

## МЕТОДОЛОГІЯ АНАЛІЗУ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ КАТЕГОРІЇ «ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ»

### THE METHODOLOGY OF THE ANALYSIS OF ESSENCE AND CONTENT OF THE CATEGORIES "PUBLIC ADMINISTRATION"

Рибак М.С.,  
аспірант

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена з'ясуванню сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». Вирішення зазначеного завдання здійснюється крізь призму нормативного регулювання та доктринальних підходів. На підставі чинних нормативних актів та наукових думок надається авторське визначення поняття «публічна адміністрація» та виділяються її характерні ознаки.

**Ключові слова:** адміністративна реформа, управління, адміністративне право, виконавча влада, публічна адміністрація.

Стаття посвячена выяснению сущности и содержания категории «публичная администрация». Решение указанной задачи осуществляется сквозь призму нормативного регулирования и доктринальных подходов. На основании действующих нормативных актов и научных мыслей дается авторское определение понятия «публичная администрация» и выделяются ее характерные признаки.

**Ключевые слова:** административная реформа, управление, административное право, исполнительная власть, публичная администрация.

The article is devoted to clarifying the nature and content of the category «public administration». The solution of this problem is through the prism of regulatory and doctrinal approaches. On the basis of existing legislation and the scientific thoughts, the author's definition of the term «public administration» and highlights its characteristic features.

**Key words:** administrative reform, governance, administrative law, executive power, public administration.

**Постановка проблеми.** Важливу роль регулятора суспільних відносин відведено сучасному адміністративному праву. Визначаючи важливу роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин, слід зазначити, що на протязі тривалого часу, особливо в перші роки побудови незалежності української держави, адміністративне право, будучи однією із провідних галузей публічного права, якому притаманний публічно-правовий метод регулювання суспільних відносин, обслуговувало інтереси держави і майже не займалося інтересами прав і свобод громадян. Розвиток суспільних відносин, різних за своєю суттю форм господарювання не міг не позначитися на діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб у відносинах із громадянами. На потребу часу постало питання про оновлення якісно нових підходів у відносинах громадян з органами публічного управління.

Поштовхом створення сучасної, ефективної системи державного управління, запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг послужила запроваджена в Україні адміністративна реформа, метою якої є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальною стабільністю, культурою та демократією, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною [1].

Наведене передбачає суттєві зміни в діяльності органів публічної влади та їхніх посадових осіб. Мова йде про нову адміністративно-правову доктрину, яка передбачає суттєву зміну розуміння суспільної (соціальної) цінності галузі адміністративного права. На противагу однобічному визначенню її переважним чином як «управлінського» права (тобто як регулятора владно-організуючого впливу

держави на суспільні відносини і процеси) ця галузь є основним регулятором гармонійних стосунків між публічною адміністрацією – суб'єктами (органами і посадовими особами) виконавчої влади і органів місцевого самоврядування – та громадянами [2, с. 5].

Однак, незважаючи на майже двадцятирічну історію впровадження адміністративної реформи в Україні, питання реформування органів виконавчої влади, діяльності їхніх посадових осіб, їх відносин із громадянами є актуальними і сьогодні. Про це свідчить «Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки» [3].

Аналіз юридичної літератури свідчить про нові підходи до оновлення категоріального апарату науки адміністративного права. Мова йде про те, що вчені-адміністративісти, незважаючи на нормативне невизначення поняття «публічна адміністрація», все більше вживають його у своїх роботах.

**Метою статті** є аналіз нормативного регулювання та доктринальних підходів до визначення суб'єктивного складу публічної адміністрації, дефініції поняття «публічна адміністрація» та основних її ознак.

Науково-теоретичною основою написання статті стали праці вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, М. Беньо, А.І. Берлач, П.В. Діхтєвський, Т.О. Коломоєць, О.О. Кузьменко, В.Я. Настюк Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька, О.П. Світличний та ін. Але відсутність цілісного підходу щодо визначення суб'єктивного складу, дефініції поняття «публічна адміністрація» та основних її ознак активізує актуальність цієї статті.

**Виклад основного матеріалу.** Не вдаючись до широкого загалу наявних у науці адміністративного права підходів щодо ознак виконавчої влади, зазначимо, що разом із законодавчою і судовою гілкою влади органи виконавчої влади утворюють єдиний механізм держави. На органи виконавчої влади покладені функції управління, встановлені законами України та іншими нормативно-правовими актами. Ці управлінські функції є різноманітними і залежать від суб'єкта управління. На відміну від поняття «публічна адміністрація», нормативне визначення поняття «виконавча влада» та «державне управління» надається в Концепції адміністративної реформи в Україні, згідно з якою вико-

навча влада – це одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона користується певною самостійністю [1].

Офіційне визначення терміна «орган державної влади» надається в Рекомендації № R (84) 15 Комітету Міністрів Державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду від 11 вересня 1984 р., де термін «орган державної влади» означає:

а) будь-який публічно-правовий суб'єкт будь-якого виду чи рівня (державна, регіон, провінція, муніципалітет, незалежний публічно-правовий суб'єкт);

б) будь-яку приватну особу у здійсненні нею прерогатив офіційної влади [4].

За відсутності законодавчого визначення поняття «публічна адміністрація» на доктринальному рівні науковці використовують цей термін у визначенні діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин. Як слушно констатує з цього питання Р.С. Мельник, йдеться не про просту заміну термінології, а про суттєву зміну сутності адміністративно-правових відносин, які, з погляду суб'єкта державного управління, втрачають свій обов'язковий елемент – «владний характер», що має своїм наслідком розширення кількості адміністративно-правових спорів (компетенційних спорів), підвідомчих адміністративним судам [5, с. 58].

З метою детального з'ясування сутності та змісту категорії «публічна адміністрація» в адміністративно-правовій науці та враховуючи неоднозначні наукові підходи до організаційної структури категорії «публічна адміністрація», необхідно здійснити аналіз наукових думок із цього питання.

На думку В.М. Бевзенка, галузям національного права, зокрема й адміністративному, притаманне використання конструкцій, категорій, понять, які фізично не існують і є винятково продуктом людського мислення. Такою «штучною» фіктивною особою є так звана публічна адміністрація (public administration), представлена численними суб'єктами. Саме суб'єкти публічної адміністрації є одними з обов'язкових учасників адміністративно-правових відносин, котрі виникають у державі [6, с. 120–121].

Визначаючи важливість діяльності суб'єктів публічної адміністрації в суспільно-корисній діяльності, варто звернути увагу, що в науці адміністративного права існують різні погляди щодо віднесення тих чи інших суб'єктів до публічної адміністрації. Так, одні науковці до суб'єктів публічної адміністрації відносять органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Президента України, Адміністрацію Президента України, Раду національної безпеки і оборони України [7, с. 55–76], інші – органи влади від центрального до місцевого рівня, які є суб'єктом права державної власності, наділяються статусом юридичної особи і водночас вирішують різні питання оперативного управління та охорони цієї власності [8, с. 86].

Варто звернути увагу, що в європейській спільноті до публічної адміністрації відносять різноманітні органи публічної влади, різноманітні установи публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [4].

У контексті наведеного І.В. Ковбас та Т.І. Друцул у дослідженні системи органів публічної адміністрації взагалі не визначають коло суб'єктів, а лише зазначають їхні ознаки [9, с. 105]. Найбільш розгалужену систему та види суб'єктів публічної адміністрації надає В.М. Бевзенко. На думку вченого, публічне управління, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, може здійсню-

ватися не лише органами виконавчої влади, а й іншими суб'єктами, які наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями (Верховна Рада України, її органи; Рахункова палата України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України, Адміністрація Президента України; Рада національної безпеки і оборони, її органи та посадові особи; органи прокуратури; державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади; суб'єкти публічних повноважень з особливим статусом; органи місцевого самоврядування; юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади (підприємства, установи, організації, фонди публічного права); юридичні особи приватного права; фізичні особи; юридичні особи та колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи; суб'єкти публічних (невладних) повноважень; органи виконавчої влади; інші суб'єкти публічних повноважень) [6, с. 122–133].

Наведений перелік суб'єктів публічної адміністрації свідчить, що публічна влада здійснюється відповідно до Конституції та законів України у різноманітних формах уповноваженими на те суб'єктами у сфері публічного управління, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктами управління.

За відсутності законодавчого визначення терміна «публічна адміністрація» в адміністративній науці існують різні дефініції цього поняття. Так, польський вчений Марек Беньо під терміном «публічна адміністрація» розуміє сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами та інституціями на основі закону та у межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу [10, с. 10].

В.Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [11, с. 117]. На думку О.О. Кузьменко, «публічна адміністрація» означає відповідну систему органів публічної влади та діяльність цих органів, а також інших інституцій, які забезпечують виконання законів, підпорядковані політичній владі та виконують публічно-управлінські функції (сюди відносяться органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування) [12, с. 74]. В.Я. Настюк визначає публічну адміністрацію як систему органів та установ, які підпорядковані політичному керівництву держави, забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені повноваженнями публічної влади [13, с. 553].

Таким чином, наведене свідчить, що в адміністративно-правовій науці існує багато дефініцій поняття «публічна адміністрація». На це звертає увагу А.А. Пухтецька, яка зазначає, що поняття «публічна адміністрація» нині тлумачиться неоднозначно і в європейській адміністративно-правовій доктрині має ширше значення, ніж його звичайний переклад українською (державне управління) та, відповідно, звужене розуміння в радянській та пострадянській науці. Для точного відображення загального обсягу та змісту категорії «public administration» пропонується її український відповідник – «публічна адміністрація», який повно відображає загальний обсяг і зміст цього поняття, не зводячи його суть лише до державного управління [14, с. 13–14].

Однак, незважаючи на відсутність нормативного визначення поняття «публічна адміністрація», приблизний перелік суб'єктів публічної адміністрації надається в частині першій ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, який до суб'єктів публічної адміністрації відносить органи державної влади; органи місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб; інших

суб'єктів у здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [15].

Отже, варто говорити про функції держави, які реалізують органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші уповноважені суб'єкти, що здійснюють свої повноваження в межах, визначених нормативно-правовими актами. Функціональна діяльність органів державної влади в останні роки зазнала суттєвих змін. Ці зміни відбуваються через об'єктивний процес розвитку суспільних відносин і під впливом суб'єктивного підходу до реформування управлінських відносин.

Цілком усвідомлюємо, що сучасна діяльність органів публічної діяльності потребує якісного оновлення. Проте у цьому питанні слід звернути увагу на думку О.П. Світличного, який зазначає, що управлінський процес передбачає зв'язок між державою і її соціальними групами. Процес управління можна забезпечити тільки за умови зворотного зв'язку між суб'єктом та об'єктом управління, коли суб'єкт управління повинен отримати інформацію про досягнення (чи недосагнення) ефекту від об'єкта управління, незалежно оцінити її і скоригувати своє рішення з тим, щоб система функціонувала в заданому режимі. Відсутність зворотних зв'язків може мати негативний вплив на прийняття управлінського рішення і на всю управлінську систему [16, с. 55].

**Висновки.** З урахуванням нормативно-правового регулювання та викладених вище міркувань можна дійти висновку, що публічна влада здійснюється у різноманітних формах широким колом уповноважених суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями з метою задоволення публічного інтересу. Така діяльність є законодавчо закріпленою і перебуває під впливом держави.

Отже, публічна адміністрація – це законодавчо визначена система широкого кола уповноважених суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, основною метою діяльності яких є забезпечення публічних інтересів та інтересів суспільства в цілому.

З огляду на наведене визначення поняття «публічна адміністрація» слід виділити її характерні ознаки.

По-перше, це законодавчо визначена, складна, численна та різноманітна система суб'єктів, діяльність яких залежить від законодавчого та нормативного закріплення їхніх прав і обов'язків.

По-друге, суб'єкти публічної адміністрації здійснюють владні управлінські функції, у тому числі й на виконання делегованих повноважень.

По-третє, основною метою діяльності суб'єктів публічної адміністрації є забезпечення публічних інтересів та інтересів суспільства в цілому.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
2. Авер'янов Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог / Б. Авер'янов. – Юридична Україна. – 2010. – № 3. – С. 4–16.
3. Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24 червня 2016 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016>
4. Рекомендації № R (84) 15 Комітету Міністрів Державам – членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду: прийнято Комітетом міністрів 11 вересня 1984 року на 375-й нараді заступників міністрів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_126](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_126)
5. Мельник Р.С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин / Р.С. Мельник // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 57–64.
6. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2017. – 568 с.
7. Адміністративне право України: підручник. – Вид. 2, змін. і доп. / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – : Істина, 2012. – 528 с.
8. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін.; за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: УАДУ, 2002. – 164 с.
9. Ковбас І.В., Друцул Т.І. Особливості системи органів публічної адміністрації України / І.В. Ковбас та Т.І. Друцул // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2012. – Випуск 628. – С. 104–109.
10. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі) / Марек Беньо // Законодавство України: наук. – прак. Коментар. – 2006. – № 7 – С. 8–12.
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. Кузьменко О.О. Правові засади надання адміністративних послуг органами державної податкової служби України / О.О. Кузьменко // Наше право. – 2008. – № 4. – Ч. 1. – С. 71–74.
13. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У двох томах: Том 2. Особлива частина. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2009. – 600 с.
14. 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.
15. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
16. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: монографія / О.П. Світличний. – Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. – 410 с.