. А. Штатиной. — М. : Спарк, 2003. — С. 32; Колпаков В. К. Предмет административного права: сучасний вимір [Текст] / В. К. Колпаков // Юридична Україна. – 2008. – № 3. – С. 33–38.
6. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.
7. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах) : Навч. посіб. / С. О. Масьондз. – К. : Атіка, 2008. – 272 с.
8. Фомін Ю. В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади : автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ю. В. Фомін. – Запоріжжя, 2012. – 18 с.
9. Черчатий О. І. Оптимізація діяльності публічної адміністрації України на регіональному рівні в умовах євроінтеграції автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 25.00.02 / О. І. Черчатий. – Івано-Франківськ, 2011. – 20 с.
10. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії / М. Міхровська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Юридичні науки). – 2011. – № 88. – С. 90–93.
11. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – №5. – С. 117–122.
12. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525.
13. Делія Ю. В. Адміністративно-правові аспекти нормотворчості публічної адміністрації в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ю. В. Делія. – К., 2014. – 35 с.
14. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в *acquis communautaire* / Н. Гнидюк // Юридичний журнал «Законодавство України: науково-практичні коментарі». – 2006. – № 10. – С. 74–77.

15. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т. / С. С. Алексеев. – Т. 1. – М. : Юрид. лит., 1981. – 360 с.
16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
17. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: Проект ЦППР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.
18. Колпаков В. К. Про публічні адміністрації / В. К. Колпаков // Право України. – 2003. – № 5. – С. 28–31.
19. Розин Л. М. Советское государство как субъект административно-правовых отношений / Л. М. Розин // Субъекты советского административного права, межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск : Свердловский юридический институт, 1985. – 168 с.
20. Конституція України: Закон від 28.06.1996 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

** Каменська Ніна Петрівна – докторант Національного університету державної податкової служби України, доцент Київського національного торговельно-економічного університету, кандидат юридичних наук.*