

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.951

І. Патерило,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

Останні події в Україні довели, що молода українська держава потребує негайних змін як системи управління, так і системи органів, які забезпечують функціонування останньої. Для того щоб зміни дійсно були ефективними, необхідно на науковому рівні чітко визначити засади діяльності органів влади з урахуванням положення, що держава існує для забезпечення потреб людини, а не навпаки.

Слід зауважити, що процеси, пов'язані з реформуванням діяльності органів публічної влади, торкнулися більшості європейських держав. Так, генеральними принципами реформування публічної адміністрації в Польщі, яке було проведено в 1999 р., стали такі: 1) підтримання розвитку громадянського суспільства; 2) субсидіарність; 3) ефективність реалізації публічних завдань; 4) прозорість структур адміністрації та процесу прийняття рішень; 5) вміння пристосовувати структури адміністрації до впливу зовнішніх і внутрішніх чинників [1, с. 257]. Як свідчить стан розвитку польської держави, реформування зазначених інституцій пройшло досить вдало.

Слід зазначити, що зміни, які мали місце в європейському суспільстві, не могли не відобразитись на процесах, що відбуваються в нашій державі. Так, ще в 2005 р. було розроблено проект Концепції реформування публічної ад-

міністрації в Україні, який у свою чергу активізував наукову діяльність українських учених. У цьому плані на особливу увагу заслуговують положення, сформульовані І. Коліушком та В. Тимошуком. Названі правники виділили такі принципи діяльності публічної адміністрації:

1) верховенства права як пріоритету прав і свобод людини й громадянина, гуманізму й справедливості в діяльності публічної адміністрації. Принагідно зазначимо, що з таким висновком особисто ми не можемо погодитися повною мірою, оскільки справедливість і гуманізм є елементами, з яких, власне, і формується ідея верховенства права. Тому окреме виділення названих елементів не є обов'язковим. Їх необхідно розглядати й аналізувати в постійному зв'язку з принципом верховенства права;

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

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

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



публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій і бездіяльності;

5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань за оптимального використання публічних ресурсів;

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

7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [2, с. 26–27].

У своїх подальших розвідках зазначені вчені до наведеного переліку включили також принцип неупередженості, розуміючи під ним обов'язок публічної адміністрації та її посадових осіб безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів у разі його наявності та вживати заходів для його подолання [3; 4, с. 80]. Слід наголосити, що наведені принципи було викладено і в проєкті Концепції реформування публічної адміністрації.

Уважне ознайомлення з розробками науковців дає нам привід для міркувань. Так, дещо дискусійною, на нашу думку, є позиція щодо виокремлення такого принципу, як «ефективність діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань за оптимального використання публічних ресурсів». Оскільки категорія «ефективність» є оціночною, то закріплювати її на рівні базової ідеї, як ми вважаємо, зарано. Водночас дещо нелогічним виглядає одночасне закріплення, з одного боку, принципів підконтрольності та підзвітності, а з іншого – принципу відповідальності. Це пов'язано з тим, що підзвітність і підконтрольність самі по собі вже передбачають аналіз та оцінку діяльності публічної адміністрації, за результатами яких може наступати відповідальність останньої. Інакше кажучи, у такому ви-

падку мова йде про надзвичайно тісний взаємозв'язок між названими категоріями, який не дозволяє розмежувати їх.

Роблячи проміжний висновок із викладеного, слід зазначити, що закріплення громіздкого переліку принципів діяльності органів публічної адміністрації не покращить ситуацію, оскільки основна мета їх запровадження має полягати у визначенні базових ідей розвитку сучасної держави Україна, закладенні надійного підґрунтя для формування ефективного урядування. З іншого боку, варто брати до уваги той факт, що належне урядування – це ідеал, якого складно досягти у всій його повноті. На сьогодні лише декілька країн світу виконали це завдання. Однак все одно, маючи на меті забезпечення тривалого (стабільного) людського розвитку, потрібно докладати максимальних зусиль для досягнення цього ідеалу, впровадження його елементів у реальність [5].

Належне урядування має вісім основних характеристик (принципів). Ними є участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність і результативність, рівність і врахування інтересів та відповідність принципу верховенства права. Не вдаючись до глибокого аналізу зазначених принципів, зауважимо, що останні розкривають природу взаємовідносин органів публічної адміністрації з громадянами, тобто їх умовно можна визнати процесуальними (або процедурними) принципами.

Далі спробуємо проаналізувати інші позиції, сформульовані в літературі щодо предмета системи принципів діяльності органів публічної адміністрації.

Так, Т. Кравцова та А. Солонар пропонують доповнити перелік принципів діяльності органів публічної адміністрації, який було запропоновано в Концепції реформування публічної адміністрації, такими: 1) ієрархічність (підлеглисть по вертикалі); 2) демократизмом методів і стилю роботи

(відтворює народовладдя в державному управлінні та передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою як передумов формування демократичної системи управління, яка базувалась би на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважно більшості громадян); 3) професійною компетентністю (функції та завдання публічної адміністрації мають виконувати належним чином професійно підготовлені фахівці); 4) поєднанням виборності й призначуваності; 5) плановістю (визначення конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи); 6) науковістю (необхідність привести систему й механізми взаємодії складових елементів публічної адміністрації у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин); 8) організаційно-правовою зв'язаністю діяльності державних органів і посадових осіб [6, с. 524–525].

Аналізуючи позицію згаданих науковців, хочемо відзначити, що сформульовані ними положення подекуди виглядають дискусійними. Так, включення до названої системи принципу ієрархічності, на наш погляд, є кроком у напрямку формування системи управління радянського типу. У цьому випадку мова йде про те, що оскільки функції публічної влади нині можуть здійснювати як юридичні особи приватного права, так і окремі фізичні особи, то цей принцип втрачає практичну значимість, тому що між цими суб'єктами й державою ієрархічні зв'язки не формуються. Певні сумніви в нас виникають і щодо принципу демократизму методів і стилю управління, який також виглядає зайвим. Діяльність органів публічної адміністрації сьогодні здійснюється в межах правового поля, заснованого на ідеях демократичної, соціальної та правової держави, а тому згаданий принцип фактично повторює конституційні основи функціонування України.

Дещо дискусійною, на нашу думку, постає пропозиція Т. Кравцової та

А. Солонар щодо закріплення принципу плановості, оскільки це, знов-таки, може призвести до відновлення радянської системи управління, установлення ефективності діяльності органів публічної адміністрації в залежність від виконання планів. Проте сформульована думка не повинна сприйматися як заклик до повної відмови від планування управлінської діяльності. Останнє є, безумовно, потрібним і корисним, особливо в тих сферах, які характеризуються недостатністю матеріальних або організаційних ресурсів, необхідних для належного функціонування публічної адміністрації. Відповідно, у такому випадку ми закликаємо до необхідності перенесення планів і планування зі стратегічного рівня на рівень тактичний, що буде більшою мірою відповідати теперішньому стану функціонування публічної адміністрації.

З іншого боку, окремі принципи, згадані Т. Кравцовою й А. Солонар, потребують ідеологічного підсилення. Наразі мова йде про те, що принцип професійної компетенції, на наш погляд, необхідно віднести до кола базових принципів, оскільки всі органи публічної адміністрації створюються та функціонують для реалізації покладених на державу функцій. Ефективність же функціонування держави своєю чергою буде залежати від діяльності названих органів, від того, наскільки професійно останні будуть виконувати покладені на них функції в межах існуючого правового поля.

Ведучи мову про принципи діяльності публічної адміністрації, хотілося б зупинитися також на позиції, сформульованій у науковій літературі Т. Коломоєць. На її думку, діяльність публічної адміністрації базується на таких принципах: загальних (демократизм, законність, гласність, участь громадськості) і спеціальних (галузевість, територіальність, функціональність). Водночас науковець наголошує на необхідності поєднання вітчизняних та адаптованих європейських принципів, які в сукупності можуть бути представлені таким



чином: законність, пропорційність, заборона зловживання владою, безсторонність (об'єктивність), принцип врахування та відповідності законним очікуванням, принцип інформування й консультування, принцип справедливості, принцип етичності, принцип використання простої, чіткої та зрозумілої мови, принцип повідомлення про отримання документів, право бути заслуханим та право робити заяви, принцип розумного проміжку часу для прийняття рішень, обов'язок зазначити підстави адміністративних рішень, принцип повідомлення про прийняте рішення, принцип захисту даних і поваги до приватної інформації, принцип дотримання конфіденційності інформації під час виконання запитів, принцип забезпечення публічного доступу до документів, принцип належного документування, принцип юридичної визначеності та захисту порушених прав, право на оскарження адміністративних рішень, принцип доступності адміністративної влади й публічних послуг, принцип гнучкості в практичній роботі адміністративних органів, принцип ефективності, принцип прозорості адміністративних дій, доступ до інформації (право персонального доступу), право загального доступу до документів, право на письмові матеріали, принципи простоти (спрощення організації органів публічної влади, адміністративних процедур та вимог щодо оформлення документів), принцип удосконалення внутрішніх правил органів публічної влади, принцип збереження й охорони державної власності, принцип виконання бюджетних вимог, принцип раціоналізації організації адміністрації [7]. У цілому не заперечуючи проти наведеного переліку принципів діяльності органів публічної адміністрації, вважаємо його дещо громіздким та таким, що має у своєму змісті повтори й дублювання.

У науковій літературі з приводу названої проблематики існують також інші точки зору. Так, О. Бойко та В. Завгородня пропонують основною засадою діяльності публічної адміністрації ви-

знати принцип правової визначеності, який включає надійність і передбачуваність [8, с. 72]. На наше переконання, зазначений принцип є складовою змісту принципу верховенства права, тому виокремлення й закріплення його як самостійного принципу вбачається недоцільним.

Отже, стає очевидним, що на сьогодні серед науковців немає єдиної думки щодо переліку принципів діяльності органів публічної влади в цілому та публічної адміністрації зокрема, а також єдиного підходу щодо їх систематизації. Висловлюючи власну точку зору із цього приводу, зазначимо, що система названих вище принципів повинна мати дещо інший вигляд. У її змісті доцільним є виділення трьох елементів (підсистем): підсистеми принципів формування органів публічної влади, підсистеми принципів діяльності органів публічної влади та підсистеми принципів діяльності органів публічної адміністрації. Такий підхід, на наш погляд, відповідає як правилам побудови, так і правилам функціонування публічної влади.

Так, до принципів формування органів публічної влади слід віднести такі: 1) служіння народу України; 2) верховенства права; 3) децентралізації влади; 4) поєднання діяльності органів публічної влади та громадських інституцій; 5) поєднання публічних і приватних інтересів. До системних принципів діяльності органів публічної влади, на наш погляд, доцільно зараховувати такі: 1) верховенства права; 2) юридичної вищості закону; 3) відкритості; 4) пропорційності; 5) підконтрольності. Система принципів діяльності органів публічної адміністрації, або принципів належного врядування, утворюється за рахунок таких: 1) неупередженості; 2) участі в прийнятті рішення; 3) заснованості на законі; 4) можливості скасування (або відкликання незаконного адміністративного акта); 5) прозорості.

Ключові слова: публічна адміністрація, принципи, верховенство права, система принципів.



Статтю присвячено з'ясуванню сутності та змісту категорії «принципи діяльності публічної адміністрації». На підставі аналізу наукової літератури автор формує систему принципів діяльності органів публічної влади та виокремлює серед них принципи діяльності суб'єктів публічної адміністрації. У роботі доводиться необхідність закріплення наведених категорій на законодавчому рівні та поширення дії зазначених принципів на юридичних осіб приватного права, а також окремих фізичних осіб у разі виконання останніми делегованих повноважень.

Стаття посвячена выясненню сущности и содержания категории «принципы деятельности публичной администрации». На основании изучения научной литературы автор формирует систему принципов деятельности органов публичной власти и выделяет среди них принципы деятельности субъектов публичной администрации. В работе доказывається необходимость закрепления указанных категорий на законодательном уровне и распространения действия последних на юридических лиц частного права, а также отдельных физических лиц, реализующих делегированные полномочия.

The article is devoted to the nature and content of the category of "the principles of public administration". Based on the scientific literature by forming a system of principles of public authorities and distinguishes among them the principles of activity of public administration. It is proved the necessity of fixing these categories through

legislation and the extension of these principles and legal persons of private law, as well as individuals, when the latter delegated powers.

Література

1. Байрак С. Місцеве самоврядування Республіки Польща: особливості становлення та засади функціонування / С. Байрак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO M=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&I MAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Spir_2013_3_30.pdf.
2. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / авт.-упор. : І. Коліушко, В. Тимощук. – К. : Заповіт, 2006. – 32 с.
3. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні : проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.center.gov.ua/attachments/article/67/concept_10_03_09_%20\(1\).doc](http://www.center.gov.ua/attachments/article/67/concept_10_03_09_%20(1).doc).
4. Публічне адміністрування в Україні : [навч. Посібник] / [В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька] ; за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. – Х. : Магістр, 2011. – 306 с.
5. Що є належне урядування? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.
6. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.М. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525.
7. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць – Вид. 2-е, змін. і доп. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
8. Бойко В.М. Принципи правової визначеності в діяльності органів публічної влади в країнах ЄС / В.М. Бойко, В.М. Завгородня // Молодіжний науковий вісник Української академії банківської справи НБУ. Серія «Юридичні науки». – № 2(5). – Суми : УАБС НБУ, 2013. – С. 71–74.