

УДК 342(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-5399.2020.1.15>**КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ РОЗМЕЖУВАННЯ ТА ІНТЕГРАЦІЇ
В ОСНОВІ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ****CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF DISTRIBUTION
AND INTEGRATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM****Сігар Д.М.,***здобувач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету*

Статтю присвячено висвітленню конституційних принципів організації цілісної системи публічної адміністрації. Зроблено висновок, що вихідними ідеями, які покладені в основу формування різноманітної організації, якою є публічна адміністрація, є принципи розмежування та інтеграції. Перший принцип розмежування стосується структури: органів, спеціальних установ, які наділені компетенцією та певним рівнем самостійності у прийнятті рішень. Принцип розмежування в організації системи публічної адміністрації означає наявність різних інституцій, які організовані переважно у державну ієрархічну структуру. Інший принцип інтеграції формує функціональні компоненти системи публічної адміністрації: порядок прийняття рішень, обміну інформацією, здійснення контролю. Саме цей принцип забезпечує цілісність, незважаючи на наявні різні організаційні структури різної форми прийняття рішень (колегіальної і одноособової) та функціональної спрямованості, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють адміністрування, в тому числі і суб'єкти приватного права. У статті також приділено увагу питанню легітимації органів, які здійснюють управління та адміністрування. Хоча, як встановлено, це не є таким простим питанням, як, скажімо, для органів законодавчої влади, де легітимація реалізується за допомогою виборів та голосування. Водночас органи виконавчої влади, так само як і парламент, підпадають під регулятивну дію статті 5 Конституції, а суб'єктом легітимації виступає народ як сукупність осіб, що не визначає себе за будь-якими груповими критеріями: політичними, ціннісними тощо. Така легітимація насамперед проявляється через ієрархічну вищість парламентського закону стосовно актів будь-якого органу публічної адміністрації та через способи безпосереднього та опосередкованого (наприклад, діяльність Рахункової палати) парламентського контролю.

Ключові слова: конституційні принципи, органи виконавчої влади, публічна адміністрація, розмежування, інтеграція, легітимація.

Юридична наука розглядає публічну адміністрацію як єдину цілісність, що є формою реалізації публічної влади та забезпечує реалізацію виконання законів. Нинішнє розуміння публічного адміністрування зводиться до адміністративної діяльності суб'єктів

публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності [1, с. 20].

Такий підхід не є новим чи новаторським у правничій науці. Апарат державного управління ще у радянських дослідженнях розумівся як цілісність, що виражається в нових інтегративних властивостях (ознаках, якостях) системи, які не співпадають безпосередньо із ознаками окремо взятих елементів, так само як і з простою сумою цих ознак [2, с. 69].

В той же час ця система становить собою сукупність окремих органів, що реалізують окремі завдання, функції і повноваження. Конституція України визначає наявність різних гілок влади із різними організаційними та процедурними структурами. Так, ст. 6 визначає, що державна влада здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а органи, що представляють різні гілки влади, здійснюють повноваження в межах конституції та відповідно до законів. Також, крім державної влади, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7 Конституції) [3]. Тому ці структури публічної адміністрації повинні перебувати у певному відношенні до розподілу державних завдань.

І стрижневим питанням для визначення ефективності діяльності цілісної системи є розподіл цілей, завдань, функцій і повноважень між структурними одиницями: органами. В результаті визначення компетенції, по-перше, чітко фіксується конкретний обсяг і зміст діяльності владного суб'єкта. При цьому забезпечується єдність і відповідність функцій іншим елементам змісту його діяльності. По-друге, проводиться розмежування змісту управлінської діяльності між суб'єктами, тобто закріплюється певний стан розподілу відповідальності в апараті управління [2, с. 70]. Це є однаково важливим як для окремих органів, так і для структурних підрозділів, оскільки дозволяє уникнути дублювання повноважень, підміни одними органами інших, не допустити так званих структурних «проривів».

Актуальність та важливість питання розподілу функцій, повноважень та відповідальності між елементами публічної адміністрації ще більше загострюється у сучасних умовах. Адже організацію публічної адміністрації охопила плюралізація. Вона втрачає специфічні характеристики цілісної організаційної структури і перетворюється на функціональну цілісність. Так, про це у зарубіжних наукових дослідженнях наголошувалося ще у минулому столітті, що відмежування державної організації від приватних організацій приватних типів, особливо від економіки, стає дуже відносним через підкреслення робочого характеру. І ця відносність відповідає дійсності [4].

У вітчизняних джерелах над цим почали замислюватися в останні роки, коли такі тенденції стали очевидними і в Україні. Так, у науковій та навчальній літературі відмічається, що ключовою ознакою суб'єкта публічного адміністрування є діяльнісний принцип – здійснення публічного адміністрування, хоча його основу становлять органи, для яких публічне адміністрування є основним видом діяльності, а саме органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [1, с. 74]. Водночас сьгоднішні реалії є такими, що повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) реалізуються не тільки цими органами, а й органами, які не належать до перелічених. Тому у відповідь на закиди про розмивання понять вірно зауважується, що якщо йдеться про організаційний аспект, то в дослідженнях варто використовувати поняття «публічна адміністрація», однак якщо йдеться про здійснення повноважень публічної адміністрації іншими суб'єктами, то доцільніше робити акцент на адмініструванні, а не змінювати статичку організаційного права [5, с. 168].

В той же час варто підкреслити, такі тенденції аж ніяк не применшують роль права та унормування право-

вими засобами діяльності публічної адміністрації, її внутрішніх зв'язків та взаємовідносин із іншими елементами соціальної системи. За допомогою наділення повноважень такі важливі традиційні принципи побудови публічної адміністрації, як територія, предметна компетенція, ієрархія, знаходять свою реалізацію і відповідники у правових нормах. За допомогою права, правових норм та принципів вибудовується цілісна система публічної адміністрації.

В цьому дослідженні ми задалися питанням: які вихідні положення та ідеї покладені в основу формування цілісної, проте різноманітної організації, яку називають узагальненим поняттям «публічна адміністрація». І найперше, що є доволі очевидним, це те, що концептуальними протилежними принципами є принципи розмежування та інтеграції.

Перший принцип розмежування стосується структури: органів, спеціальних установ, які наділені компетенцією та певним рівнем самостійності у прийнятті рішень. Інший принцип інтеграції формує функціональні компоненти системи публічної адміністрації: порядок прийняття рішень, обміну інформацією, здійснення контролю.

Саме з цими принципами пов'язане утворення цілісної організації публічної адміністрації. Тому варто зупинитися на їх аналізі дещо детальніше.

В основі принципу розмежування організації публічної адміністрації лежить загальна ідея розподілу в структурному устрої держави різних видів органів, до основних із яких належать законодавчі, виконавчі і судові, а також органів місцевого самоврядування, які структурно не входять у механізм держави. Щодо цього також варто згадати, що у змісті Конституції України пріоритетним є чітке виділення не конкретних гілок влади, а конкретних її суб'єктів – органів та їх систем. Зокрема, щодо виконавчої влади Конституцією передбачено виокремлення системи органів

виконавчої влади в розділі «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» [6, с. 51].

Принцип розмежування в організації системи публічної адміністрації означає наявність різних інституцій, які організовані переважно у державну ієрархічну структуру. Така ідея проведена у конституційних положеннях, наприклад, статті 113 основного закону, де визначено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади; п. 9-1 статті 116, де визначено, що Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; також статтею 118, що врегульовує підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій органам виконавчої влади вищого рівня. Це саме відображено також у законах, наприклад, «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», а також у підзаконних нормативних актах. Наприклад, постановою «Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції» уряд ліквідував територіальні органи Міністерства юстиції як юридичні особи публічного права, утворив як юридичні особи публічного права міжрегіональні територіальні органи Міністерства юстиції, установив, що територіальні органи, які ліквідуються, продовжують здійснювати повноваження та функції, покладені на зазначені органи, до завершення здійснення заходів, пов'язаних з утворенням міжрегіональних територіальних органів Міністерства юстиції [7].

Загалом принцип ієрархії щодо вказівок вважається центральною структурною ідеєю адміністративно-організаційного права. Як відмічається провідними дослідниками у галузі адміністративного права, у літературі завжди йдеться про уявлення, орієнтовані на картину по-бюрократичному

організованої, державно-безпосередньої публічної адміністрації [8, с. 278]. Ця форма вважається стандартним типом: юридичну форму відомства уявляють на прикладі чиновника – державного службовця, юридичну форму установи – на прикладі монархичної установи. Статус інших членів організаційних одиниць, наприклад, обраних носіїв мандатів або призначених експертів, рідко знаходять місце в загальних теоріях адміністративно-організаційного права. Разом з цим такі питання розглядають в особливих частинах організаційного права, наприклад, у муніципальному праві.

В той же час принцип розмежування в організації системи публічної адміністрації не є абсолютним, а підпадає під окремі вимоги. Перш за все це вимога легітимації організаційних структур, а саме проектування саме таких «будівельних форм», які потрібні для виконання конституційно-правових вимог до рівня легітимації [8, с. 289], тобто повинні утворюватися, організовуватися та виглядати структури публічної адміністрації, щоб були реалізовані умови легітимації.

Стосовно легітимації органів, які здійснюють управління та адміністрування, то це не є таким простим питанням, як, скажімо, для органів законодавчої влади, де легітимація реалізується за допомогою виборів та голосування. В той же час органи виконавчої влади, так само як і парламент, підпадають під регулятивну дію статті 5 Конституції, що єдиним джерелом влади в Україні є народ. Відповідно, суб'єктом легітимації виступає народ як сукупність осіб, що не визначає себе за будь-якими груповими критеріями: політичними, ціннісними тощо. Така легітимація насамперед проявляється через ієрархічну вищість парламентського закону стосовно актів будь-якого органу публічної адміністрації та через способи безпосереднього та опосередкованого (напри-

клад, діяльність Рахункової палати) парламентського контролю. В той же час це не є єдиною моделлю легітимації владних структур органів управління. На нашу думку, у цьому питанні є важливим відображення у діяльності владних суб'єктів публічного інтересу, а якщо конкретніше – то завдань, які стоять перед кожним органом.

Стосовно іншого принципу організації системи публічної адміністрації – принципу інтеграції, то він, як вже було вище відмічено, формує функціональні компоненти системи публічної адміністрації: порядок прийняття рішень, обміну інформацією, здійснення контролю. Саме цей принцип забезпечує цілісність, незважаючи на наявні різні організаційні структури різної форми прийняття рішень (колегіальної і одноособової) та функціональної спрямованості, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють адміністрування, в тому числі і суб'єкти приватного права.

У нормативному виразі принцип інтеграції виражається, до прикладу, у наявності загальних процедурних правил прийняття рішень, які у вітчизняному законодавстві містяться у статті 2 Кодексу адміністративного судочинства. Так, суб'єкти владних повноважень повинні приймати рішення на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано; безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; пропорційно; з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку [9]. Також забезпечення принципу інтеграції досягається за допомогою унормування загальних вимог доступу до публічної інформації, що врегульована законом [10].

Таким чином, вихідними ідеями, які покладені в основу формування цілісної, проте різноманітної організації, якою є публічна адміністрація, є принципи розмежування та інтеграції. Перший принцип розмежування стосується структури: органів, спеціальних установ, які наділені компетенцією та пев-

ним рівнем самостійності у прийнятті рішень. Інший принцип інтеграції формує функціональні компоненти системи публічної адміністрації: порядок прийняття рішень, обміну інформацією, здійснення контролю. Саме з цими принципами пов'язане утворення цілісної організації публічної адміністрації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Третє видання. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020, 584 с.
2. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. Киев : «Наукова думка», 1990, 148 с.
3. Конституція України. Конституція України: Закон від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Forsthoft E. Lehrbuch des Verwaltungsrecht, Bd. 1, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., 1973
5. Карабін Т.О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 3(9). 2015. С. 164–169
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
7. Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2019. № 870. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2019-%D0%BF>.
8. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. Ред. О. Сироїд. [2-е вид., перероблене та доповнене]. Київ : «К.І.С.», 2009. 552с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011. №2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

The article is devoted to the coverage of the constitutional principles of the organization of the integral system of public administration. It is concluded that the initial ideas that underlie the formation of a diverse organization, which is a public administration, are the principles of delimitation and integration. The first principle of differentiation concerns the structure: bodies, special institutions, which are endowed with competence and a certain level of independence in decision-making. The principle of delimitation in the organization of the system of public administration means the existence of different institutions, which are organized mainly in the state hierarchical structure. Another principle of integration forms the functional components of the system of public administration: the order of decision-making, information exchange, control. It is this principle that ensures integrity, despite the existence of different organizational structures of different forms of decision-making (collegial and individual) and functional orientation, local governments, other administrative entities, including private law entities. The article also pays attention to the issue of legitimacy of the bodies that carry out management and administration. Although, as it turns out, this is not as simple an issue as, say, for the legislature, where legitimacy is exercised through elections and voting. At the same time, the executive branch, as well

as the parliament, falls under the regulatory effect of Article 5 of the Constitution, and the subject of legitimation is the people, as a set of persons who do not define themselves by any group criteria: political, value, etc. Such legitimacy is manifested, first of all, through the hierarchical superiority of parliamentary law in relation to the acts of any body of public administration and the methods of direct and indirect (for example, the activities of the Accounting Chamber) parliamentary control.

Key words: constitutional principles, executive bodies, public administration, delimitation, integration, legitimation.

Конституційно-правові засади організації
та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування