

8. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.
9. Про поліпшення організації законопроектної діяльності: Указ Президента України від 26 листопада 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст. 2661.
10. Про поліпшення організації законопроектної діяльності : Указ Президента України від 30 грудня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51 – Ст. 2661.
11. Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про право на шлюб, розірвання шлюбу, визнання його недійсним та поділ спільного майна подружжя : Постанова Пленуму Верховного суду України від 21 грудня 2007 р. // Вісник Верховного суду України. – 2008. – № 1. – Ст. 5.
12. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 09.02.2006 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 29. – Ст. 11.
13. Сімейний Кодекс України : Закон України від 26 грудня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21. – Ст. 135.
14. Цивільний Кодекс України : Закон від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

УДК 342.951:35.071.5](477)

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ – СФЕРА РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ

PUBLIC ADMINISTRATION – SPHERE OF REALIZATION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

Павлович-Сенета Я.П.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

Статтю присвячено аналізу поняття та змісту, характерних ознак та складових частин публічної адміністрації. Проведено порівняння поглядів сучасних дослідників та нормативно-правових актів, які містять характеристику цього правового інституту. Проаналізовано підходи європейських країн, що може бути використано для правового регулювання публічного адміністрування в Україні.

Ключові слова: публічна адміністрація, влада, владні повноваження держава, державне управління, закон, місцеве самоврядування, публічний інтерес.

Статья посвящена анализу понятия и содержания, характерных признаков и составных частей публичной администрации. Проведено сравнение взглядов современных исследователей и нормативно-правовых актов, содержащих характеристику этого правового института. Проанализированы подходы европейских стран, что может быть использовано для правового регулирования публичного администрирования в Украине.

Ключевые слова: публичная администрация, власть, властные полномочия государство, государственное управление, закон, местное самоуправление, публичный интерес.

The article is devoted to the analysis of the concept and content, characteristic features and components of public administration. A comparison of the views of contemporary researchers and normative legal acts that contain the characteristics of this legal institution is conducted. The approaches of European countries that can be used for legal regulation of public administration in Ukraine are analyzed.

Key words: public administration, power, powers of state, state administration, law, local self-government, public interest.

Постановка проблеми. Одним із найважливіших питань сьогодення є закріплення таких форм і напрямів діяльності органів публічної влади, їх посадових осіб, які б забезпечували функціонування різних сфер суспільного життя на засадах непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Такий правовий стандарт взаємовідносин публічної влади і громадян повинен виходити зі статусу людини як суб'єкта, перед яким остання відповідальна за свою діяльність.

Термін «публічна адміністрація» часто вживають у юридичній лексиці та нормативних документах, проте, єдиного законодавчого чи наукового визначення цього поняття в Україні немає. У зв'язку із цим, важливо у сучасних політико-правових умовах визначити сутність та характерні ознаки цього явища.

Дослідженню публічної адміністрації присвятили свої праці такі вчені, як В. Авер'янов, Т. Білозерська, В. Борденюк, Д. Голосніченко, І. Коліушко, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Малиновський, І. Пастух, В. Тимошук та інші. Перелічені науковці по-своєму визначали поняття «публічна адміністрація», розкривали зміст принципів її діяльності.

З огляду на це, **метою статті** є аналіз наукових підходів до визначення поняття публічної адміністрації, харак-

теристики її основних властивостей та принципів діяльності публічної адміністрації.

Поняття публічної адміністрації (*administration publique, public administration* та ін.) відіграє ключову роль в адміністративному праві більшості країн світу. Обов'язковими суб'єктами адміністративно-правових відносин є органи та установи публічної адміністрації. Іншою ж стороною цих відносин нерідко виступає громадянин.

Адміністративне право має за мету встановити межі діяльності публічної адміністрації (особливо у її взаємовідношенні з громадянами), закріплює правовий статус публічних службовців, визначає форми контролю за нею.

Визначаючи поняття публічної адміністрації варто відзначити її характерні риси. Насамперед, сам термін «адміністрація» походить від латинського слова «*administrare*» та означає (за різними даними) – служити для [1, с. 29], управляти в інтересах людини [2, с. 23]. Термінологія підкреслює підпорядковане стан вище публічної адміністрації, вторинність цього поняття. Публічна адміністрація самою назвою передбачає свою спрямованість на реалізацію публічних, тобто народних інтересів [3, с. 9].

Таким чином, першою характерною рисою публічної адміністрації є те, що вона забезпечує публічний інтерес,

адже її основна мета впровадження політичної волі задля загального блага.

Концепція публічного інтересу є основоположною для сучасного адміністративного права більшості країн світу. Але ані законодавчого, ані однозначного доктринального визначення цього абстрактного та масштабного за змістом поняття сьогодні немає. Завдяки цьому визначення публічного інтересу відбувається в різних політико-правових та соціально-економічних умовах по-різному. Завдання публічної адміністрації – самостійно встановити в чому полягає інтерес суспільства у даний момент його функціонування та реалізувати його у взаємовідносинах з приватними особами [1, с. 31].

Іншими словами публічна адміністрація при утворенні приймає на себе зобов'язання, щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання владних повноважень. Категорією публічні зобов'язання об'єднуються чотири типи відносин, кожен з яких є складовою частиною предмета адміністративного права. Це відносини: публічного управління; адміністративних послуг; відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відносини відповідальності суб'єктів суспільства за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил [2, с. 24].

У цьому контексті варто зазначити, що функціонування публічної адміністрації є багатоаспектним. Адміністративні установи, вступаючи в адміністративно-правові відносини, не завжди представляють публічний інтерес. Іноді вони діють від власного імені (наприклад, набуваючи майно для потреб установи). У таких випадках виникають не публічно-правові, а приватно-правові відносини. При цьому адміністративно-правові норми регулюють лише ту діяльність публічної адміністрації, що пов'язана з виконанням їх основних функцій – реалізацією публічного інтересу.

Повертаючись до характерних ознак публічної адміністрації, варто назвати таку визначальну її рису, як підпорядкованість політичній владі. В апараті держави виділяють такі політичні інститути, які відіграють керівну роль, та адміністративні, управлінські (виконавчі) структури, що виконують рішення політиків. Адміністративне право регулює діяльність не політичних, а управлінських структур, які підпорядковані главі держави, главі уряду, уряду, парламенту.

Звідси випливає наступна ознака публічної адміністрації – забезпечення виконання і застосування законів. Незважаючи на те, що в багатьох країнах поняття виконавчої та адміністративної влади розмежовуються, слід зазначити, що одні і ті ж органи можуть здійснювати як виконавчі (політичні за своїм значенням), так і адміністративні, розпорядчі, управлінські функції. Адміністративна діяльність вторинна по відношенню до виконавчої влади: вона не тільки забезпечує реалізацію законів, а й організовує виконання вказівок органів виконавчої влади.

Адміністрація перетворює політичні вказівки в конкретні управлінські дії, тобто не стільки реалізовує закон, скільки забезпечує його реалізацію.

Наступна характерна риса публічної адміністрації – наділення державно-владними повноваженнями, що дозволяють від імені суспільства видавати обов'язкові вказівки (розпорядження). У зв'язку з цим, встановлюється особливий порядок наділення компетенцією адміністративних структур.

На думку М.А. Штатіної, публічна адміністрація – це система органів та установ, що підпорядковані політичній владі, забезпечують виконання законів та інших нормативно-правових актів в інтересах усього суспільства, та наділені прерогативами публічної влади [1, с. 32].

В Україні до недавнього часу термін «публічна адміністрація» майже не застосовувався. Натомість більш ви-

користовуваним був термін «державне управління». Даючи визначення останнього, окремі вітчизняні вчені були близькі до розкриття цільового призначення даного правового інституту.

Так, професор В.Б. Аверьянов визначав поняття державного управління як нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційну діяльність апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [4, с. 75].

Разом з тим, більш сучасним, і таким що відповідає запитам нашого суспільства видається саме термін «публічна адміністрація», що діє на основі та у межах, визначених законом для досягнення публічного інтересу. Саме органи публічної адміністрації найбільш тісно взаємодіють із громадянами у процесі реалізації своїх повноважень, тому адміністративно-правове регулювання за загальним правилом допустиме лише тоді, коли воно не порушує прав і свобод людини, а навпаки створює умови для їх максимально повної реалізації. Одночасно поняття державного управління не можна повністю уникати. Адже «державне управління» застосовується щодо виду діяльності органів державної влади, що полягає у здійсненні владно-організуючого впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, потреби функціонування і розвитку яких вимагають дійового втручання цих органів шляхом застосування відповідних повноважень. І головне місце серед них посідають саме повноваження виконавчої влади.

Аналізуючи етимологію та суть терміну «публічна адміністрація», науковці відзначають наявність політологічного, організаційно-соціологічного, правового, функціонального підходів.

Дослідник модернізації публічної адміністрації Лахижа М.І., визначає її як відмежовану сферу діяльності державних, недержавних та приватних інституцій, основним завданням яких є задоволення потреб громадян. Публічну адміністрацію сучасності ученим пропонується розуміти як складний феномен поєднання інституційних можливостей держави та громадянського суспільства, галузей і видів діяльності, які спрямовані на акумуляцію потреб суспільства, вироблення й реалізацію політики за допомогою взаємодії державних та громадських програм й інструментів [5, с. 16].

Подібні погляди висловлюють Т.М. Кравцова та А.В. Солонар, які розглядають публічну адміністрацію у широкому та вузькому значеннях. У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції.

Зважаючи на це, зазначені автори складовими елементами системи публічної адміністрації називають «державне управління» та «міське самоврядування», які необхідно розглядати як одне ціле, тобто як систему публічної влади, яка здійснює адміністративно-управлінські функції. Основні складові частини такої системи доповнюють та взаємодіють одна з одною для забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства [6, с. 523].

У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Це, зокрема, і громадські об'єднання і інші юридичні особи приватного права, яким публічна влада делегує окремі повноваження. Отже, як зазначається у Резолюції щодо публічної (державної)

відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади), слід розуміти: будь-яку установу 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 [7, с. 11].

Складовими елементами системи публічної адміністрації виступають добре відомі два терміни: «державне управління» та «міське самоврядування», які до недавнього часу в юридичній науці використовувалися як два незалежні один від одного поняття: Таким чином, органи виконавчої влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, та органи місцевого самоврядування, що розв'язують значну частину місцевих справ, управляють ними в інтересах суспільства та формуються навколо органів виконавчої влади, необхідно розглядати як одне ціле, тобто як систему публічної влади, яка здійснює адміністративно-управлінські функції, а основні складові частини такої системи доповнюють та взаємодіють одна з одною з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства.

Проте, публічні функції, як зазначалося, виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, але й іншими суб'єктами, зокрема: державними та комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, підприємствами. Такі суб'єкти, що належать до публічного сектору і виконують публічні функції (наприклад, невідкладна медична допомога, рятувальні служби тощо), вимагають особливого режиму праці, відмінного від праці у приватному секторі. Тому залежно від обсягу публічних завдань (якщо за

певних умов приватний сектор не повинен або не може виконувати відповідні завдання, які є необхідними для держави та суспільства) поняття публічної служби може розширюватися.

Найбільш часто публічну адміністрацію як правову категорію розглядають у двох вимірах: функціональному і організаційно-структурному.

При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким чином, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність всіх структурних утворень, які мають таку функцію. Таку діяльність доцільно позначати терміном «публічне адміністрування».

При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади, яку здійснюють парламент, Президент, органи виконавчої влади, місцеві ради, суди, усі органи і установи, що реалізують місцеве самоврядування, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення та інші. Проте, окремі вчені вважають, що це надто широке тлумачення публічного адміністрування, адже публічна адміністрація відділена від законодавчої та судової влади, і пов'язана лише із виконавчою владою та адміністративною діяльністю, що є похідною від неї.

Таким чином, публічна адміністрація – це організація і діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону, реалізують публічний інтерес і наділені публічною владою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Административное право зарубежных стран: учебник / Под ред. А.Н. Козырина и А.М. Шатиной – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
2. Курс административного права України: підручник /В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко (та ін.) / за ред. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2013. - 808 с.
3. Порівняльне адміністративне право: навчальний посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин / за ред. А.М. Школика. – Львів: ЗУКЦ, 2007. - 308 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у двох томах: Том 1. Загальна частина / Редкол. В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – 592 с.
5. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації в Україні в умовах євроінтеграції: теоретичні та практичні аспекти / М.І. Лахижа // автореф. дис. докт. наук з державного управління. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України. – 37 с.
6. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації /Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>
7. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. - № 2. - С. 11-19.