

## РОЗДІЛ IV. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.95

### ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК ЧИННИК КОНСОЛІДАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Делія Ю.В., к.ю.н., доцент

*Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України*

У статті піддано дослідженню теоретичні й практичні питання утвердження інституту публічного адміністрування в Україні. Аналізуючи теоретичні джерела робиться спроба дослідити роль і значення даного інституту в житті українського суспільства та визначити чинники, що впливають на його розвиток, і шляхи вдосконалення управлінської моделі на місцях.

*Ключові слова: адміністративне право, демократизація української держави, інститут публічного адміністрування, консолідація суспільства.*

Делія Ю.В. ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ КАК ФАКТОР КОНСОЛИДАЦИИ ОБЩЕСТВА / Донецкий юридический институт Министерства внутренних дел Украины, Украина

В статье подвергнуты исследованию теоретические и практические вопросы утверждения института публичного администрирования в Украине. Анализируя теоретические источники, сделана попытка исследовать роль и значение данного института в жизни украинского общества и определить факторы, влияющие на его развитие, и пути совершенствования управленческой модели на местах.

*Ключевые слова: административное право, демократизация украинского государства, институт публичного администрирования, консолидация общества.*

Deliya Yu.V. INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE AS FACTOR OF CONSOLIDATION OF SOCIETY / Donetsk legal institute of Ministry of internal affairs of Ukraine, Ukraine

In the article subjected to study theoretical and practical issues approved by the Institute of Public Administration in Ukraine. Analyzing theoretical sources attempt to examine the role and importance of the institution in the life of Ukrainian society and to identify the factors that influence its development, and ways to improve the management model of the field.

The article highlights the theoretical and practical launch of the Public Administration, examines the conceptual approaches understanding of the category «public administration» in Ukrainian and foreign legal science. We consider the model and stages of the local legal system and institute rule-making entities, analyzed the relationship and interaction of this branch of the law with other systems and legal categories.

Considerable attention is paid to the conceptual problems of the law-making initiative lawmaking population, authorities and officials of public administration, law-making entities of the government in the field of local governance. The author called attention to the importance of the territorial community of the statutes, as part of the law-making subjects of public administration.

Special attention is the limit of the principles of local self-government as a guarantor of the activity of public administration. The author's classification of the principles of public administration.

Makes recommendations to improve the legal definition of an institutional framework, material and financial base of public administration, the right of citizens to participate in solving local issues.

The article is based on an analysis of the modern law enforcement practices and insights draft standard achievements of the author in the field of rule-making, contains additional suggestions for the law-making activity of the public administration.

The results of a scientific article can more adequately understand the nature and importance of managerial influence on the regulation of relations in the sphere of public administration, the rule of law in the legal institution. The results and findings of the proposed study opens opportunities for the effective enforcement of the territorial community.

The publication is intended for researchers, teachers, graduate students, masters, students, practitioners of state and local governments, as well as anyone interested in the current issues of theory and practice of modern law in the field of public administration.

*Key words: administrative law, democratization of the ukrainian state, the institute of public administration, the consolidation of society.*

Історія розвитку української держави переконливо демонструє постійний пошук на місцях ефективної моделі управління. У тривалій боротьбі українського народу за створення національної держави ідея формування ефективної моделі управління завжди виступала фундаментальним інтеграційним фактором, за роки незалежності вона змінювалась неодноразово.

Теоретичну основу дослідження інституту публічного адміністрування як невід'ємного елемента консолідації громадянського суспільства, правової держави репрезентовано в працях М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, В.М. Кампо, Т.О. Коломоець, М.І. Корнієнка, В.І. Курили, Ю.М. Тодики, В.Л. Федоренка, О.Ф. Фрицького та інших авторів. Однак незважаючи на те, що протягом тривалого часу дослідження вихідних засад функціонування місцевого управління, як складової публічної влади в Україні, було й надалі залишається предметом особливої уваги фахівців у галузі конституційного, а також адміністративного права.

На сьогодні питання визначення ролі органів публічної адміністрації навряд чи можна вважати достатньо обґрунтованим через наявність суттєвих відмінностей у підходах науковців до з'ясування окремих аспектів його діяльності. Одним із таких недостатньо досліджених питань можна вважати визначення ролі інституту публічного самоврядування, як невід'ємного атрибута демократизації суспільства, й, зокрема, його консолідації.

Таким чином, метою статті є дослідження ролі інституту публічного адміністрування як фактора консолідації українського суспільства. Одне із головних завдань нашої роботи полягає у створенні науково-теоретичної бази інституту публічного адміністрування в Україні як запоруки єднання суспільства та у висвітленні основ, якими регульовано правовідносини в означеному інституті.

Для досягнення окресленої мети вирішено певні завдання:

- проаналізовано наявні наукові праці та стан чинного законодавства в контексті тематики;
- розроблено відповідні пропозиції з удосконалення нормативно-правових актів України у сфері публічного управління.

Еволюція пострадянських політичних режимів, незважаючи на значні зовнішні зміни, демонструє принципову наступність деяких базових принципів організації влади, первинних і більш визначальних для функціонування формальних демократичних механізмів. Події 1990-х років минулого століття наочно продемонстрували, що падіння комуністичного режиму і наступні політичні перетворення не обов'язково призведуть до встановлення прогнозованих форм демократичного устрою. Зокрема шляхи розвитку України та інших держав, що входили до складу СРСР, виявилися більш складними і драматичними, ніж шляхи країн Центральної і Східної Європи.

Право, за допомогою якого будуються суспільні відносини, є настільки універсальним і водночас складним феноменом, що й на сьогодні науковий інтерес до питання

публічного управління не зменшується. Бажання до упорядкування соціального буття, творення нового, зменшення кількості непізнаного – властивість людського розуму, що має своє втілення в постійному процесі продукування конструктивних реформаторських ідей. Така постійність, на думку академіка В.Я. Тація, «обумовлена не тільки складністю людського буття, а й тим, що ще нікому й ніколи не вдавалося у процесі пізнання, дослідження різноманітних сторін буття побачити його в завершальному вигляді, дійти до абсолютних висновків і результатів» [1, 9]. Саме через це українській державі та суспільству слід будувати власну модель суспільного управління, а не брати готові моделі, які ефективно працюють у найбільш розвинутих європейських та світових державах. Головна мета творців суверенної України – гуманізація українського законодавства, упровадження в юридичну науку та практику «людиноцентристської» ідеології, де моральний розвиток і відповідальність, не тільки за долю держави, а й за майбутнє всієї планети, мають стати пріоритетними соціальними цінностями.

Продовжуючи дані роздуми професор М.О. Баймуратов у своїй розробці «Місцеве самоврядування в Україні: до питання формування національної моделі» зазначає, що «феномен місцевого самоврядування повинен бути врахований у процесі створення національної моделі місцевого самоврядування за допомогою вибору оптимальних форм самоорганізації та самоврядування населення» [2, 8.]

На рубежі ХХІ ст. в українському законодавстві з'являється новий суб'єкт – публічна адміністрація, що є складовою частиною трикутника управління на місцях «органи державної виконавчої влади – органи місцевого самоврядування – публічна адміністрація». Публічна адміністрація, на думку адміністративістів, об'єднує в собі виконавчі органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Ця думка потребує додаткового вивчення, обговорення, обміну поглядами.

На сьогодні категорія «публічна адміністрація» все частіше застосовується в нормативно-правових актах України та працях науковців, але, на жаль, у сучасній науці не сформовано єдиного підходу щодо його трактування. Зазначена обставина актуалізує необхідність поглиблення наукових досліджень даного поняття стосовно сутності та особливостей виявлення цієї сутності в конкретних умовах сучасної дійсності.

Складовими елементами форми організації публічної адміністрації є: державне управління та місцеве самоврядування. Визначенню інституту публічного адміністрування приділяла увагу значна кількість науковців, які намагалися дати своє визначення даній категорії та дослідити принципи її діяльності. Аналіз наукових підходів до тлумачення терміна «публічна адміністрація» було направлено, передусім, на узагальнення, визначення змісту та основних властивостей і принципів функціонування.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що в Європейському праві існує два його визначення: у вузькому та в широкому сенсі [3, 522-525]. У вузькому під поняттям «публічна адміністрація» розуміють регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади, центральні уряди та публічну службу. Органи публічної влади – це інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділено достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначено в законі, звісно, ці завдання належать до сфери функціонування держави. Такими законами в українському законодавстві слід вважати

Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», які регламентують організаційно-правові засади функціонування публічного управління на місцях.

Публічне управління на сьогодні постає необхідним атрибутом будь-якого демократичного суспільства. У сучасній українській державі його існування й розвиток забезпечується наявністю правової бази та практикою місцевого самоврядування як на рівні населених пунктів (село, селище, місто), так і на регіональному рівні (район, область).

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 в 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» [4, 11].

Історичний досвід переконливо доводить, що важлива роль у формуванні та консолідації українського суспільства належить як інституту публічного управління, так і інституту місцевого самоврядування. Саме завдяки феномену даного інституту українському суспільству вдалося стати на шлях побудови демократичного суспільства. Імпульсом для подальшого утвердження засад народовладдя й демократії в життя стало прийняття 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України, де чітко визначено принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а також ухвалення Конституції України (1996) і Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999). Проаналізувавши надбання нормотворчого досвіду в царині становлення публічного управління, законодавцем у чинній Конституції зафіксовано принципово новий підхід до цього важливого соціально-політичного та правового інституту, який полягає в:

- визнанні місцевого самоврядування та забезпеченні його гарантій (ст.7);
- нормативно-правовому визначенні компетенції місцевого самоврядування (ст.140);
- встановленні первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади;
- визначенні поняття територіальної громади (ст.140);
- закріпленні всіх елементів системи місцевого самоврядування, яка пізніше одержала своє законодавче формування в ст.5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Конституція також встановлює форми здійснення демократизації місцевого самоврядування територіальною громадою: безпосередньо та через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Серед інших важливих положень Основного Закону, що засновує вихідні положення подальшого визначення шляхів і механізмів консолідації українського суспільства, які практично обумовлено відповідними складовими конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, є закріплення його матеріальної і фінансової основи та ролі держави у формуванні бюджетів місцевого самоврядування (ст.142); визнання районних і обласних рад органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (п.4 ст.140).

Функціонування інституту місцевого самоврядування дістало найбільш ґрунтовного легітимного закріплення в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Цим нормативно-правовим актом, котрий традиційно вважається профільним у сфері місцевого самоврядування, визначено основні терміни, що треба розуміти як категоріальний апарат місцевого самоврядування: представницькі органи місцевого самоврядування; місцевий референдум; загальні збори громадян; місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Важливо зазначити, що цим Законом уперше в Україні представницьким органам було надано право на основі Конституції та в межах профільного Закону приймати статут територіальної громади, що стимулювало законодавчу ініціативу основного суб'єкта місцевого самоврядування – громади.

Новелою в статусі демократизації українського суспільства через місцеве самоврядування стала його правова, організаційна, матеріальна та фінансова автономія від державної виконавчої влади. Стосовно правової автономії, то вона полягає в тому, що органи місцевого самоврядування згідно з ч.1 ст.16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями.

Правова автономія полягає також у відсутності в системі органів місцевого самоврядування вертикальної підзвітності (крім рада – виконком); у законодавчому закріпленні обов'язковості до виконання актів рад, посадових осіб місцевого самоврядування на відповідній території (п.1 ст.73 профільного Закону); у законодавчій забороні органам виконавчої влади, їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (п.2 ст.71). Поряд із цим, правову автономію не слід розуміти спрощено, й, отже, місцеве самоврядування не можна вважати повністю незалежним від держави. Це пов'язано з тим, що, по-перше, один із принципів місцевого самоврядування прямо передбачає *поєднання місцевих і державних інтересів* та, по-друге, держава з метою утвердження ідеалів свободи і демократії може впливати на місцеве самоврядування, у тому числі й через законодавчий процес.

Як вбачається з вищевикладеного, з метою консолідації українського суспільства держава має чимало шляхів та механізмів впливу на місцеве самоврядування. Одним із таких засобів впливу є, перш за все, об'єктивний законодавчий процес. Щодо законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, то його, на нашу думку, можна розглядати як двоступеневу систему: перший рівень – це нормативно-правові акти похідні від держави, другий – акти органів місцевого самоврядування. Безперечно, значна частина питань щодо організації та функціонування місцевого самоврядування може і повинно бути врегульовано саме на локальному рівні – нормативно-правовими актами місцевого самоврядування. До таких належать акти місцевих референдумів (рішення), статuti територіальних громад, регламенти рад, їх виконавчих комітетів, рішення виконавчо-розпорядчих органів, розпорядження виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

Усі ці акти слід вважати вагомими в системі локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Однак їх спільним мінусом є те, що вони нерідко виходять за межі чинного законодавства. Найбільш дієвим засобом подолання цього недоліку, як логічно випливає з вищенаведеного, постає апробація на предмет законності локальних нормативно-правових актів шляхом удосконалення процедури їх підготовки до прийняття, а саме: всенародного обговорення, громадських слухань, підтримання громадських ініціатив тощо.

Статuti територіальних громад також є локальними правовими актами. Статут – це основний нормативно-правовий акт територіальної громади села, селища, міста, прийнятий членами громади у встановленому порядку, про правові та організаційні

правила поведінки членів громади, органів та посадових осіб самоврядування, їх взаємовідносини з іншими організаціями та державою. Слід зазначити, що це принципово нове явище в розвитку сучасної локальної демократії на місцях, хоч історичні джерела свідчать про існування статутного права в Україні ще декілька століть тому, прикладом чого є Магдебурзьке право, наявність якого зокрема непересічну роль в історії українського державотворення. Власне тільки для вітчизняного муніципального права оформлення правових норм через статути територіальних громад є новелою, для інших галузей права (передусім, трудового та господарського) затвердження статутів трудових колективів, корпоративних об'єднань і товариств, використання статутних норм права є більш притаманним і таким, що вважається цілком усталеним. Прийняття статуту територіальної громади є одним із шляхів зміцнення правової бази.

За радянський період розвиток демократичних засад гальмувався, статутне право практично не розроблялося, оскільки в законодавстві переважали централістські тенденції.

Українське законодавство в 1997 році передбачило прийняття статутів територіальних громад ст.19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у якій визначено мету цих документів – врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування [5], що має сприяти об'єднанню суспільства.

Вивчення цього питання показало, що в Україні робота зі створення власних статутів більш конкретно ведеться міськими територіальними громадами, у сільській місцевості ухвалення відповідними радами власних нормотворчих актів є менш поширеним. Такий стан справ, на наш погляд, обумовлено тим, що реальні економічні, соціальні, політичні зміни в містах проходять більш активно, ніж у селах. Унаслідок цього зміни в організації місцевого самоврядування в містах є більш помітними, ніж у селі. Саме в статутах територіальних громад і має бути прописано всі механізми здійснення публічного управління.

Одним із критеріїв оцінки ефективності статуту територіальної громади є те, що за своїм змістом цей локальний нормативний акт має бути демократичним волевиявленням членів територіальної громади, а не вказівкою органів виконавчої влади – лише за цієї умови може бути досягнуто дійсну, а не формально проголошену незалежність місцевого самоврядування. Крім того, статути є найбільш наближеними до потреб і проблем тієї чи іншої територіальної громади: якщо Конституція та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» – це загальні нормативно-правові акти для всієї території України, то умови функціонування певної локальної одиниці відображає саме її статут. Тому на підставі відповідних норм і положень статутів члени територіальної громади можуть захищати свої природні права та свободи.

У частині впливу інституту публічного управління на стан консолідації суспільства слід окремо зазначити, що певні спільні риси статутів територіальних громад простежуються й у статутах інших недержавних утворень, які діють в Україні. Як приклад, такі положення закріплено в Законах України «Про об'єднання громадян» (1992) та «Про політичні партії в Україні» (2001). У статутах політичних партій серед завдань визначено: удосконалення політичної системи України, реалізація принципів прямої відповідальності влади перед громадянами, розбудова громадянського суспільства, розвиток демократії; децентралізація державної влади, розвиток місцевого самоврядування і самоорганізації населення; консолідація суспільства на засадах загальнолюдських цінностей, відстоювання пріоритетності природних прав і свобод людини тощо. Таким чином, до проблем демократизації українського суспільства не є байдужими ні державні інституції, ані громадські утворення, адже цілком закономірно,

що від ефективного вирішення питань місцевого значення залежить досягнення мети створення такого, що об'єднане спільними інтересами, цінностями й цілями суспільства.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти: монографія / В.М. Селіванов. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 724 с.
2. Баймуратов М.О. Місцеве самоврядування в Україні: до питання формування національної моделі / М.О. Баймуратов // Конституційні основи формування правової ситеми: матер. міжнарод. наук-практ. конф. (Одеса, 20 квітня 2012 р.) / уклад. З.В. Кузнецова, А.В. Левенець. – Одеса, 2012. – 200 с.
3. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.М. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522-525.
4. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т.О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

УДК 343.137

## ЗАВЕРШЕННЯ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Калінін Р.С., доцент

*Бердянський інститут державного та муніципального управління  
Класичного приватного університету*

У статті визначено особливості завершення виконавчого провадження як різновиду адміністративної процедури, проаналізовано основні проблеми та перспективи розвитку адміністративно-процедурного регулювання завершення примусового виконання виконавчих документів.

*Ключові слова: виконавчий документ, примусове виконання, адміністративна процедура, завершення виконавчого провадження.*

Калинин Р.С. ЗАВЕРШЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ / Бердянский институт государственного и муниципального управления Классического частного университета, Украина

В статье определены особенности завершения исполнительного производства как разновидности административной процедуры, выделены целевое назначение, стороны и стадии такой процедуры. Предложена авторская дефиниция понятия «процедура завершения исполнительного производства». Проанализированы основные проблемы и перспективы развития административно-процедурного регулирования завершения принудительного исполнения исполнительных документов в Украине.

*Ключевые слова: исполнительный документ, принудительное исполнение, административная процедура, завершение исполнительного производства.*

Kalinin R.S. THE EXECUTION PROCEEDINGS COMPLETION AS A TYPE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACCORDING TO THE LAWS OF UKRAINE / Berdyansk institute of state and municipal management affiliated to Classical private university, Ukraine