

РОЗДІЛ 3 «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО; ФІНАНСОВЕ ПРАВО»

УДК 342.9

Миколаєць А. П.,
к.ю.н., доцент, професор кафедри
публічного адміністрування. Міжрегіональна
Академія Управління персоналом

ПОНЯТТЯ ТА ІСТОТНІ ОЗНАКИ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА
ГРОМАДСЬКОСТІ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

У статті зауважено про те, що на сьогодні у науковій доктрині наявний інтерес до з'ясування змісту понять «форма діяльності органів публічної адміністрації», «форми забезпечення виконання відповідної функції держави чи місцевого самоврядування» та інших подібних понять. Поряд з тим, суттєвий науковий інтерес наявний і щодо проблематики визначення форм взаємодії різних органів державної влади та місцевого самоврядування між собою, а також з громадськістю. При цьому здебільшого такі форми взаємодії науковцями розглядаються у контексті теорії форм діяльності публічної адміністрації. Проте відзначено, що існує брак належного визначення поняття форм взаємодії держави та громадськості, а також формування вичерпного переліку їх істотних правових ознак. Проаналізовано міркування вчених з приводу визначення зазначеної категорії. Запропоновано авторське визначення поняття «форми взаємодії держави та громадськості в сучасній Україні» та наведено їхні істотні правові ознаки. Серед таких ознак звернуто увагу на те, що форма досліджуваної взаємодії реалізується на вимогах законності, у межах вимог чинного нормативно-правового регулювання та на досягненні адміністративної мети.

Ключові слова: публічне адміністрування, громадянське суспільство, держава, громадськість, взаємодія, форма взаємодії, законність

The article notes that today in the scientific doctrine there is interest in clarifying the content of the concepts "form of activity of public administration bodies", "forms of ensuring the performance of the corresponding function of the state or local self-government" and other similar concepts. At the same time, significant scientific interest is also present in the problem of determining the forms of interaction between various state authorities and local self-government bodies with each other, as well as with the public. At the same time, such forms of interaction by scientists are mainly considered in the context of the theory of forms of public administration activity. However, it was noted that there is a lack of a proper definition of the concept of forms of interaction between the state and the public, as well as the formation of an exhaustive list of their essential legal features. Analyzed the reasoning of scientists about the definition of this category. The author's definition of the concept "forms of interaction between the state and the public in modern Ukraine" is proposed and their essential legal features are given. Among these signs, attention is drawn to the basis of the investigated interaction on the requirements of legality, its implementation within the requirements of the current regulatory framework and to achieve an administrative goal.

Key words: public administration, civil society, state, public, interaction, form of interaction, legality

Постановка проблеми. Забезпечення взаємодії між державою та громадськістю в Україні є однією із необхідних вимог сучасного суспільно-політичного розвитку, а також беззаперечною вимогою для можливості подальшого приєднання до спільноти розвинутих держав світу, реалізації обраного курсу європейської інтеграції. Попри те, існує нагальність чіткого правового регулювання окресленої взаємодії, надання їй реальних інституційних та нормативно-правових рис, означення

прозорих та зрозумілих процедур. Тобто важливою є науково-теоретична розробка та закріплення у офіційних нормативних документах ефективного механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії держави та громадськості. Одним із вагомих кроків до конструювання зазначеного механізму є визначення форм досліджуваної взаємодії. Адже саме форми взаємодії є такими ключовими адміністративно-правовими інструментами, що дозволяють найбільш вичерпно пізнати сутність категорії «взаємодія», на нормативно-правовому рівні сформулювати і закріпити варіанти її найбільш ефективного, прийняттого та оптимального зовнішнього прояву та створити конкретні інструменти її здійснення. Саме тому розкриття особливостей форм взаємодії держави та громадськості в Україні є актуальною науковою задачею.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукової доктрини адміністративного права свідчить про те, що актуальними теоретичними проблемами, які досліджуються на сьогодні є з'ясування змісту понять «форма діяльності органів публічної адміністрації», «форми забезпечення виконання відповідної функції держави чи місцевого самоврядування» та інших подібних понять. Поряд з тим, суттєвий науковий інтерес наявний і щодо проблематики визначення форм взаємодії різних органів державної влади та місцевого самоврядування між собою, а також з громадськістю. При цьому здебільшого такі форми взаємодії науковцями розглядаються у контексті теорії форм діяльності публічної адміністрації. Зокрема, з окреслених питань здійснені наукові доробки таких вчених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, С. Ф. Денисюк, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. І. Остапенко, Г. О. Пономаренко, В. К. Шкарупа, О. Н. Ярмиш та ін.

Невирішені раніше проблеми. Попри суттєвий внесок у теорію адміністративного права з окреслених питань, який уже здійснено багатьма дослідниками, все ж на сьогодні бракує єдиного та системного, а також спеціального та такого, яке характеризується досить високим рівнем наукового абстрагування, дослідження проблематики форм взаємодії саме таких суб'єктів, як держава та громадськість у сучасній Україні.

Метою даної статті є формування авторського підходу до визначення поняття «форми взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні», а також виділення його істотних правових ознак.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, доцільно розпочати з'ясування особливостей форм взаємодії держави і громадськості в Україні саме з позицій теорії форм діяльності публічної адміністрації, форм адміністративно-правового забезпечення. То ж перейдемо до розкриття позицій вчених, які ними висловлені з приводу окресленого питання. В.Р. Біла зазначає, що для теорії адміністративного права під час визначення поняття «форма публічного адміністрування», «форма діяльності публічної адміністрації», «форма управління» тощо використовується філософське тлумачення форми – способу існування змісту, його зовнішній вираз. Так, В.Б. Авер'янов формами державного управління визначає відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [1, с.273], [2, с.150].

А.С. Гук вважає, що адміністративно-правова форма – це юридичне відображення конкретних дій і рішень органів публічного врядування та інших суб'єктів адміністративного права у процесі здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності [3, с.147]. Будь-яка адміністративно-правова форма, на думку вченого, являє собою юридично значимі способи реалізації суб'єктами адміністративного права своїх повноважень, прав та обов'язків, що відображають особливості їх правового статусу. Отже, зовнішнє вираження управлінської діяльності в конкретних практичних діях іменується формою управління, і тут форма розглядається як зовнішнє вираження будь-якого змісту. Звідси формою реалізації адміністративної складової діяльності органів публічного врядування треба вважати будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій представницького органу, його структурних підрозділів і службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління [4, с.80].

Як бачимо, науковці одноставні у розумінні того, що адміністративно-правова форма (форма адміністративної діяльності, форма управління) у найбільш загальному розумінні – це зовнішній вираз змісту, конкретні та реальні дії, які вчиняються суб'єктами адміністративного права. Також варто виділити таку істотну ознаку, як здійснення відповідних дій з певною метою – реалізації функцій управління, повноважень з публічного адміністрування.

Ю.П. Битяк під формою управління розуміє зовнішнє виявлення конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для вирішення поставлених перед ними завдань [5, с.136-139]. Ю.С. Старилов під ними розуміє зовнішньо виражені і юридично оформлені дії органу управління (або посадової особи), які здійснюються у межах його компетенції і тягнуть юридично визначені наслідки [6, с.212]. В.Дзюндзюк, Н. Мельтюхова та Н.Фоміцька під формою діяльності розуміють уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів і службових осіб, спрямованих на досягнення конкретної мети [7, с.112], [2, с.150].

Досить актуальне та влучне визначення наводить у своєму дослідженні А.С. Гук, який зауважує, що адміністративно-правова форма – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави [8, с.231-235]. Автор зауважує, що адміністративні форми є вираженням змісту управлінської діяльності, що розкривається через установлення норм права; застосування таких норм; організаційну роботу; проведення матеріально-технічних операцій тощо. Але в першому випадку спостерігається більш повна юридична регламентація, скурпульозний підбір методів реалізації приписів управління, передбачається юридична відповідальність за порушення (невиконання) таких форм. Форми ж другої групи теж пов'язані з компетенцією органу, державно-владними повноваженнями його представників, проте це повноваження виявляє себе не як пряме юридичне веління, а опосередковано через позаюридичні засоби, і лише їхні передумови або результати можуть бути юридично зафіксовані [4, с.80].

Аналізуючи наведене, варто відзначити слушність усіх запропонованих підходів до визначення досліджуваної адміністративно-правової категорії. Ю.П. Битяк, Ю.С. Старилов, В.Дзюндзюк, Н. Мельтюхова та Н.Фоміцька пропонують певною мірою схоже бачення визначення поняття форми управління чи форми адміністративної діяльності. Проте їхні дефініції є дещо узагальненими та не враховують окремих істотних рис зазначеної категорії. У той же час, виходячи з запропонованих наведеними науковцями визначень можна прийти до ототожнення понять дії органів публічної адміністрації, заходи, акти публічного адміністрування (адже вони також є зовнішнім виявленням діяльності публічної адміністрації) з поняттям форми діяльності чи адміністрування. У великій мірі наведену проблему вирішує дефініція, що запропонована А.С.Гуком, який ґрунтує свої твердження на напрацюваннях В.К. Колпакова. З запропонованим останніми наведеними дослідниками визначенням поняття адміністративної форми, на наш погляд, варто погодитися. Особливо актуальними видаються зауваження авторів щодо того, що формою адміністративної діяльності є не просто зовнішня дія, а певна однорідна сукупність дій, що здійснюються в рамках режиму законності. На нашу думку, таке бачення найбільш точно відповідає саме категорії «форма діяльності», адже саме форма адміністративної діяльності охоплює собою комплекс, сукупність однорідних або поєднаних спільною ознакою, метою дій. Поряд з тим, А.С. Гук і В.К. Колпаков також акцентують увагу на таких важливих особливостях форми адміністрування, як її реалізація в межах компетенції суб'єкта адміністративного права та з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина, функціонування громадянського суспільства.

Т.О. Коломоєць вважає, що форми діяльності публічної адміністрації – це зовнішньо виражені дії органів публічної адміністрації або посадових осіб, здійснені у межах компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети та завдань [9, с.576]. В.Кураєв стверджує, що

форма, фіксуючи різноманітні модифікації змісту, способи його існування та прояву, також володіє певною структурою [10, с.86]. В.Р.Біла підкреслює, що поняття правової форми публічного адміністрування повинно включати такі ознаки: є зовнішнім вираженням діяльності суб'єктів публічного адміністрування, володіє внутрішньою структурою, викликає безпосереднє настання юридичних наслідків [2, с.150]. А.С.Гук, у свою чергу, виділяє такі істотні юридичні ознаки досліджуваних форм: стосується зовнішнього вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій публічної адміністрації, здійснена в рамках режиму законності, спрямована на досягнення адміністративно-правової мети [4, с.80].

Висновки. В цілому науковці адміністративного права здійснили досить багато напрацювань, що надають нам змогу надалі сформувати власне більш спеціальне визначення поняття «форма взаємодії держави та громадськості». Під наведеним поняттям пропонуємо розуміти здійснюваний у рамках законності комплекс поєднаних спільними адміністративно-правовими характеристиками та ціллю дій, який реалізується спільно органами державної влади, іншими суб'єктами, що наділені державно-владними повноваженнями, а також інститутами громадськості, громадянами одноосібно, у межах наданої компетенції та відповідно до адміністративно-правового статусу, що є зовнішнім вираженням діяльності наведених суб'єктів адміністративного права у напрямі найбільш ефективного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також розвитку громадянського суспільства у сучасній Україні.

Послуговуючись викладеними міркуваннями, слід наголосити на важливих сутнісних рисах поняття форм взаємодії держави і громадськості:

1) базується на вимогах законності, реалізація у її межах. Наведена ознака характеризує форми взаємодії держави та громадськості як такі, що здійснюються виключно у відповідності до вимог чинного законодавства, з метою втілення його приписів. Хоча не всі форми такої взаємодії безпосередньо закріплені та імперативно регламентуються чинним адміністративним законодавством, проте усі вони обов'язково реалізуються у його межах, з дотриманням наявних заборон, зобов'язань та у рамках наявних повноважень, прав та обов'язків;

2) це певний комплекс дій, які поєднані спільними адміністративно-правовими характеристиками та ціллю. Тобто наведена ознака акцентує увагу на тому, що форма взаємодії – це не одинична дія чи захід, що вживаються суб'єктами взаємодії з метою реалізації повноважень, прав чи свобод у сфері взаємодії. Це сукупність органічно поєднаних між собою дій, які характеризуються спільними адміністративно-правовими ознаками, як-то спільний предмет, спільний метод, засоби та способи адміністративної діяльності, спільні поточні завдання, які реалізуються у наведених діях та спільна кінцева мета. Як наприклад, проведення громадських експертиз включає у собі велику сукупність дій, вчинених як органами публічної адміністрації, так і інститутами громадянського суспільства, які полягають у наданні письмового запиту про проведення такої експертизи, виданні наказу про проведення експертизи, створення робочої групи, наданні документів, сприянні проведення експертизи, наданні експертних пропозицій тощо. Усі такі дії поєднані спільною метою, що полягає у наданні об'єктивної громадської оцінки діяльності органу влади, та характеризуються єдиною специфікою поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання, а також рекомендаційного методу;

3) це комплекс дій чи заходів, які реалізуються спільно їх суб'єктами. Тобто форма взаємодії включає в себе такий зовнішній прояв діяльності її суб'єктів, який складається із дій, які вчиняються спільно, обумовлюють виникнення взаємних прав та обов'язків в учасників взаємодії;

4) форма взаємодії держави та громадськості полягає у сукупності таких дій, які спрямовані на досягнення адміністративної мети – найбільш ефективного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також розвитку громадянського суспільства у сучасній Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов. Київ : Видавництво «Юридична думка». 592 с.
2. Біла В. Р. Поняття правової форми публічного адміністрування // Право і суспільство. 2018. №4. С. 150-155
3. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.: за ред. Ю.П.Битяк. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
4. Гук А. С. Адміністративні форми та методи публічного врядування // Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 1. С. 78-83.
5. Адміністративне право України : підручник / Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.Битяка. Київ. 2005. 487 с.
6. Курс общего административного права : учебник : в 2 томах / под. ред. Ю.Старилова. Москва, 2002. Т.2. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. 2002
7. Дзюндзюк В., Мельтюхова Н., Фоміцька Н. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В.Корженка, Н.Мельтюхової. Харків : Магістр, 2011. 306 с
8. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер. 1999. 736 с.
9. Коломоець Т. А. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
10. Кураев В. Энциклопедия эпистемологии и философии науки. Москва : «Канон+», 2009.

УДК 342.9

Миколаєць Д.А.,

*к.т.н. доцент, доцент кафедри промислової електроніки
Факультет електроніки Національний технічний університет України
"Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського"*

ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті визначено перелік тенденцій подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції. Охарактеризовано специфіку кожної з них. Деталізовано зміст і значення тенденцій подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції.

Ключові слова: *тенденції, адміністративно-правове регулювання, правовідносини, електроенергетика, електроенергія.*

In the article a list of trends and further development of administrative law regulation of relations in the field of electricity in the conditions European integration is identified. The specifics of each of them are described. The content and significance of trends in the further development of administrative law are detailed regulation of relations in the field of electricity in the conditions European integration.

Key words: *tendencies, administrative and legal regulation, legal relations, electric power industry, electric power.*