

Біла В. Р.,
кандидат юридичних наук, доцент, професор
кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ВИДИ ФОРМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ООНОВЛЕННЯ ДОКТРИНАЛЬНИХ ПІДХОДІВ

TYPES OF FORM OF PUBLIC ADMINISTRATION: UPDATING DOCTRINAL APPROACHES

У статті поставлено питання щодо оновлення підходів до визначення видів форм публічного адміністрування. Встановлено взаємозв'язок правових та організаційних форм публічного адміністрування. Останній термін запропоновано вживати замість розповсюдженого словосполучення «неправові форми публічного адміністрування», що використовується для позначення тих зовнішніх проявів активності органів публічного адміністрування, що не тягнуть безпосереднє настання юридичних наслідків. Підтримано критику застосування терміна «неправові форми публічного адміністрування». Вказано, що прийняття організаційних форм як таких, що не викликають настання юридичних наслідків, не в повній мірі відображає правову дійсність. Окремі організаційні форми визначені законом як єдино можливі для прийняття певних видів управлінських рішень колегіальними органами публічної адміністрації, а їх недотримання спричиняє нікчемність подальшої правової форми. Наведена група форм діяльності публічної адміністрації має особливу юридичну природу та значення для об'єктивації юридичної активності суб'єктів публічного адміністрування, у зв'язку з чим таку групу форму пропонується термінувати як «структурні форми публічного адміністрування». Наведені обґрунтування відповідного терміну презентуються як дискусійні. Наголошено, що неспроможність організаційних форм спричинити настання юридичних наслідків у сфері публічного адміністрування в жодному разі не позбавляє їх властивості спричиняти юридичні наслідки у приватно-правових відносинах. Зазначено, що публічна адміністрація може діяти в публічно-правових і приватноправових формах, причому форми публічного адміністрування є лише частиною публічно-правових форм, котрі включають й інші види правових форм, використання яких передбачене нормами чинного законодавства. Зроблено висновок, що публічне адміністрування як концепт функціонування органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх взаємовідносин із громадянським суспільством значно змінило взаємозв'язки правових та організаційних форм публічного адміністрування і посилило їх до такої міри, що іноді неможливо провести чітку межу між названими видами форм.

Ключові слова: *правова форма, організаційна форма, структурна форма, публічне адміністрування, правові наслідки.*

The article poses the question of updating approaches to types of forms of public administration. The relationship between legal and organizational forms of public administration is established. The latter term is proposed to use instead of the commonly used phrase "unlawful forms of public administration", which is used to denote those external manifestations of the activity of public administration bodies, which does not entail a direct legal consequence. The critique of the term "illegal forms of public administration" has been supported. It is stated that the perception of organizational forms as not causing legal consequences does not fully reflect the legal validity. Separate organizational forms are defined by law as the sole possible for the adoption of certain types of administrative decisions by collegiate bodies of public administration, and their non-compliance leads to the nullity of further legal form. The given group of forms of activity of the public administration has a special legal nature and significance for objectification of the legal activity of the subjects of public administration, in connection with which such a group is proposed to be terminated as "structural forms of public administration". The given justifications of the relevant term are presented as debatable. It was emphasized that the failure of organizational forms to cause legal consequences in the field of public administration does not in any way deprive their properties of causing legal consequences in the private legal relations. It is noted that public administration can act in public-law and private law forms, and forms of public administration are only a part of public-law forms, which include other types of legal forms, the use of which is provided for by the rules of the current legislation. It was concluded that public administration as a concept of functioning of executive bodies, local self-government bodies and their relations with civil society significantly changed the interrelationships of legal and organizational forms of public administration and strengthened them to such an extent that it is sometimes impossible to draw a clear line between these types forms.

Key words: *legal form, organizational form, structural form, public administration, legal consequences.*

Актуальність теми. Концепція публічного управління, ідеологія людиноцентристської держави, практична реалізація принципу верховенства права в діяльності органів публічної адміністрації зумовила теоретичне обґрунтування та фактичне закріплення в нормативних актах нових функцій держави та методів їх реалізації публічною адміністрацією. Надання державою послуг, децентралізація, можливість використання диспозитивних методів реалізації компетенції органів влади, делегування виконання владних повноважень органам місцевого самоврядування, органам професійного

самоврядування зумовлюють пошук нових форм їх вираження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням визначення видів правових форм публічного адміністрування приділялась увага в науковій літературі, кожне навчально-методичне видання містить розділ, присвячений формам діяльності виконавчої влади, публічної адміністрації тощо. Втім, розвиток наукових уявлень про предмет адміністративного права та засоби забезпечення регулюючої дії норм адміністративного права, практичної їх реалізації органами публічної адміністрації зумовили

ряд змін у доктринальному розумінні класичної концепції поділу форм публічного адміністрування за ознакою здатності викликати настання юридичних наслідків на правові та неправові.

Відповідно, **метою** даного дослідження є встановлення видів та співвідношення форм публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Правові форми публічного адміністрування є частиною більш широкого поняття – форм публічного адміністрування, які внаслідок екстраполювання концепції форм державного управління і за ознакою юридичного наслідку в науці адміністративного права поділяють на правові та неправові [1, с. 341]. Коли говорять про правові форми, мають на увазі юридичні наслідки цих форм – внесення змін до правового режиму, встановлення, зміну або припинення конкретних правовідносин. Юридичні наслідки породжують видання актів управління, укладання угод, здійснення нормотворчої діяльності органів державної влади і управління. Неправові форми не мають юридичних наслідків. Як правило, це управлінські рішення, спрямовані на виконання тактичних і оперативних завдань [2, с. 26–27].

Вжиття терміна «неправова форма діяльності публічної адміністрації» знаходить критику в науковій літературі, що стосується як обраного терміна, так і розгляду цього явища в межах теорії адміністративного права. Крім того, з'являються обґрунтовані твердження про помилковість сприйняття відсутності юридичного наслідку в таких зовнішніх проявах діяльності публічної адміністрації.

Дійсно, вжиття терміна «неправова форма» може спричинити хибне сприйняття частини діяльності публічної адміністрації як протиправної або такої, що не врегульована правом. Ураховуючи те, що органи публічної адміністрації діють на підставі і в межах, установлених законом, відсутні підстави стверджувати, що частина публічного адміністрування позбавлена правового підґрунтя. Такі організаційні форми, як діловодство, бухгалтерський облік регламентуються відповідними нормами права, в тому числі: Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [3], Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» [4], Типовою інструкцією з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну [5].

Навіть тоді, коли йдеться про організаційні способи зовнішнього вираження владно-розпорядчого впливу, порядок втілення яких визначений наукою або усталеною практикою, мінімальною основою для вчинення таких заходів має бути відповідний компетенційний припис [6, с. 35].

Враховуючи те, що призначенням форм діяльності публічної адміністрації, що не викликають настання юридичних наслідків, є передусім організація діяльності, вчинення підготовчих дій для прийняття обґрунтованого управлінського рішення, доведення його змісту до виконавців, забезпечення належно-

го функціонування органів публічної адміністрації та практичної реалізації покладених на них функцій, більш вдалим, на наш погляд, є застосування терміна «організаційна форма діяльності публічної адміністрації».

Визначившись із термінологією, варто звернути увагу на наступний дискусійний аспект. Так, на думку С.В. Петкова, організаційні форми є предметом дослідження науки державного управління, а адміністративне право має зосередити свої зусилля на вивченні правових форм [7, с. 56]. І.В. Патерило до інструментів діяльності публічної адміністрації віднесено лише ті з них, що призводять до правових наслідків – виникнення, зміни й припинення адміністративно-правових відносин та можуть бути предметом адміністративного позову [8, с. 9; 9, с. 98]. Аналогічний підхід відображено у навчальних виданнях з адміністративного права останніх років [10, с. 253–259; 11, с. 144].

Не заперечуючи необхідність переосмислення предмету дослідження науки адміністративного права в контексті форм публічного адміністрування, вважаємо за необхідне вказати на таке. Організаційні форми, на думку багатьох адміністративістів, юридичних наслідків не викликають. Однак, як вірно вказує М.В. Пучкова, організаційні та матеріально технічні форми неоднорідні за своїм призначенням і функціями, і використання окремих із них може спричинити настання юридичних наслідків [12, с. 21]. На таку властивість організаційних форм звертав увагу ще Б.М. Лазарев [13, с. 186]. Насамперед йдеться про засідання колегіальних органів виконавчої влади, місцевих рад, конкурсних та дисциплінарних комісій у сфері державної служби. Саме під час застосування таких організаційних форм безпосередньо формується управлінське рішення, що надалі отримує форму нормативного, індивідуального акту, адміністративного договору, іншого юридичного документу, що має юридичне значення [12, с. 29]. Причому законодавець визначає окремі види засідань колегіальних суб'єктів адміністративного права як обов'язкову форму їхньої діяльності. Так, стаття 46 Закону України «Про місцеве самоврядування» встановлює, що «сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради» [14] відповідно до статті 12 Закону України «Про антимонопольний кабінет». Формою роботи Антимонопольного комітету України, адміністративних колегій Антимонопольного комітету України, адміністративних колегій територіальних відділень Антимонопольного комітету України є їх засідання [15]; частина 2 статті 41 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначає, що Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на його засіданнях більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України [16]; частина 1 статті 51 названого закону визначає, що постанови та розпорядження Кабіне-

ту Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України [16]. Аналогічні приписи щодо організаційної форми реалізації владних повноважень установлені для всіх колегіальних органів публічної адміністрації.

У даному випадку очевидним є не лише тісний зв'язок між організаційними та правовими формами [12, с. 29], однак і юридичне значення організаційної форми, наслідки прийняття управлінських рішень поза її межами. Так, стаття 2 Кодексу адміністративного судочинства України визначає спосіб (процедуру) прийняття рішення, вчинення дії як елемент їх існування у правовій формі і встановлює обов'язковість його перевірки під час розгляду справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративними судами [17]. У цьому зв'язку форми організації діяльності колегіальних органів стають частиною правових форм публічного адміністрування. Т.О. Коломоєць звертала увагу на існування структурної форми діяльності публічної адміністрації, що, на думку вченої, передбачає здійснення дій, спрямованих на створення, вдосконалення організаційної структури суб'єктів публічної адміністрації [1, с. 161]. Вважаємо, що в межах структурних форм доцільно розглядати і зовнішнє вираження способу організації прийняття управлінських рішень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації.

Також варто звернути увагу і на електронні довірчі послуги (електронний підпис та електронну печатку), що використовуються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності, державними реєстраторами, нотаріусами й іншими суб'єктами, уповноваженими державою на здійснення функцій державного реєстратора для реалізації повноважень, спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичної або юридичної особи відповідно до закону, а також судами для відправлення правосуддя [18], причому згідно зі статтею 6 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» саме накладанням електронного підпису завершується створення електронного документа [19]. Таким чином, така організаційна форма, як використання електронного підпису і печатки, викликає безпосереднє настання юридичних наслідків.

Цікаво відмітити, що електронні довірчі послуги включають: створення, перевірку та підтвердження вдосконаленого електронного підпису чи печатки; формування, перевірку та підтвердження чинності сертифіката електронного підпису чи печатки; формування, перевірку та підтвердження чинності сертифіката автентифікації веб-сайту; формування, перевірку та підтвердження електронної позначки часу; реєстровану електронну доставку; зберігання вдосконалених електронних підписів, печаток, електронних позначок часу та сертифікатів, пов'язаних із цими послугами [18]. Надавачами таких послуг

можуть бути юридичні особи незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, фізичні особи – підприємці [18]. Названі відносини між надавачами електронних цифрових послуг та органами публічної адміністрації є приватноправовими, дані послуги дозволяють використовувати організаційну форму – електронний підпис і печатку, їх використання для підтвердження прийнятого рішення зумовлює настання юридичних наслідків.

У зв'язку з цим варто звернути увагу на погляди Ю.М. Старілова, який вважає за необхідне виділяти публічно-правові та приватноправові форми діяльності публічної адміністрації. Перша група управлінських дій забезпечує реалізацію повноважень органу публічної адміністрації, друга група – хоча й регламентується нормами приватних галузей права, однак усе ж таки використовується для досягнення цілей публічного управління та вирішення його задач (проведення тендерів на закупівлю товарів, робіт, послуг для утримання матеріально-технічної бази, створення належних умов праці та інше) [20, с. 367; 21, с. 219]. Дану точку зору частково поділяє і Д.М. Бахрах [22, с. 269–270].

Відповідно, організаційні форми не спричиняють настання юридичних наслідків у сфері публічного адміністрування, що, однак, не підтверджує їх неспроможності встановлювати, змінювати і припиняти приватні правовідносини. Іноді до організаційних форм публічного адміністрування помилково включають ті, що є приватноправовими формами діяльності публічної адміністрації.

Таким чином, публічна адміністрація може діяти в публічно-правових і приватноправових формах. Причому форми публічного адміністрування є лише частиною публічно-правових форм, які включають й інші види правових форм, використання яких передбачене нормами чинного законодавства. Так, правоохоронна функція держави може отримувати практичну реалізацію як у формах публічного адміністрування, так і у кримінально-процесуальній формі, мобілізаційна функція також може приймати як форму публічного адміністрування, так і фінансово-правову форму під час формування та виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів, нарахування та сплати податкових, митних та інших обов'язкових платежів.

Форми ж публічного адміністрування завжди є правовими, в тому сенсі, що встановлюються, змінюються та припиняються на основі норм адміністративного права, спричиняють настання юридичних наслідків прямо або опосередковано. Саме тому слушним є пропозиції тих авторів, що розглядають у межах науки адміністративного права лише ті види діяльності публічної адміністрації, що призводять до настання юридичних наслідків.

Висновки. Поділ форм публічного адміністрування на правові та організаційні є способом їх класифікації за ознакою юридичних наслідків, дозволяє глибше пізнати їхню сутність та взаємодію, визначити межі та необхідність правового регулювання кожного їх виду, однак не означає їх відокремленого

існування. Вони мають тісні взаємозв'язки, й іноді неможливо провести чітку межу між правовою та організаційною формою, наприклад, як у випадку з наданням послуг електронного цифрового підпису, або з протоколом засідання колегіального органу (організаційна форма управлінського рішення), що

є підставою для прийняття адміністративного акта (правова форма управлінського рішення). Окреслена проблематика здатності організаційних форм спричиняти настання юридичних наслідків скеровує науковий пошук у напрямі визначення видів правових форм публічного адміністрування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ, 2011. 576 с.
2. Рябенко О.П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія. Харків, 1999. 299 с.
3. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України від 11 трав. 2000 р. № 1707. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.
4. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.
5. Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17 січ. 2018 р. № 55. *Деякі питання документування управлінської діяльності*. 101 с.
6. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с. С. 35.
7. Петков С.В. Теорія адміністративного права : навч. посіб. Київ, 2014. 304 с.
8. Патерило І.В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 35 с.
9. Патерило І.В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2014. Вип. 12. С. 97–100.
10. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. ; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ, 2014. 376 с.
11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон, 2018. 446 с.
12. Пучкова М.В. Формы государственного управления: понятие и их общие признаки. *Труды Института государства и права Российской академии наук. Обл. Государство и право. Юридические науки*. 2015. Вип. 4. С. 17–35.
13. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки : учебник. Москва, 1988. 320 с.
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
15. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 лист. 1993 р. № 3659-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.
16. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794- VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
17. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. 446 ст.
18. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовт. 2017 р. № 2155-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 45. 400 ст.
19. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. 275 ст.
20. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Формы управленческих действий. Административное право : учебник. Изд. 3-е, пересмотр. и доп. Москва, 2008. 816 с.
21. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : учебник. Москва : Издательство НОРМА, 2002. 728 с.
22. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. Москва : Издательство НОРМА, 2002. 640 с.