

УДК 351.824.1

**Т.М. КРАВЦОВА**, докт. юрид. наук, доц.,  
Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ

**А.В. СОЛОНАР**, Сумський державний університет

## ПОНЯТТЯ ТА ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

**Ключові слова:** публічна адміністрація, органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, властивості публічної адміністрації, принципи публічної адміністрації

Сьогодні поняття «публічна адміністрація» досить часто зустрічається у нормативно-правових актах України та працях деяких науковців, але, на жаль, у сучасній науці не сформовано єдиного підходу щодо визначення даного поняття. Зазначена обставина актуалізує необхідність поглиблення наукових досліджень поняття публічної адміністрації, її сутності та особливостей виявлення цієї сутності в конкретних умовах сучасної України.

Дослідженню даного питання приділяли певну увагу такі вчені-юристи: В. Авер'янов, Т. Білозерська, В. Борденюк, Н. Гнидюк, І. Козара, І. Коліушко, В. Малиновський, В. Тимошук та інші. Зазначені вчені намагалися надати своє визначення поняття «публічна адміністрація», проаналізувати принципи її діяльності. Тому метою статті є аналіз наукових підходів до тлумачення поняття публічної адміністрації, їх узагальнення та визначення змісту зазначеного поняття, основних властивостей та принципів діяльності публічної адміністрації. Її новизна полягає в удосконаленні визначення поняття публічної адміністрації, уточненні змісту основних властивостей та принципів діяльності публічної адміністрації.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що

у європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому сенсі. У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади при цьому розуміється: «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)».

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. Водночас, 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 [1, с.11].

Підтвердженням існування тлумачення терміну «публічна адміністрація» у широкому та у вузькому сенсі постають також роботи європейських вчених, які під поняттям «публічна адміністрація» розуміють: сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [2, с.41].

Слід зазначити, що, наприклад, В.Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонує розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого само-

врядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [3, с.117].

У словнику термінів і понять з державного управління визначено, що публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [4, с.168–169].

В останніх двох визначеннях вже простежується, що публічна адміністрація, це не звичайна сукупність державних органів, яких досить велика кількість, а сукупність органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

З огляду на вищенаведені визначення, можна сказати, що публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи державної виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Систему державних органів виконавчої влади складають: Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади.

Складовими елементами системи публічної адміністрації виступають добре відомі два терміни: «державне управління» та «місцеве 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 фун-

кції, 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 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.

Якщо задатися питанням про те, які ж функції покладені на публічну адміністрацію, то не піддасться сумніву що адміністративно-управлінські. Що ж стосується мети діяльності, то якщо метою держави є служіння інтересам суспільства, тому аналогічна мета буде і у підпорядкованих їй органів, а крім цього ще й забезпечення інтересів самої держави.

Публічна адміністрація здійснює певний цілеспрямований вплив її суб'єктів на ті сфери життєдіяльності суспільства, які потребують такого впливу, з метою узгодження та задоволення як інтересів держави, так і інтересів суспільства.

Таким чином, під поняттям «публічна адміністрація» слід розуміти систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом.

З огляду на наведене визначення публіч-

ної адміністрації, можливо виділити низку притаманних їй ознак (властивостей):

1) це певним чином узгоджена і організована система органів;

2) суб'єктом виступає держава в особі органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування;

3) складовими елементами системи виступають також державні заклади, організації, установи;

4) публічна адміністрація спирається на владні повноваження, виконує адміністративно-управлінські функції;

5) діяльність публічної адміністрації поширюється на все суспільство;

6) метою діяльності виступає забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп;

7) щодо методів впливу, то окрім комплексу правових, політичних, економічних методів і засобів (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), застосовується і примус за допомогою правоохоронних органів.

Зрозуміло, що діяльність органів публічної адміністрації має ґрунтуватися на певних принципах.

І. Коліушко та В. Тимощук виділяють наступні принципи діяльності публічної адміністрації:

1) верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;

2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом;

3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації

зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;

6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;

7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [5, с.26–27].

Погоджуючись із вищенаведеними принципами діяльності публічної адміністрації хотілося би ще додати такі, які також відіграють вагому роль в діяльності останньої:

1) ієрархічність – підлеглість по вертикалі;

2) демократизм методів і стилю роботи – відтворює народовладдя в державному управлінні й передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою як передумови формування демократичної системи управління, яка б базувалась на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян;

3) професійна компетентність – функції та завдання публічної адміністрації мають виконувати належним чином професійно підготовлені фахівці;

4) поєднання виборності і призначуваності;

5) плановості – визначення певних конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи

6) науковість, що полягає в необхідності привести систему та механізми взаємодії складових елементів публічної адміністрації у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин;

7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням;

8) організаційно-правова зв'язаність дія-

льності державних органів і посадових осіб.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому. Публічній адміністрації притаманні властивості, які відрізняють її від інших державних утворень і які можна побачити у визначенні даного поняття. Діяльність усіх державних органів базується на певних принципах, не є виключенням і публічна адміністрація, вона також діє у відповідності до певних принципів: верховенство права, гуманізм, законність, демократизм, професійна компетентність, відповідальність тощо

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Білозерська Т. О. Реформування публіч-

ної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.

2. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика / А. Пухтецька // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 41–45.

3. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.

4. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

5. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / автори-упорядники: І. Коліушко, В. Тимошук. – К., 2006. – 32 с.

*Кравцова Т. М. 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>*

Розкривається поняття публічної адміністрації, визначено основні властивості, притаманні даному поняттю та перелік принципів, на основі яких ґрунтується діяльність публічної адміністрації.

\*\*\*

*Кравцова Т.М., Солонар А.В. Понятие и принципы деятельности публичной администрации*

Раскрывается смысл понятия публичной администрации, определены основные свойства, присущие данному понятию и перечень принципов, на основе которых осуществляется деятельность публичной администрации.

\*\*\*

*Kravtsova T.M., Solonar A.V. Concept and Principles of Activity of Public Administration*

The sense of concept of public administration reveals, the basic properties inherent in given concept and the list of principles on which basis activity of public administration is carried