

УДК: 35.072.2:35.078.3

DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2019-69-4-65-69>



Ткаченко Юрій Сергійович,

здобувач

(Донецький юридичний інститут МВС України,
м. Кривий Ріг)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8582-1726>

ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Статтю присвячено системі контрольного механізму як засобу взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства в сучасних умовах децентралізації. Найбільш чітко таке завдання актуалізується в період економічної кризи та політичного протистояння, характерного для сучасного розвитку держави. Важлива роль у виконанні цього завдання належить органам державної влади, особливо у сфері публічного адміністрування. До того ж не менш важливим є забезпечення законності в діяльності самої публічної адміністрації, оскільки така діяльність безпосередньо пов'язана із забезпеченням реалізації законодавчо закріплених прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин; обмеженнями; заборонами та примусом.

Ключові слова: адміністрація; публічна адміністрація; адміністративна реформа; контрольний механізм; взаємодія; громадський контроль; громадське суспільство; державне управління; принцип централізації; контроль; контрольна діяльність.

Актуальність теми. У процесі формування сучасної системи публічного адміністрування мають поєднуватися не тільки вимоги ефективності та прозорості функціонування, а й сама ця система повинна бути здатною до широкої співпраці із суспільством, адже тільки за цих умов можна говорити про служіння державної виконавчої влади суспільству, а не навпаки – про служіння суспільства інтересам держави та її посадових осіб. Саме тому процес адміністративної реформи є одночасною адаптацією системи державного управління до таких форм існування та функціонування, коли у своїй діяльності вона має враховувати факт існування громадянського суспільства, з яким повинна співпрацювати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дотепер проблема взаємодії органів публічного адміністрування та громадянського суспільства майже не була предметом адміністративно-правової уваги вітчизняного законодавця. Водночас саме взаємодія із громадськими інституціями над діями виконавчої влади сприймалася не як певна реальність функціонування будь-якої сучасної адміністративної системи (незалежно від того, чи то йдеться про систему виконавчої влади загалом, чи лише про її окремі рівні та ланки), а як загальнотеоретичне положення, яке ніхто не прагнув реалізувати чи забезпечити в адміністративно-правовій сфері.

Дослідження цієї наукової проблематики здійснювалися в наукових доробках С. Брателя та С. Кушніра, окремі аспекти контрольного механізму були розглянуті в роботах таких учених, як О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Барабаш, Ю. Битяк, В. Гарашук, Л. Наливайко та ін. Внесок цих учених у дослідження різних аспектів контрольного механізму як засобу взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського су-

спільства є вагомим, а деякою мірою став фундаментом для проведення подальших наукових розробок.

Мета статті – здійснення системного аналізу питання взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Серед сучасних юристів-науковців співіснують два прямо протилежні погляди на питання аналізу контролю над виконавчою владою з боку громадських організацій. Відповідно до першого з них, питання громадського контролю над процесом функціонування органів виконавчої влади та здійснення ними повноважень державного управління складають невід'ємну частину загальних адміністративно-правових досліджень проблематики контролю у сфері державного управління і посідають рівноправне місце разом із питаннями внутрішнього контролю і контролю з боку органів місцевого самоврядування. У цьому плані поняття законності в системі державного управління тлумачиться широко, оскільки воно включає в себе не лише внутрішній контроль у сфері виконавчої влади та зовнішній контроль над виконавчою владою з боку інших органів державної влади та окремих посадових осіб, а й такі види контролю законності, як контроль з боку об'єднань громадян [1] та контроль з боку органів місцевого самоврядування [2].

Згідно з іншим підходом, питання громадського контролю над органами публічного адміністрування та їхніми посадовими особами не належать до предмета адміністративного права, оскільки в такому разі органи державного управління і насамперед виконавчої влади виступають не суб'єктами, а об'єктами контролю, що своєю чергою вже не дозволяє зараховувати цю форму контролю до загальної системи засобів забезпечення принципу законності в державному управлінні.

Тут свідомо акцентувалась увага на цій розбіжності, оскільки залежно від того, яка саме позиція підтримується, слід зробити чіткий висновок стосовно включення або вилучення тематики контролю з боку громадських організацій над діями публічних адміністрацій зі сфери адміністративно-правової науки. Коректнішою та науково більш плідною є все ж таки перша позиція, якщо при цьому спиратися на визначення предмета адміністративного права, що воно не є, так би мовити, «внутрішнім» правом виконавчої влади, а включає регулювання значно ширшого кола відносин, у тому числі й контроль над адміністрацією, а також правовідносини, які формуються у процесі захисту громадян від сваволі адміністративної влади.

Саме тому, продовжуючи аналіз і поширюючи його на питання громадського контролю над органами публічного адміністрування, убачається, що тим самим автор не тільки не виходить за межі тематики адміністративного права, але, навпаки, надає самому поняттю адміністративного права більш сучаснішого звучання, яке кореспондує як позиції багатьох провідних фахівців, так і тому його розумінню, яке було надано в Концепції адміністративної реформи [3].

Найбільш чітко таке завдання актуалізується в період економічної кризи та політичного протистояння, характерного для сучасного розвитку держави. Важлива роль у виконанні цього завдання належить органам державної влади, особливо у сфері публічного адміністрування. Разом із тим не менш важливим є забезпечення законності в діяльності самої публічної адміністрації, оскільки така діяльність безпосередньо пов'язана із забезпеченням реалізації законодавчо закріплених прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин; з обмеженнями; заборонами та примусом. Від належного виконання органами публічної адміністрації завдань, функцій і повноважень значною мірою залежить стан не тільки законності, а й правопорядку в державі [4].

Законність у правовій демократичній державі повинна передусім розглядатися як засіб захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин. Вона повинна забезпечувати охорону законних прав і свобод громадян від свавілля як самої держави, так і її органів, посадових осіб. Від стану законності залежать ступінь свободи особи, реальність її прав і свобод, рівень демократії [5].

Особливість режиму законності в діяльності органів публічної адміністрації полягає в тому, що, з одного боку, виконуючи властиві їм функції та завдання, вони послідовно забезпечують законність у державі. З іншого боку, сама діяльність органів публічної адміністрації базується на суворому дотриманні Конституції, законів і підзаконних актів [6].

Проблемам законності присвятили роботи представники науки загальної теорії держави та права, представники галузевих юридичних наук та адміністративно-правової науки, зокрема.

Незважаючи на численні вимоги стосовно дотримання законності в діяльності публічної адміністрації, ситуація в цій сфері потребує суттєвого покращення. Крім того, існує багато випадків, пов'язаних із державними службовцями [7]. Надзвичайно гостро стоїть питання стосовно дотримання представниками публічної адміністрації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб під час реалізації тих або інших адміністративних процедур.

Необхідно звернути увагу на досить розповсюджене використання категорії «законність» у назві та тексті законодавчих актів, у навчальній і науковій літературі. Сьогодні відсутнє погоджене її тлумачення, у зв'язку із цим, єдине розуміння сутності цього явища так і не знайдене [8].

У науковій літературі законність характеризується як: 1) принцип діяльності держави; 2) принцип державного управління; 3) метод державного управління; 4) режим суспільних відносин; 5) мета та функція державного управління тощо. Беручи до уваги різноплановість категорії «законність» загалом та зокрема діяльності публічної адміністрації, вважаємо, що кожна з наведених вище характеристик її має право на існування, і, зважаючи на це, не слід зупинятися на розгляді кожної з них окремо [9].

Науковці також визначають принципи законності, основні риси законності, основи (гарантії) законності, способи (засоби) забезпечення законності, систему суб'єктів забезпечення законності в державі і под. [10].

До причин та умов, які сприяють порушенню законності діяльності публічної адміністрації необхідно зарахувати:

- нечіткість законодавчо визначених завдань, функцій і повноважень органів публічної адміністрації, що призводить до дублювання та паралелізму в їхній діяльності;
- неналежне фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності;
- непрофесіоналізм частини державних службовців;
- рішення особистих питань за рахунок спільних інтересів тощо [11].

Отже, основними проблемами у сфері владної адміністративної діяльності публічних адміністрацій можна вважати таке:

- відсутність чинних норм юридичної відповідальності за порушення законності представниками публічної адміністрації;
- бюрократизація під час реалізації адміністративних процедур;
- неналежна перевірка та реагування на негативну інформацію стосовно службової діяльності службовців публічної адміністрації;
- неякісне вивчення кандидатів на державну службу в органах публічної адміністрації;
- відсутність контролю безпосередніх керівників за поведінням підлеглих, виконанням ними службових завдань;
- формальне проведення атестації державних службовців;
- неналежне соціальне забезпечення персоналу публічної адміністрації, що не відповідає статусу представника державної влади;
- недотримання вимог політичної нейтральності державних службовців;
- заняття забороненими видами діяльності;
- відсутність ідеології функціонування публічної адміністрації як діяльності із забезпечення реалізації насамперед прав і свобод громадян, надання адміністративних послуг;

– відсутність чинного суспільного контролю за діяльністю органів публічної адміністрації тощо [9].

Крім наведених вище правових, організаційних причин та інших умов порушення законності в діяльності публічної адміністрації, існує інше, іноді протилежне розуміння сутності законності в нормативних актах, значне звуження або, навпаки, – розширення її змісту.

Список використаних джерел

1. Про об'єднання громадян : закон України від 16 червня 1992 р. (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 504.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 р. (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні (затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98). *Офіційний вісник України*. 1998. № 21. Ст. 32.
4. Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва, 2002. С. 9–14.
5. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. Москва, 1997. С. 4.
6. Пухтецкая А. Европейское административное пространство как новелла украинской административно-правовой науки: понятийно-терминологическая характеристика. *Юридическая Украина*. 2006. № 8. С. 41–45.
7. Encyclopaedia Britannica. Vol. 1. Chicago; L.: Toronto, 1961. P. 165.
8. Debbach Ch. Science administrative. Dalloz, 1971. P. 1.
9. Административное право : учебник; под ред. Л. Л. Попова. С. 255–260.
10. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Административне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
11. Козбаненко В. А. Правовые основы государственного управления. Москва, 2002. С. 51.

Ткаченко Юрий Сергеевич,

соискатель

(Донецкий юридический институт, г. Кривой Рог)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8582-1726>

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Наиболее чётко такая задача актуализируется в период экономического кризиса и политического противостояния, характерного для современного развития государства. Важная роль в выполнении этой задачи принадлежит органам государственной власти, особенно в сфере публичного администрирования. К тому же, не менее важным является обеспечение законности в деятельности самой публичной администрации, поскольку такая деятельность непосредственно связана с обеспечением реализации законодательно закреплённых прав, свобод и законных интересов участников общественных отношений; с ограничениями; запретами и принуждением.

Ключевые слова: администрация; публичная администрация; административная реформа; контрольный механизм; взаимодействие; общественный контроль; гражданское общество; государственное управление; принцип централизации; контроль; контрольная деятельность.

Tkachenko Yuriy,

graduate student

(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Kryvyi Rih)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8582-1726>

INTERACTION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS WITH PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

Most clearly, this task is actualized in a time of economic crisis and political confrontation, characteristic of the modern development of the state. Public authorities, especially in the field of public administration, have an important role to play in this task. At the same time, it is equally important to ensure legality in the activities of the public administration itself; as such activity is directly related to ensuring the exercise of the legally enshrined rights, freedoms and legitimate interests of participants in public relations, with restrictions, prohibitions and coercion. In forming a modern system of public administration, not only the requirements of efficiency and transparency of functioning should be combined, but the system itself should be capable of wide cooperation with society, because only under these conditions can one speak of serving the state executive power in society, and not vice versa - about serving the interests of the state and its

officials. That is why the process of administrative reform is at the same time an adaptation of the system of public administration to such forms of existence and functioning, when in its activity it must take into account the existence of civil society with which it must cooperate. Until recently, the problem of interaction between public administration and civil society was hardly the subject of administrative and legal attention of the domestic legislator. At the same time, the interaction with the public institutions over the actions of the executive was not perceived as a certain reality of the functioning of any modern administrative system (regardless of whether it is a system of the executive power as a whole, or only its individual levels and units), but as a general theoretical proposition that no one sought to implement or secure in the legal field.

Key words: *administration; public administration; administrative reform; control mechanism; interaction; public control; civil society; public administration; principle of centralization; control; control activity.*

Надійшла до редколегії 13.12.2019