

А. А. Приходько, кандидат юридичних наук,
адвокат

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ» У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена з'ясуванню термінологічної сторони концепту «публічна адміністрація у сфері запобігання та протидії корупції в Україні». Проаналізовано сутність терміну «публічна адміністрація» в умовах трансформаційних замічень застарілих категорій. Зазначено, що відсутність законодавчого закріплення трактування аналізованого терміну у національному законодавстві негативно впливає на його термінологічну сутність. Не менш негативним явищем є і відсутність Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. Сформовано визначення концепту «публічна адміністрація у сфері запобігання та протидії корупції в Україні» та визначено її суб'єктний склад.

Вбачається, що це цілісне правове симбіотично-взаємозалежне утворення, яке має чітко розподілені функції між суб'єктами її структури. Відповідно, її структуру складають публічні органи влади, їх структурні підрозділи та делеговані ними представники; приватні особи та структури громадського спрямування; представники міжнародних інституцій. Зокрема це, Президент України, фракції політичних сил у Верховній Раді України, Комітет Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції, Кабінет Міністрів України, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України, НАЗК, НАБУ, ДБР, САП, АРМА, ВАС, органи прокуратури та Національної поліції, Міністерство юстиції України, Громадська Правозахисна організація «Права людини», Центр політико-правових реформ, Transparency International Україна, Центр політичних студій та аналітики «Ейдос», інші.

У класифікаційному аспекті, зазначених суб'єктів поділено на наступні групи: 1) носії політичної волі; 2) антикорупційні органи; 3) спеціально уповноважені органи у сфері протидії корупції; 4) реалізатори антикорупційної політики; 5) формувачі антикорупційної політики; 6) суб'єкти, які залучаються до процесу формування антикорупційної політики; 7) учасники антикорупційних програм; 8) громадяни та об'єднання громадян; 9) міжнародні незалежні експерти та організації.

Ключові слова: адміністративна діяльність, ЄС, запобігання, корупція, протидія, публічна адміністрація, публічне адміністрування, трансформація.

A. A. Prikhodko. Definition of the concept of public administration in the field of prevention and anti-corruption in Ukraine

The article is devoted to elucidating the terminological side of the concept of “public administration in the field of preventing and combating corruption in Ukraine”. The essence of the term public administration under the conditions of transformational substitutions of outdated categories is analyzed. It is noted that the lack of legislative consolidation of the interpretation of the term in question in national legislation negatively affects its terminological essence. No less negative is the lack of a Concept for reforming public administration in Ukraine.

The definition of the concept “public administration in the field of preventing and combating corruption in Ukraine” has been formed and its subject composition has been determined. This is a holistic legal symbiotic-interconnected entity, which has clearly distributed functions between the subjects of its structure. Accordingly, its structure consists of: public authorities, their structural units and their delegated representatives; individuals and community structures; representatives of international institutions. In particular that are a President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Council on Anti-Corruption Policy under the President of Ukraine, prosecuting authorities and the National Police, the Ministry of Justice of Ukraine, Transparency International Ukraine, the Center for Political Studies and Analytics, Eidos, and others.

In the classification aspect, these subjects are divided into the following groups: 1) bearers of political will; 2) anti-corruption bodies; 3) specially authorized bodies in the field of combating corruption;

© А. А. Приходько, 2019

4) implementers of anti-corruption policy; 5) anticorruption policy makers; 6) actors involved in the process of forming anti-corruption policies; 7) participants in anti-corruption programs; 8) citizens and associations of citizens; 9) international independent experts and organizations.

Key words: administrative activity, corruption, counteraction, EU, prevention, public administration, transformation.

Постановка проблеми. Розвиток українського адміністративного права характеризується не лише розробкою та прийняттям правових актів, але й введенням у правовий обіг нових категорій (понять) [1, с. 83]. Обумовлюється це динамічним розвитком суспільних відносин, побудовою правової, демократичної та європейської держави, де людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Це все потребує перегляду існуючої системи суб'єктів державного управління та приведення останньої до європейської. Слід зауважити, що категорія «державне управління» не може забезпечити потреби науки адміністративного права і практики правозастосування, позаяк не охоплює весь спектр відносин, які виникають у процесі реалізації публічних функцій органами публічної влади в цілому [2, с. 42] та антикорупційних відносин зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До проблематики визначення поняття, змісту, сутності та структури публічної адміністрації звертали свої наукові пошуки багато чисельні вчені як вітчизняні, так й іноземні. Зокрема, це В. Авер'янов, В. Бевзенко, А. Буханевич, Б. Данилишин, О. Джафарова, Н. Каменська, Т. Карабін, В. Колпаков, Т. Кравцова, В. Малиновський, С. Масьондз, Р. Мельник, М. Міхровська, І. Патерило, А. Пухтецька, А. Солонар, А. Сунгуров, Ю. Фомін, С. Чернов, О. Черчатий та інші. Однак до системного аналізу заявленої до розгляду нами тематики їх наукові пошуки звернені не були, а стосувались загальних чи суміжних їй аспектів.

Мета статті. Стаття присвячена з'ясуванню термінологічної сторони концепту «публічна адміністрація у сфері запобігання та протидії корупції в Україні».

Виклад основного матеріалу. Аналіз вітчизняної правової літератури показує, що в останні часи спостерігаються яскраво виражені тенденції до оновлення категоріального апарату науки адміністративного права. У даному випадку мова йде про вживання українськими авторами у своїх роботах таких понять як «публічне право», «адміністративні послуги», «адміністративна процедура», «делегування повноважень» тощо. Одним із таких нових понять є і категорія «публічна адміністрація» [1, с. 83].

Це зумовлено тим, що сутність категорії «державного управління» і категорії «суб'єкт державного управління» не відповідають потребам сьогодення, бо і більшість учених вважають, що основним суб'єктом державного управління є органи виконавчої влади. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що основне призначення органів виконавчої влади полягає у формуванні та реалізації державної політики в одній чи декількох сферах [3]. Нині на рівні держави створені та функціонують органи державної влади, які, не маючи статусу останнього, по суті виконують їх функції. З цього можна зробити проміжний висновок, що категорія «суб'єкт державного управління» у її нинішньому значенні не охоплює все коло суб'єктів, які задіяні в реалізації публічних функцій держави. На сьогодні вкрай необхідно віднайти таку категорію, яка б в собі об'єднувала всіх суб'єктів, що мають повноваження у сфері публічного управління, і відповідала б законодавству Європейського Союзу, а також максимально забезпечувала потреби практики правозастосування [2, с. 42–43].

Автор здійснить спробу проаналізувати сутність терміну «публічна адміністрація» в умовах трансформаційних замішень застарілих категорій. Зокрема ядром поняття «публічне» є «спільне, доступне для всіх, яке служить всім». Слово «адміністрація», яке походить від

латинського *ministrare* («служити»), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам [4, с. 7].

В загальному та недиференційованому варіанті “public administration” це реалізація державної політики та академічна дисципліна, що готує службовців для цієї роботи. Звісно, що для потреб цього дослідження буде аналізуватися зміст першого розуміння публічної адміністрації, яка різними авторами і у різні періоди розуміється як «виконання або втілення політики держави компетентними органами» [5], засновується на розмежуванні політики і управління [6], або охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а також їх взаємодію, відіграючи важливу роль в розробці державної політики і, таким чином, є її частиною [5; 7, с. 8].

Спираючись на аналіз широкого спектру тематичних фахових джерел доцільно виокремити два концептуальних підходи до трактування змісту публічної адміністрації як організаційно-правового утворення: так званий «широкий» і «вузький». Прихильники «широкої» концепції під публічною адміністрацією зазвичай пропонують розуміти систему органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів які відповідно до закону забезпечують виконання законодавчих актів у публічних інтересах та наділені прерогативами публічної влади [8, с. 35; 9, с. 24; 10, с. 89; 11, с. 13; 12, с. 7–8].

У широкому сенсі до публічної адміністрації відносять не тільки органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, але й загал суб'єктів, які згідно із законами виконують делеговані владою повноваження у сфері публічного управління з метою задоволення тих або інших суспільних потреб. Натомість прибічники іншої, «вузької» теорії, вважають, що термін «публічна адміністрація» є симбіозом: максимум системи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування [13, с. 92], мінімум суб'єктів виконавчої влади (у тому числі виконавчих органів місцевого самоврядування) [14, с. 117; 15, с. 29].

Сучасне розуміння трактування терміну «публічна адміністрація» зводиться до сукупності публічних органів (державних і недержавних), які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства загалом [16, с. 81]. В. Авер'янов зауважав, що «публічна адміністрація» – це сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративна діяльність, що здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сфера управління публічним сектором тією самою публічною адміністрацією [17, с. 1–14]; В. Малиновський – як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [18, с. 18]; Т. Кравцова – 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 [19, с. 523; 20, с. 30–31]; С. Чернов – сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування; система публічних інституцій та їх діяльності [4, с. 7].

На думку Р. Мельника, поняття «публічна адміністрація» тлумачиться неоднозначно і в європейській адміністративно-правовій доктрині. Воно має ширше значення, ніж його переклад українською мовою «державне управління», та звужене розуміння в радянській та пострадянській науці. Термін «публічна адміністрація» розуміється європейськими вченими як: 1) сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; 2) адміністративна діяльність, що здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; 3) сфера управління публічним сектором тією самою публічною адміністрацією [21, с. 125].

У Рекомендації № R (84) 15 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду, прийнятій 11 вересня 1984 р. на 375-й нараді заступників міністрів, публічна влада (орган публічної влади, англ. – public authority) розуміється як: а) будь-який публічно-правовий суб'єкт будь-якого виду чи рівня (в тому числі держава, регіон, провінція, муніципалітет, незалежний публічно-правовий суб'єкт); та б) будь-яка приватна особа при здійсненні нею прерогатив офіційної влади [21, с. 125].

Відсутність законодавчого закріплення трактування аналізованого терміну у національному законодавстві негативно впливає на його термінологічну сутність. Не менш негативним явищем є й відсутність Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, оскільки завдяки створенню інституту публічної адміністрації, на думку Б. Данилишина, «влада має стати ближчою до потреб та запитів громадянина, а пріоритетом державної політики має стати забезпечення реалізації прав та свобод громадянина» [22]. Виходячи з цього, на думку вченого, основною метою «розробки концепції реформування публічної адміністрації є визначення шляхів і підходів до створення ефективної системи публічної адміністрації, яка буде надавати якісні послуги громадянам на рівні тих, які відповідають європейським стандартам, а також буде здатна своєчасно та адекватно реагувати на соціально-економічні виклики» [22]. Таке розуміння інституційних засад публічної адміністрації зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування перетворюються на суб'єкти «служіння інтересам суспільства» [23, с. 47].

Починаючи з 2015 року, Уряд та Верховна Рада України за активної участі українських та європейських експертів заклали законодавчу базу для реформування публічної адміністрації в Україні, ухваливши новий Закон «Про державну службу» з необхідними підзаконними актами; Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки; Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки; Концепцію запровадження посад фахівців з питань реформ у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади (ЦОВВ); Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [24].

Інтерпретуючи увесь наведений вище матеріал, автор вважає, що публічна адміністрація у сфері запобігання та протидії корупції в Україні це:

1) носії політичної волі – Президент України, фракції політичних сил у Верховній Раді України, Комітет Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції, Кабінет Міністрів України, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України;

2) антикорупційні органи – Національне агентство України з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Державне бюро розслідувань (ДБР), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) і Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), Вищий антикорупційний суд України (ВАС);

3) спеціально уповноважені органи у сфері протидії корупції – органи прокуратури та Національної поліції, НАЗК, ДБР, АРМА;

4) реалізатори антикорупційної політики – державні органи, їх підпорядковані органи на який покладено обов'язок виконання конкретного антикорупційного заходу; підприємства приватного сектору, а також окремі громадяни чи їх об'єднання – за згодою;

5) формувачі антикорупційної політики – НАЗК та Кабінет Міністрів України;

6) суб'єкти, які залучаються до процесу формування антикорупційної політики, це Національна рада з антикорупційної політики при Президенті України, Міністерство юстиції

України, НАЗК, ДБР, АРМА, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні, Міністерство закордонних справ Данії, Програма розвитку ООН, Transparency International Ukraine, ЕЙДОС (центр політичних студій та аналітики), Міжнародний фонд «Відродження», інші;

7) учасники антикорупційних програм – Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство юстиції України, Міністерство фінансів України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство культури, молоді та спорту України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство та Комітет цифрової трансформації України, Фонд державного майна України, Державна аудиторська служба України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна авіаційна служба України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру;

8) громадяни та об'єднання громадян – Громадська Правозахисна організація «Права людини», Центр політико-правових реформ, Transparency International Україна, Центр політичних студій та аналітики «Ейдос», Центр Протидії Корупції, Група «Антикорупційна реформа» Реанімаційного пакету реформ, та інші;

9) міжнародні незалежні експерти та організації – Карлос Кастресана (Carlos Castresana), Джованні Кеслер (Giovanni Kessler), USAID, Transparency International, та інші.

Висновки з дослідження. Вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого публічна адміністрація у сфері запобігання та протидії корупції в Україні – це цілісне правове симбіотично-взаємозалежне утворення, яке має чітко розподілені функції між суб'єктами її структури. Його структуру складають: 1) публічні органи влади, їх структурні підрозділи та делеговані ними представники; 2) приватні особи та структури громадського спрямування; 3) представники міжнародних інституцій.

Список використаних джерел:

1. Патерило І.В. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2014. Вип. 9–1. С. 83–85.
2. Джафарова О.В. Дослідження органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності в Україні. *Форум права*. 2018. № 1. С. 42–49.
3. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166–VI. *Голос України*. 2011. № 65.
4. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х. : ХНУМГ, 2014. 97 с.
5. Aderibigbe Adejare Morenikeji. Towards A Theoretical Definition of Public Administration. *IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM)* e-ISSN: 2278-487X, p-ISSN: 2319-7668. Volume 16, Issue 3. Ver. V (Mar. 2014), PP. 65–70
6. Козырин А.Н., Штатина М.А. Административное право зарубежных стран : учебник. М. : Спарк, 2003. С. 32.
7. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації : монографія. Ужгород : Гражда, 2016. 296 с.
8. Колпаков В.К. Предмет административного права: сучасний вимір. *Юридична Україна*. 2008. № 3. С. 33–38.

9. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія; за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Д. : Монолит, 2010. 400 с.
10. Масьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах) : Навч. посіб. К. : Атіка, 2008. 272 с.
11. Фомін Ю.В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративноправові засади : автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Запоріжжя, 2012. 18 с.
12. Черчатий О.І. Оптимізація діяльності публічної адміністрації України на регіональному рівні в умовах євроінтеграції автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 25.00.02. Івано-Франківськ, 2011. 20 с.
13. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Юридичні науки)*. 2011. № 88. С. 90–93.
14. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
15. Каменська Н.П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29–32.
16. Маркіна А.М. Адміністративно-правове регулювання надання медичних послуг в Україні : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2018. 221 с.
17. Авер'янов В., Пухтецька А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2010. 140 с.
18. Малиновський В.Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Сер.: Політологія. 2013. Т. 212. Вип. 200. С. 18–22.
19. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.
20. Кузьмишин В.М. Адміністрування апеляційних судів в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 222 с.
21. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
22. Данилишин Б. Цели и принципы реформирования публичной администрации. *ЛІГА-БізнесІнформ*. URL: <http://news.liga.net/news/N0828824>. Html.
23. Буханевич А. Публічна адміністрація як інститут оптимізації публічного контролю в громадянському суспільстві. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 2. С. 46–56.
24. Коліушко І., Сорока С., Тимошук В., Тертичка В. Реформа публічної адміністрації. *Реанімаційний Пакет Реформ*. 2018. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/7_REFORMA-PUBLIChNOJi-ADMINISTRATsIjI.pdf.