

УДК 342.9

ПЕТКОВ С.В.

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

У статті здійснюється загальний аналіз основного призначення права, а саме забезпечення згоди та миру в контексті прав людини, що стало основою подальшого формування взаємної відповідальності між публічною владою та громадянами. Зазначається, що відкритість має забезпечуватись широким обговоренням із громадськістю, науковою спільнотою та популяризацією законотворчих дій влади серед населення, що цілком відповідає Конституції України та нормативним актам, відповідно до яких уся повнота влади в Україні належить народу.

Ключові слова: громадянський контроль, органи державної влади, правоохоронні органи, громадськість, правопорядок.

В статье осуществляется общий анализ основного назначения права, а именно обеспечения согласия и мира в контексте прав человека, что стало основой дальнейшего формирования взаимной ответственности между публичной властью и гражданами. Отмечается, что открытость должна обеспечиваться широким обсуждением с общественностью, научным сообществом и популяризацией законотворческих действий власти среди населения, что вполне соответствует Конституции Украины и нормативным актам, согласно которым вся полнота власти в Украине принадлежит народу.

Ключевые слова: гражданский контроль, органы государственной власти, правоохранительные органы, общественность, правопорядок.

The article provides a general analysis of the main purpose of law, namely, the provision of consent and peace in the context of human rights, which formed the basis for the further formation of mutual responsibility between public authorities and citizens. It is noted that openness should be ensured by broad discussion with the public, the scientific community and popularization of legislative acts of the authorities among the population, which fully corresponds to the Constitution of Ukraine and normative acts, according to which all the full authority of Ukraine belongs to the people.

Key words: civil control, state authorities, law enforcement agencies, public, rule of law.

Вступ. Зміни, що відбуваються сьогодні в правовому полі України, стосуються якісного оновлення, трансформації, реформування права. Це не просто наміри чи побажання, а гостра життєва потреба, органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором нашої країни. Адже національне право в Українській державі істотно відрізняється від права в європейських країнах, передусім – своїм «духом», своєю ідеологією; у країнах Європи воно спрямоване на забезпечення прав та інтересів людини, у нас – на забезпечення потреб держави, державного управління, державного апарату і його чиновників. Складність такого явища, як адміністративна діяльність, полягає в тому, що об'єкт, який вивчається так само, як і безпосередній предмет, перебувають у стані постійних змін, які складно зафіксувати та дати їм відповідну оцінку, зробити правильні висновки.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сутності адміністративної діяльності публічних органів влади в межах моделі публічно-правових відносин.

© ПЕТКОВ С.В. – доктор юридичних наук, професор, заступник директора департаменту, начальник відділу з питань національної безпеки (Департамент антикорупційного законодавства та з питань юстиції і безпеки Міністерства юстиції України)

Результати дослідження. Дослідження адміністративної діяльності органів публічної влади варто проводити в межах моделі публічно-правових відносин, у яких ця діяльність і відбувається. «Моделлю» зазвичай називають принципи внутрішньої організації або функціонування, певні властивості, ознаки чи / та характеристики явища. Або радше абстрактний еталон певної системи. Публічно-правові відносини визначаються як відносини, що виникають, змінюються та припиняються на підставі норм публічного права між будь-якими суб'єктами, наділеними публічними правами й обов'язками, з ініціативи однієї зі сторін, пов'язані з виконанням публічних завдань і функцій держави чи територіальної громади та спрямовані на реалізацію публічного інтересу [1, с. 54]. Поняття «публічний» (від лат. *publicus* – суспільний, народний) треба розуміти як «відкритий», «гласний», «суспільний». А отже, можемо констатувати, що публічні правовідносини – це відносини, які, виникнувши, поширюються або можуть поширюватися на суспільство загалом або на його значну частину і через це мають загальнозначущий, загальносуспільний характер [2]. Сфера публічних правовідносин є багатогранною, однак характерною її рисою варто вважати досягнення загальносоціальних цілей [3]. Тому надзвичайно важливим є бездоганний за теоретичною основою механізм забезпечення цього публічного інтересу, розроблення дієвих правових норм, що максимально б захищали права та свободи громадян у відносинах із державою в умовах фактичної нерівності між ними. Адміністративну діяльність усіх органів публічної влади об'єднує спільна мета, пов'язана з виконанням завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення загальнодержавного (публічного) інтересу, який визначається політичною владою у формі загальнообов'язкових правових норм.

Власне, найвагомішим проявом реалізації адміністративно-правових норм є адміністративна діяльність органів публічної адміністрації. Серед науковців склалась певна позиція з приводу сутності діяльності зазначених органів: «управлінської діяльності», «адміністративної діяльності», «адміністративно-правового регулювання діяльності». В.Б. Авер'янов наголошує, що не всі дії органів виконавчої влади є власне управлінськими (наприклад, фінансово-господарські операції), але головним профільним напрямом є власне управлінська діяльність, тобто державне управління як особливий вид діяльності держави [4, с. 255]. Водночас Ю.П. Битяк зазначає, що державно-управлінська діяльність завжди була й буде необхідною, але її форми й методи диктуються умовами суспільного життя, їхній вектор змінюється на зменшення прямого управлінського впливу на деякі сторони суспільного життя, та основне його призначення – виконавча й розпорядча діяльність у межах, передбачених адміністративним правом, приписами (нормами), що саме складають адміністративне законодавство [5, с. 22–24].

Саме ж поняття «адміністративна діяльність» здебільшого розглядається науковцями як діяльність правоохоронних органів, урегульована нормами адміністративного права їхня виконавчо-владна діяльність [5, с. 8–14]. Найбільш поширеним визначенням є трактування адміністративної діяльності органів внутрішніх справ як цілеспрямованої, організуючої, виконавчої та розпорядчої діяльності, що полягає в безпосередньому, повсякденному, практичному здійсненні завдань і функцій держави у сфері внутрішніх справ [6, с. 5]. Проте, повертаючись до тлумачення терміна, «адміністрація (від лат. *administration, administratio* – керування, управління) – інституції, які здійснюють адміністративні функції управління в різних сферах суспільного життя» [7], тобто дослідження саме адміністративної складової діяльності відповідних органів включає управлінську діяльність у відповідних напрямках розвитку суспільства.

Одним із принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством і громадянами, є публічність. Публічність включає: доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь у їхній діяльності; прозорість їхнього функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їхніх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [8, с. 53]. Варто погодитись, що лише за умови розвиненої політичної й правової культури демократичного громадянського суспільства, яке не просто на законній, а насамперед на правовій основі контролює державну владу, державно організоване суспільство в змозі як обмежувати, так і самообмежувати державні імперативні адміністративно-командні прагнення» [9, с. 254].

Основою нормативно-правового забезпечення адміністративної діяльності органів публічної влади є ті положення, які містяться в нормативних актах, що регулюють здійснення адміністративно-процедурних дій. Ці дії поділяються на внутрішньосистемні (ті, які регулюють відносини між членами певного органу, установи, відомства) та зовнішньосистемні. Зовнішньосистемні відносини передбачають відносини між державними органами та іншими особами (фі-

зичними та юридичними) [10, с. 112]. Відсутність процедури в застосуванні норми владовідносин призводить фактично або до паралізації її роботи, або до суб'єктивного розсуду чиновників. І те, і інше є неприпустимим у правовій державі. Доти, доки в країні не будуть проведені серйозні заходи з правової процесуалізації матеріальних прав, реальних зрушень щодо захисту прав громадян, наданих Конституцією України та іншими законами, не буде.

Результативність адміністративної діяльності в сучасних умовах необхідно оцінювати з позицій пріоритетності прав і законних інтересів громадян, які згідно з Конституцією України визначають зміст і спрямованість цієї діяльності. Це добре видно із сутності законів, що регулюють адміністративну діяльність. Прикрі помилки проникли в теоретичні праці й законодавство через неправильний переклад, розбіжності в етапах розвитку права. Тому, аналізуючи механізми регулювання публічно-правових відносин, виражених у нормах законів, варто спиратись на перевірені часом постулати теорії права, використовувати правильну термінологію, це усуне можливість викривлень і неправильних трактувань. Необхідно повернутись до практики розроблення та прийняття Основ законодавства у відповідних сферах суспільного життя і в такий спосіб створити підґрунтя для подальшого розвитку законодавства відповідно до змін, що відбуваються в суспільстві. Це необхідно зробити для формування сучасного законодавства, яке регулюватиме публічно-правові відносини відповідно до сучасних світових стандартів і конституційних положень. Крім того, норми й ряд різних підзаконних актів під час кодифікації знайдуть своє місце в законодавстві, що спростить їхнє застосування.

Врешті-решт, завданням науки є розроблення та вироблення таких інноваційних моделей, які дають суспільству змогу підвищити ефективність діяльності, публічні правовідносини піддаються детальному аналізу вченими-юристами. Модель публічно-правових відносин базується на аксіомах побудови відносин між владою та громадянами:

- 1) забезпечення публічності;
- 2) надання адміністративних послуг;
- 3) забезпечення прав і свобод громадян.

У сукупності завдяки визначеному підходу до адміністративного права і адміністративної діяльності ми досягнемо таких цілей: гуманізації правової системи, відповідності законодавства положенням Конституції України. Законодавство відповідатиме сутності права. Простота й зрозумілість законів для громадян буде свідчитиме про демократизацію суспільства.

Облік і контроль – це дві складові будь-якої системи, що дають змогу їй ефективно здійснювати управління наявними ресурсами. Держава, як надскладна система з особливим механізмом, також використовує засоби обліку та контролю для обслуговування власних потреб. Проте вважати їхнє використання лише як забезпечення діяльності держави було б невиправданим звуженням можливостей обліку та контролю як способів, що можуть мати позитивні наслідки для самих громадян. Ми можемо говорити про взаємовигідність аудиторської та контрольної діяльності як для держави, так і для суспільства. Епоха інформаційних технологій надає широкі можливості мінімізувати персональне спілкування представників держави та громадян при наданні останнім більшості адміністративних послуг, зокрема й щодо збирання, акумулювання та використання персональних даних для потреб оподаткування, ліцензійної та іншої дозвільної діяльності, реєстрації актів цивільного стану тощо. З одного боку, це спростить процедуру отримання адміністративної послуги, а з іншого – зведе до мінімуму потужний корупційогенний чинник – залежність громадянина від цілої низки контрольно-наглядових органів, переводячи їх відносини в електронну, безособистісну площину.

Сьогодні в Україні існує цілий ряд реєстрів, до яких вносяться різні дані щодо осіб, установ, фактів: Єдиний державний реєстр судових рішень, Єдиний державний реєстр юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, Єдиний ліцензійний реєстр, Державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, Єдиний реєстр громадських формувань, Єдиний реєстр спеціальних бланків нотаріальних документів, Єдиний реєстр адвокатів України, Реєстр адвокатських об'єднань тощо.

Проте така велика кількість реєстрів, інформація в яких жодним чином між собою не корелюється, радше заважає обліку та контролю, аніж їм сприяє. Внесення змін і доповнень в один реєстр не означає автоматичної зміни інформації, пов'язаної з певною подією, в інших реєстрах, а отже, непоодинокими є факти, коли вже давно померла людина роками значиться в реєстрах виборців, діючих підприємців, адвокатів тощо. Для вирішення цієї проблеми досить створити лише декілька глобальних реєстрів відповідно до напрямку – фізична особа / юридична особа / майно. До того ж інформація в цих реєстрах має буди взаємопов'язаною.

Щодо Єдиного реєстру фізичних осіб, то до нього вносяться дані починаючи з народження людини і закінчуючи її смертю. До Реєстру вносяться усі дані про особу, які мають юридичне значення: реєстрація народження, сімейного стану, зміна прізвища, отримання чи вихід із громадянства, отримання паспорту, реєстрація смерті тощо. Це також: повні біометричні дані для отримання паспортів; інформація щодо історії правового статусу громадянина – отримання статусу інваліда, пенсіонера, малозабезпеченого тощо; наявність спеціальних обмежень (судимості, стягнень тощо); інформація про трудову діяльність особи; отримання виборчого права; реєстрація місця проживання; податкові, військові зобов'язання тощо.

На основі даних з Реєстру мають видаватись різноманітні посвідки, наприклад, при досягненні 18-ти років або зміні прізвища – паспорти. Автоматично вноситься інформація в списки виборців. Наприклад, у разі смерті громадянина він буде вибувати з числа виборців і під час виборчого процесу дільниці матимуть максимально точні дані. Крім того, кожна працююча особа повинна мати реєстраційну картку працівника (трудова книжка), яка заповнюється працівниками відділу кадрів з одночасним внесенням відповідних даних до цього Реєстру. У майбутньому органи пенсійного забезпечення за заявою громадянина, використовуючи дані з Реєстру, зможуть зробити нарахування пенсії без вимог у громадянина безлічі довідок з його колишніх місць праці, які вже давно припинили своє існування.

На перший погляд може здатися, що пропонується встановлення тотального контролю за громадянами. Проте вся ця інформація щодо громадян вже перебуває на обліку в державі. Однак, зважаючи на розгалужений, масивний державний апарат, її використання абсолютно хаотичне й не може бути відстежуване перш за все самими громадянами. І цим активно користуються чиновники.

Наступний облік, який має вести держава, – Реєстр землі та нерухомості. До нього вноситься інформація щодо правового статусу всієї землі, яка є в межах України, та споруд, які на ній розташовані: дані про форму власності та власника, перебування в довгостроковій оренді; про обтяження (арешти, іпотека, застава, сервітути) тощо. Звісно, як було вже сказано, сучасні інформаційні технології дають змогу пов'язати дві програми між собою. І в такому разі держава матиме можливість ефективно, вчасно й відповідно до закону здійснювати загальне управління майновим ресурсом.

І, наприклад, у разі смерті громадянина і за відсутності заповіту на державний орган може бути покладено обов'язок автоматично оповістити його родичів про необхідність отримати спадок. Або ж за певних умов при дотриманні всіх, передбачених законодавством процедур, передати державі виморочне майно.

Реєстр юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців – сьогодні діючий реєстр. До нього мають входити дані не тільки про зареєстрованих юридичних осіб, але й дані про самозайнятих осіб, видані дозволи та ліцензії, а також інша інформація, яка стосується правового статусу підприємств, установ, організацій і має юридичне значення.

З огляду на те, що повний доступ до цих реєстрів буде мати один-єдиний державний орган – Державну реєстраційну службу, необхідно пам'ятати про встановлену відповідальність за збереження й використання інформації, що в цих реєстрах міститься. Чинне кримінальне, адміністративне та цивільне законодавство вже зараз встановлює не тільки особливий режим використання інформації, але й відповідальність за порушення законодавства в цій сфері.

Такий механізм контролю та обліку в державі істотно спрощує перш за все систему соціального та пенсійного забезпечення, процедуру отримання будь-яких ліцензій, дозволів тощо. А також значно оптимізує систему оподаткування, робить ведення бізнесу прозорою діяльністю, зменшує, а часто і усуває необхідність перевірок. Адже правоохоронні органи відразу отримують дані, які можуть свідчити про корупційні обороти. А держава отримує об'єктивні дані про найважливіше для її існування – людський ресурс.

Громадський контроль є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Головною метою громадського контролю є усунення та запобігання причинам, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм (формальних і неформальних). Завдання громадського контролю полягає в запобіганні таким діям контрольованих суб'єктів, які виходять за межі законності й правопорядку, можливим відхиленням від намічених цілей і захисті інтересів суспільства й окремих його суб'єктів у разі порушення їхніх законних прав та інтересів з подальшим усуненням негативних наслідків, спричинених такими діями [11].

Згідно зі ст. 38 Конституції України, «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державного управління й місцевого самоврядування [12]. Суб'єктами громадського контролю є громадські об'єднання і політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни.

Побудова громадянського суспільства, задекларована в багатьох нормативно-правових документах, підзаконних актах, виступах посадових осіб органів державної влади найвищого рівня, часто, окрім усього іншого, є основою для розширення прав і компетенцій громадськості та громадських організацій у державному управлінні. Розширення впливу громадськості на реалізацію функцій держави, делегування повноважень від органів державної влади, установ і відомств самодіяльним громадським організаціям, які діють на добровільній безоплатній основі, є реальним вираженням демократизації суспільства. Скорочення штату апарату органів державної влади, закріплення їхніх повноважень, обмеження владних, каральних функцій, значення бюрократичних обмежень тощо приведе до підвищення ефективності діяльності в усіх сферах соціально-економічного життя та економії бюджетних коштів.

Згідно з чинними нормативно-правовими актами, громадськість залучається до сфери охорони правопорядку для сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам та органам виконавчої влади з метою запобігання та припинення адміністративних правопорушень і злочинів, захисту життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань [13]. Підтвердженням цього є прийнятий у вересні 2011 р. Закон України «Про протидію торгівлі людьми», положення ст. 26 якого передбачають здійснення громадського контролю у сфері протидії цим злочинам шляхом здійснення нагляду за додержанням міжнародних зобов'язань України у сфері протидії торгівлі людьми; відповідністю діяльності суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії цим злочинам, чинному законодавству; забезпеченням невідворотності покарання за вищезазначені злочини [14].

Чинне законодавство містить норми стосовно активного залучення громадськості до заходів щодо запобігання та протидії корупції, до контролю у сфері охорони навколишнього середовища [15], до контролю за здійсненням заходів, спрямованих на створення сприятливих для життєдіяльності людини умов (тобто благоустрою населених пунктів) [16]. Останнім часом щораз більшого поширення набувають форми громадського контролю у сфері додержання законодавства з питань надання житлово-комунальних послуг [17].

Гарантування позитивного ефекту від громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади можна досягти серед іншого й шляхом залучення інститутів громадянського суспільства до процесів формування ними управлінських рішень і впровадження посад із контрольно-консультаційними функціями для роботи на громадських засадах в органах публічної влади представникам політичних партій і громадських об'єднань. На посилення громадського контролю пропонується в межах положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.) та Концепції розвитку електронного урядування в Україні (схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 2250-р від 13 грудня 2010 р.) підтримати прийняття Закону України «Про інформаційну систему – Електронний уряд» (проект Державного комітету інформатизації України, 2008 р.) та передбачити в ньому норму такого змісту: «Обов'язковій передачі (реплікації) до Національного депозитарію електронних інформаційних ресурсів підлягають державні електронні інформаційні ресурси, а саме: реєстри, кадастри, класифікатори, бази даних, звіти про виконання покладених повноважень, використані кошти Державного бюджету України та інші упорядковані державні електронні інформаційні ресурси, які формуються або створюються на підставі нормативно-правових актів за кошти Державного бюджету України органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами, організаціями та установами у сфері їхнього управління для виконання завдань і повноважень у межах їхньої компетенції».

Висновки. Залучення громадськості до управління цілком відповідає Конституції України та нормативним актам, відповідно до яких уся повнота влади в Україні належить народу. Зважаючи на це, необхідно здійснити рішуче реформування всієї системи державних органів, максимально, тобто, повністю скоротивши всі підрозділи органів державної влади на всіх рівнях, які здійснюють так зване «управління» підприємницькою діяльністю, економічним розвитком,

сільським господарством, освітою тощо, як такі, що діють неефективно, втратили саму необхідність у своєму існуванні після розпаду СРСР, де вся господарська діяльність перебувала у сфері державного управління. Самоорганізація населення, професійні спілки, громадські організації та безпосередньо місцеві (обласні, міські та селищні) ради повністю можуть вирішити всі питання управління в усіх сферах суспільного життя. Податкові органи й органи державного контролю, підпорядковані міністерствам та відомствам, сприятимуть корегуванню дій місцевих рад – реалізації державної політики на місцях.

Список використаних джерел:

1. Завальна Ж.В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин: монографія. Суми: ВВП «Мрія» ТОВ, 2010. 360 с.
2. Бевзенко В.М. Публічно-правові відносини: сутність та ознаки. Право і безпека. 2009. № 1. С. 6–12.
3. Добробаба М.Б., Лупарев Е.Б., Мокина Т.В. Общая теория публичных правоотношений: монографія. М.: Юрлитинформ, 2011. 280 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 584 с.
5. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
6. Олефір В.І., Константинов С.Ф., Лошицький М.В. та ін. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навч. посібник / за заг. ред. Є.М. Моїсєєва. К.: Вид-во ТОВ, 2010. 428 с.
7. Юридична енциклопедія / редкол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А–Г. 672 с.
8. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібник. Луцьк: Ред.-вид. від. «Вежа», 2000. 558 с.
9. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти: монографія. К.: Ін Юре, 2002. 724 с.
10. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення. Х.: Консум, 1996. 398 с.
11. Покатаєв П.С. Здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/>.
12. Конституція України: за станом на 28 квітня 2009 р. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>.
13. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
14. Про протидію торгівлі людьми: Закон України від 20 вересня 2011 р. № 3739-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
15. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
16. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
17. Про житлово-комунальні послуги: Закон України 24 червня 2004 р. № 1875-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.