

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.741:35.088

ЗАГАЛЬНЕ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ЙОГО ДЛЯ РОЗУМІННЯ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

THE GENERAL PROVISION ON PUBLIC ADMINISTRATION AND ITS MEANING FOR THE UNDERSTANDING OF THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

Артеменко І.А.,
доктор юридичних наук, доцент,
суддя
апеляційного суду Одеської області

У статті доведено, що «публічне управління» доцільно розглядати як системне утворення, яке складається з таких елементів: 1) державне управління, яке здійснюється органами виконавчої влади й іншими державними органами, які не віднесені до останніх; 2) самоврядне управління, яке здійснюється органами місцевого самоврядування; 3) громадське управління, яке здійснюється недержавними утвореннями, яким були делеговані (законом, адміністративним договором) повноваження органів державної влади. З огляду на запропонований поділ «публічного управління» на складники, доведено, що його здійснюють різні суб'єкти, а саме: 1) суб'єкти державного управління (органи виконавчої влади та державні органи, які такого статусу не мають); 2) суб'єкти самоврядного управління; 3) недержавні суб'єкти, яким були делеговані відповідні повноваження. Водночас останні тісно взаємопов'язані, оскільки мають спільну мету щодо забезпечення прав і свобод громадян та реалізації публічного інтересу.

Ключові слова: суб'єкт, адміністративно-процесуальне право, процесуальна форма, публічне управління, державне управління.

В статье доказано, что «публичное управление» целесообразно рассматривать как системное образование, состоящее из следующих составляющих: 1) государственное управление, осуществляемое органами исполнительной власти и другими государственными органами, которые не отнесены к последним; 2) самоуправление, осуществляемое органами местного самоуправления; 3) общественное управление, осуществляемое негосударственными организациями, которым были делегированы (законом, административным договором) полномочия органов государственной власти. Исходя из предложенного разделения «публичного управления» на определенные составляющие, доказано, что оно осуществляется различными субъектами, а именно: 1) субъектами государственного управления (органами исполнительной власти и государственными органами, такого статуса не имеющими); 2) субъектами самоуправления; 3) негосударственными субъектами, которым были делегированы соответствующие полномочия. При этом последние находятся в тесной взаимосвязи, поскольку у них общая цель – обеспечение прав и свобод граждан и реализация публичного интереса.

Ключевые слова: субъект, административно-процессуальное право, процессуальная форма, публичное управление, государственное управление.

It is proved in the article that "public administration" should be considered as a system education, which consists of the following components: 1) state administration, which is carried out by executive authorities and other state bodies that are not assigned to the latter; 2) self-government, which is carried out by local self-government bodies; 3) public administration, which is carried out not by public entities, which were delegated (by law, administrative agreement) powers of state authorities. Proceeding from the proposed division of "public administration" into certain components, it has been proved that the latter is carried out by various entities, namely: 1) subjects of state administration (executive bodies and state bodies that do not have such status); 2) subjects of self-government; 3) non-state actors, which were delegated the respective powers. At the same time, the latter are closely interrelated, since they realize the common goal of ensuring the rights and freedoms of citizens and the realization of public interest.

Key words: subject, administrative-procedural law, procedural form, public administration, public administration.

Постановка проблеми. Докорінні зміни, які відбулися на теренах нашої держави, стали підґрунтям для оновлення концептуальних підходів до ролі держави та її інститутів у забезпеченні реалізації прав і свобод людини і громадянина та їх охороні. Ключовою в цьому аспекті є зміна орієнтирів у публічному управлінні, побудова нової європейської держави з позбавленням влади монополії у вирішенні суспільно значущих питань.

Стан опрацювання. На важливість досліджуваної проблематики звертали увагу вчені-адміністративисти, зокрема: С.С. Алексєєв, В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.Л. Грохольський, Е.Ф. Демський, О.В. Джафарова, Є.В. Додін, Т.О. Коломєєв, В.К. Колпаков, О.І. Миколенко, О.П. Рябенко, А.О. Селіванов, Ю.О. Тихомиров, М.М. Тищенко. Їхні праці є науковим фундаментом для подальшого дослідження зазначеного питання.

Метою статті є аналіз категорій більш загального порядку, як-от «державне управління», «суб'єкт державного управління», оскільки взаємозв'язок останніх

дозволяє визначити поняття категорії «публічне управління», він є центральним для юридичної науки й для розуміння необхідності докорінних змін щодо введення в правовий обіг категорій, які використовуються в праві Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Держава як соціальний феномен створюється з метою організації суспільства для забезпечення та захисту індивідуальних, колективних і загальносуспільних інтересів за допомогою встановлення загальнообов'язкових правил поведінки (норм права) на визначеній території. Виконання вищезгаданого можливе лише за умови суспільного договору, який полягає в тому, що держава бере на себе зобов'язання щодо підтримання балансу приватних та публічних інтересів у суспільстві, а громадяни, своєю чергою, зобов'язуються виконувати встановлені правила поведінки. Тобто в широкому розумінні функції держави можна об'єднати в три великі групи: 1) встановлення загальнообов'язкових правил поведінки; 2) забезпечення механізму реалізації вищезгаданих прав; 3) функція вирішення спірних питань (правосуддя).

Поєднання цих базових функцій держави закріплене і в Конституції України.

Так, у ст. 6 Конституції України зазначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1]. Для встановлення їхнього змісту необхідно виходити з форм державної діяльності. Так, законодавча діяльність полягає в ухваленні законів, виконавча діяльність – у їх безпосередній реалізації, а судова – у вирішенні спірних питань. Постає питання, чи відповідають суспільному запиту сучасні форми державної діяльності Української держави. Відповідь на нього, на нашу думку, знаходиться в площині визначення сутності діяльності, яка полягає в безпосередній реалізації законів і має назву «державне управління». Для відповіді на це запитання звернемося до теоретичних напрацювань.

Так, на думку Г.В. Атаманчука, державне управління – це практичний, такий, що організує та регулює, вплив держави на суспільну життєдіяльність людей із метою її впорядкування, збереження чи перетворення, який спирається на владну силу [2, с. 38]. Наведене визначення є яскравим прикладом побудови тоталітарної держави, в основу якої закладені тільки інтереси держави.

Як зазначають Ю.П. Битяк і В.В. Зуй, державне управління як частина соціального управління виконує свої завдання в порядку державної діяльності, його основне призначення – здійснення виконавчої влади на основі використання правового механізму. Державний характер такого управління проявляється в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави, для цього формуються спеціальні органи (встановлюються посади), які наділяються необхідними повноваженнями і діють у межах законів [3, с. 25]. Ми погоджуємося із цією позицією в частині того, що державне управління є тільки частиною впливу, що організує, яке здійснюється в суспільстві та державі загалом. Дещо дискусійним є положення, що державний характер такого управління проявляється в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. На нашу думку, основна роль і призначення держави в умовах сьогодення полягає в реалізації прав і свобод громадян тощо.

На думку С.Г. Стеценко, державне управління – це сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізується у функціонуванні органів усіх гілок влади та місцевого самоврядування й спрямована на регулювання суспільних відносин – у широкому розумінні, та виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади, а також інших органів, у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій – у вузькому розумінні заданої категорії [4, с. 49]. Ми вважаємо позицію вченого цікавою, але не позбавленою дискусійності. Так, дещо не зрозумілим є твердження, що державне управління – це сукупність усіх видів державної діяльності. На нашу думку, ототожнювати зовнішню діяльність усіх гілок влади з державним управлінням не можна.

Наведемо позицію В.Б. Авер'янова, який зазначає, що державне управління за сучасних умов варто тлумачити як самостійний специфічний вид державної діяльності, який у цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту в тому чи іншому обсязі здійснюється практично всіма державними органами, що належать до різних гілок державної влади [5, с. 132]. Аналіз позиції вченого свідчить, що державне управління як форма державної діяльності притаманне не тільки органам виконавчої влади. І.О. Сквірський зауважує, що термін «державне управління» є категорією, яка повинна та може аналізуватися суто крізь призму діяльності органів виконавчої влади [6]. Для висловлення власної позиції щодо зазначеного проаналізуємо діяльність інших суб'єктів, які під час свого функціонування задіяні в реалізації прав і свобод громадян, а також виконують завдання та функції держави.

Зауважимо, що сьогодні функції державного управління здійснюють також інші суб'єкти, які Конституцією України не віднесені до органів виконавчої влади. Так, до останніх можна віднести органи місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування [1]. Ст. 140 Конституції України [1] визначає місцеве самоврядування правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, що свідчить про наявність самоврядного управління, яке за своєю природою відрізняється від державного управління, оскільки суб'єктом його здійснення є відповідні органи місцевого самоврядування. Відмінність полягає в тому, що органи місцевого самоврядування не належать до органів державної влади, мають інший порядок формування й організації, а їхня діяльність регламентується окремим нормативно-правовим актом, а саме Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. Про самоврядне управління як окремий інститут говорить і В.П. Пилипишин, який поруч з останнім виокремлює громадське управління та корпоративне управління [8, с. 12].

Зазначимо, що державне управління здійснюють також інші органи державної влади, які, згідно із чинним законодавством, не віднесені до органів виконавчої влади. До них належать: Національний банк України, Національне антикорупційне бюро України, Служба безпеки України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Антимонопольний комітет України, Національне агентство з акредитації України та низка інших державних органів.

Також заслуговує на увагу діяльність суб'єктів публічного права, які, згідно з їхнім правовим статусом, не є державними органами, але їм делеговані повноваження виконавчо-розпорядчого характеру. Зауважимо, що інститут делегування повноважень надає можливість залучити до виконання функцій публічної влади широкі кола осіб, що свідчить про позбавлення держави монополії влади та сприяє залученню до управління державою громадянського суспільства, побудові правової демократичної держави [9]. Є нормативно закріплені положення, які містяться в Кодексі адміністративного судочинства України та визначає суб'єктів делегованих повноважень як повноправних учасників публічно-правових відносин, дії або бездіяльність яких є предметом адміністративної юрисдикції [10]. До таких суб'єктів можна віднести: 1) Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, яке є юридичною особою публічного права, до його повноважень належить реалізація державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти, аналіз якості освітньої діяльності, підготовка експертного висновку щодо можливості видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності та низка інших [11]; 2) Державне підприємство «Всеукраїнський державний науково-виробничий центр стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживачів», якому делеговані повноваження суб'єкта реалізації державної політики у сфері відповідності якості продукції; 3) територіальні органи з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ, які є юридичними особами публічного права, що надають платні та безоплатні послуги, здійснюють контроль за відповідністю конструкції транспортних засобів установленим вимогам стандартів, правил і нормативів, за дотриманням законодавства, що визначає порядок сплати зборів (обов'язкових платежів), за використанням транспортних засобів в умовах воєнного і надзвичайного стану, а також ведення їх обліку; видають свідоцтва про допуск транспортних засобів для перевезення небезпечних вантажів тощо [12].

Отже, є багато юридичних осіб публічного права, яким держава делегує повноваження виконавчо-розпорядчого характеру, які задіяні в реалізації прав і свобод громадян та виконують публічні функції тощо.

Варто наголосити на тому, що сьогодні можливе делегування повноважень органів виконавчої влади і самоврядним організаціям. До останніх можна віднести такі: Громадську організацію «Всеукраїнське об'єднання «Українське товариство оцінювачів»»; організації професійних учасників фондового ринку; Всеукраїнську громадську організацію «Союз експертів України»; Громадську організацію «Асоціація спеціалістів банківської оцінки України» тощо. Для прикладу наведемо наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13 жовтня 2014 р. № 282 «Про затвердження Порядку делегування повноважень саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності», яким визначено процедуру делегування та обсяг повноважень, що делегуються [13], рішення Національної комісії із цінних паперів та фондового ринку від 26 листопада 2013 р. № 2670 «Про затвердження Порядку розгляду заяв саморегульованих організацій професійних учасників фондового ринку про делегування повноважень саморегульованим організаціям професійних учасників фондового ринку та прийняття рішення» [14].

Отже, можна дійти загального висновку, що категорія «державне управління» не може забезпечити потреби практики правозастосування, оскільки в реалізації функцій держави задіяні не тільки спеціально створені для цього органи – органи виконавчої влади, а й низка інших суб'єктів, які не мають такого статусу, а іноді не причетні до державних органів взагалі.

Нами підтримується позиція О.В. Джафарової, що категорія «державне управління» не може забезпечити потреби науки адміністративного права і практики правозастосування, оскільки не охоплює весь спектр відносин, які виникають у процесі реалізації публічних функцій органами публічної влади [9, с. 48–49]. Вважаємо за доцільне введення в правовий національний обіг та закріплення категорії «публічне управління». Адже ця категорія не є новою. Термін «публічне управління» вперше вживає англійський державний службовець Десмонд Кілінг 1972 р. Він зазначає, що «публічне управління – це пошук використання у найкращий спосіб ресурсів для досягнення пріоритетних цілей державної політики» [15]. Визначення категорії публічного управління закріплене в програмних документах Організації Об'єднаних

Націй (далі – ООН). Так, у Програмі розвитку ООН надано визначення, яке запропоновано американським ученим Дж.М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування. На думку вченого, «публічне управління – це галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне постачання, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності» [15]. Цікавою в цьому визначенні є теза, що «публічне управління є ключовим для публічного адміністрування».

В.К. Колпаков і О.В. Кузьменко також оперують зазначеною категорією та зауважують, що публічне управління складається з: 1) державного управління, де суб'єктом є держава в особі відповідних структур; 2) громадського управління, де суб'єктом є недержавні утворення [16, с. 12].

Висновки. Загалом підтримуючи позицію видатних учених, наголосимо на тому, що публічне управління доцільно розглядати як системне утворення, яке складається з таких елементів: 1) державне управління, яке здійснюється органами виконавчої влади й іншими державними органами, які не віднесені до останніх; 2) самоврядне управління, яке здійснюється органами місцевого самоврядування; 3) громадське управління, яке здійснюється недержавними організаціями, яким були делеговані (законом, адміністративним договором) повноваження органів державної влади.

Зауважимо, що нами не виокремлюється як самостійний вид публічного управління корпоративне управління, оскільки зміст останнього полягає в упорядкуванні відносин усередині окремої організації. Але водночас воно має всі ознаки публічного управління. З огляду на запропонований поділ публічного управління на складники, можна зробити висновок, що його здійснюють різні суб'єкти, а саме: 1) суб'єкти державного управління (органи виконавчої влади та державні органи, які такого статусу не мають); 2) суб'єкти самоврядного управління; 3) недержавні суб'єкти, яким були делеговані відповідні повноваження. Водночас останні взаємопов'язані, оскільки втілюють спільну мету щодо забезпечення прав і свобод громадян і реалізації публічного інтересу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.
3. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України: конспект лекцій. Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібник. 3-тє вид., перероблене та доповнене. К.: Атіка, 2011. 624 с.
5. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юстініан, 2007. 288 с.
6. Сквірський І.О. Публічне управління як категорія сучасного українського адміністративного права. Митна справа: науково-аналітичний журнал. 2013. № 1 (85). Ч. 2. Кн. 2. С. 66–72.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.
8. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління. Юридична наука і практика. 2011. № 2. С. 10–14.
9. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2015. 572 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-ІV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
11. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
12. Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 899. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/899-2015-%D0%BF>.
13. Про затвердження Порядку делегування повноважень саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13 жовтня 2014 р. № 282. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1369-14>.
14. Про затвердження Порядку розгляду заяв саморегульованих організацій професійних учасників фондового ринку про делегування повноважень саморегульованим організаціям професійних учасників фондового ринку та прийняття рішення: рішення Національної комісії із цінних паперів та фондового ринку від 26 листопада 2013 р. № 2670. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0170-14>.
15. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі управління суспільством. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=581>.
16. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком-Інтер, 2003. 544 с.