

**Лекція 2. Антропологічні, аксіологічні, герменевтичні, синергетичні
детермінанти доброчесності у правових відносинах**

© Макаренков О. Л., 2020

Орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю». Розуміння змісту цього поняття можливе через тлумачення усіх концептів, що входять до його складу. Це структурно виокремлений, внутрішньо організований колектив державних службовців, які посідають визначені законодавством посади, наділені відповідною компетенцією для виконання певних владно-управлінських функцій і завдань держави. Державний орган є первинним структурним елементом державного апарату, оскільки саме з державних органів складаються його окремі ланки і підрозділи, вся система державного апарату як цілісного явища. Функціонально він повинен забезпечувати сталий цивілізаційний розвиток нації на основі права, відповідно до цієї визначальної ознаки, якщо такого розвитку не відбувається, то орган державної влади перестає таким бути по факту (в реальному житті), залишаючись таким тільки формально і втрачаючи легітимність (довіру від громадян). Відомий нам рівень довіри громадян до органів публічної влади на тлі недостатньої дієвості процесуального права та інститутів публічної влади ілюструють наступні результати соціологічного дослідження.

Таб. 1. Дієвість процесуального законодавства України та застосування громадянами не правових способів

№	Рік проведення анкетування і кількість	Отримані відповіді	
		Вітчизняне процесуальне законодавство скоріше або	Громадяни домагаються

	опитаних громадян	зовсім не сприяє громадянам у реалізації та захисті їх прав і свобод, кількість відповідей у відсотках (%) від загальної кількості опитаних	належної реалізації та захисту прав і свобод за рахунок корупції , кількість відповідей у відсотках (%) від загальної кількості опитаних
1.	2018 (130 експертів)	54% (46% - скоріше сприяє)	73% (19% - моральними засобами)
2.	2017 (60 експертів)	73,59%	92,45%
3.	2016 (40 експертів і 120 пересічних громадян)	75% експертів, 27,5% пересічних громадян	80% експертів, 70% пересічних громадян
4.	2012 (100 підприємців, експертів)	59,00 %	76,00 %
5.	2010 (70 експертів)	84,29 %	65,71 %

Таб. 2. Ефективність роботи публічної влади в Україні

Оцінка	Парламент України	Судді	Виконавчі органи державної влади	Місцева / муніципальна влада
2018				

незадовільно	67%	59%	26%	22%
задовільно	30%	37%	52%	41%
добре	3%	4%	22%	37%
відмінно	0%	0%	0%	0%
2016 (експерти – пересічні громадяни і представники органів публічної влади)				
незадовільно	62%	31%	25%	18%
задовільно	31%	47%	49%	50%
добре	6%	19%	21%	27%
відмінно	1%	3%	5%	5%

Таб. 3. Ступінь довіри громадян до органів публічної влади в Україні

Оцінка	Парламент України	Судді	Виконавчі органи державної влади	Місцева / муніципальна влада
2018				
Зовсім не довіряю	37%	22%	4%	4%
Скоріше не довіряю	56%	67%	52%	48%
Скоріше довіряю	7%	11%	44%	37%
Повністю довіряю	0%	0%	0%	11%
2016 (експерти – пересічні громадяни і представники органів виконавчої публічної влади)				

Зовсім не довіряю	62%	31%	25%	18%
Скоріше не довіряю	31%	47%	49%	50%
Скоріше довіряю	6%	19%	21%	27%
Повністю довіряю	1%	3%	5%	5%

«Колегіальний державний орган» виокремлюються поряд з одноособовими (індивідуальними), за критерієм кількості посадових осіб, які реалізують професійну правосуб'єктність від імені держави, наприклад, парламент, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя. Колегіальний суб'єкт держави являє собою солідарне ціле її членів, які згуртовані загальними політичними принципами, покликану відправляти функції держави в межах закону й відповідно до принципів права; солідарне гомогенне ціле, об'єднане загальними політичними принципами, є інститутом правової держави й неодмінною умовою конституційного ладу. Поняття колегіальний суб'єкт публічної адміністрації можливо концептуалізувати через такі ознаки:

- 1) публічно-владні повноваження, у т. ч. делеговані суб'єктам приватного права в межах форм державно-приватного партнерства та ін.;
- 2) рівноправність та відсутність ієрархічних відносин (службової підлеглості) між посадовими особами, а також між ними та головою (керівником) цього суб'єкта;
- 3) спосіб соціальної об'єктивації – групова/колективна організаційно-правової діяльності та адекватна їй форма (принцип) організаційного устрою під час розробки та ухвалення рішень, що відображають їхню абсолютно або переважно спільну/погоджену з усіх суттєвих питань волю, та спільної юридичної, моральної і/або політичної відповідальності за наслідки своїх діянь, які завжди є наслідками попередньо ухваленого рішення (у т. ч. усного, не оформленого на папері, а такого, що

об'єктивований у діяннях) на рівні спільної свідомості; 4) інші елементи правосуб'єктності, з особливостями в залежності від галузі права, та їх кореляція з колегіальним способом діянь та відповідальності суб'єкта, реалізація перед третіми особами через одноосібного представника. Колегія (від лат. collegium – спільнота, союз, співдружність) – це група осіб. Колегіальність – форма (принцип) організаційного устрою органів державної влади передбачає перш за усе те, що члени органу спільно у в межах повноважень, узагальнених визначеною за допомогою законів компетенцією, формують й ухвалюють рішення/діють (у т.ч. на підставі ухвалених рішень). Така спільність діянь/рішень порушує питання про кворум, достатній для легітимації діяльності, вищу, порівняно з єдиноначальними суб'єктами державної влади, відповідальність, як наслідок об'єктивації волі більше ніж однієї людини. Це сукупний енергетичний потенціал волі та відповідальності гарантує якість правого регулювання у формі ухвалених рішень на підставі врахування більшої кількості/або усіх суттєвих чинників, у т. ч. історично та соціально виправданих інтересів населення, виявляючи тим самим ознаки демократичності врядування. Множинність особистостей у складі колегіального суб'єкта публічної адміністрації, за інших рівних умов (тобто професійності та духовності його членів) впливає позитивно на якість ухвалених ним рішень, рівно як і на виваженість та обґрунтованість дій у судовому процесі. Об'єктивно не маючи жодного іншого екзистенційного центру, окрім антропного, рішення цих суб'єктів, у т. ч. дії, які оформлюються рішенням, являють собою не більше ніж сукупну волю своїх окремих членів.

«Суб'єкт публічного права» (public figure) визначається через публічно-правове функціональне спрямування. Власне під суб'єктом розуміють істоту/особу, здатну до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності та до цілеспрямованої діяльності. Публічне право (англ. public power від лат. publicus – суспільний) це не приватна воля, а безпосередньо воля суспільства, яку відображають у законодавстві та реалізують в інтересах підвладних (народу – більшості з максимальним урахуванням інтересів меншості; нації)

організації (органи публічної влади) та одноособові суб'єкти, які її уособлюють, уповноважені підвладними на унормування суспільних відносин, реалізацію соціального управління та інших загальносоціальних функцій. Цей суб'єкт виконує публічну владу, зокрема шляхом ухвалення, виконання закону (підзаконних актів), розгляд та вирішення юридичних спорів на підставі законодавства, а також вчинення інших дій у публічних інтересах. Такі суб'єкти складають систему організаційно-структурних утворень, що набули повноважень на законних підставах для задоволення публічно-правових інтересів поза сферами приватноправового характеру, з широким використанням засобів щільної нормативності, зокрема імперативних норм, де чітко й вичерпно окреслені повноваження кожного, а також юридично дієвих форм вирішення типових життєвих проблем та конкретних юридичних засобів операційного рівня. Такі суб'єкти стають учасниками публічно-правових відносин, які будуються на основі субординації суб'єктів та виражають централізовану систему регулювання, де пріоритетним, як правило, є загальносоціальний інтерес.

«Статус юридичної особи» мають ті суб'єкти права, що уособлюють волю окремих громадян, організаційно й формально-юридично виокремлену, відповідно до норм цивільного і господарського права. Суб'єкти правовідносин – це (в кінцевому підсумку) завжди люди, які творять право задля забезпечення нормальної життєдіяльності і здійснюють його, перебуваючи в різних статусах – пересічного громадянина, державного чиновника, об'єднання людей чи співтовариства тощо. І якщо людина має суб'єктивні права і обов'язки, навіть якщо вона сама по собі не може виконувати перші або дотримуватися останніх, то юридична особа як колективний, абстрактний (фіктивний) суб'єкт працює через свої органи, вчиняючи дії, у т. ч. неправомірні, тільки через фізичних осіб, з яких вона складається. При цьому моральність діянь таких фізичних осіб оцінюється на підставі їхньої корпоративної приналежності до колективного суб'єкта.

«Згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції». Державно владні управлінські функції являють собою напрями діяльності органів держави чи уповноважених нею, відповідно до закону, суб'єктів. Ці функції елемент механізму управління. Мета первинна визначальна складова будь-якого виду управління, адже на її підставі вибудовується система усіх інших елементів його механізму. Метою управління (управлінських функцій) є впорядковувачий вплив на учасників спільної діяльності, який надає організованість процесам взаємодії. Організація – це іманентно притаманний управлінню його стан; це функція управління, яка розуміється не як його стадія, його частина, а як частина змісту самого управлінського процесу. Відповідно організація більш широке за змістом поняття, яке не поглинається змістом понять управління, управлінська діяльність чи управлінський процес (вплив). Управління як цілеспрямована взаємодія суб'єкта з об'єктом в системі управлінських відносин виступає елементом організації процесу досягнення цілей та вирішення задач. Сама ж організація як діяльність виходить за межі управління, вміщуючи аналітичну, науково-дослідну, інформаційно-пізнавальну та інші функції. При цьому об'єктами публічного управління є тільки люди, оскільки речі є лише його необхідною умовою. Зарахування речей до об'єктів публічного управління не виправдано в силу відсутності основного елементу соціального впливу – людини, без якої соціальне управління неможливе. Слушно зауважив В. Ф. Сіренко, що між суб'єктом, який розпоряджається річчю, і самою річчю відсутній зворотній соціальний зв'язок, який є основною ознакою соціального, в т. ч. публічного, управління. Зрозуміти суть управління допомагає класифікація його видів, запропонована, наприклад, Г. В. Атаманчуком. За критерієм природи та якісних характеристик суб'єктів управління він виділяє шість видів управління: державне управління і місцеве самоврядування (ці два види здійснюються в легітимних формах і процедурах, але перше здійснюється в межах усієї країни, а друге – щодо осіб в межах відповідної територіальної одиниці); менеджмент як управління, що

здійснюється власником по відношенню до його підлеглих (здебільшого йдеться про юридичних осіб, у т. ч. публічного права); громадське управління (Громадська рада доброчесності та ін.); групова (колективна, колегіальна) та індивідуальна саморегуляція. При цьому автором підкреслено, що управління характеризується наявністю сукупності принципів, форм, методів, прийомів і засобів раціонального використання людських та інших ресурсів, тобто високої ефективності, з метою досягнення поставлених цілей.

Терміном «юрисдикція» маркують повноваження із застосування примусу. До засобів державного примусу відносяться: 1) перевірка документів; 2) затримання; 3) привід; 4) взяття під варту; 5) огляд особи та речей; 6) обшук особи та приміщення; 7) опис та арешт майна; 8) застосування спеціальних засобів та вогнепальної зброї; 9) зупинка та використання транспортного засобу; 10) припинення та заборона діяльності підприємства, організації; 11) вилучення предметів, знарядь правопорушення, конфіскація; 12) стягнення штрафу та виконання інших видів стягнень та покарань; 13) інші, передбачені законом. Юрисдикція – це вирішення юридичної справи, відносини правового захисту порушених або оспорюваних інтересів, винесення державно-владного рішення, застосування відповідної правової санкції, поновлення порушеного права; у загальній теорії права поняття «юрисдикція» – це діяльність компетентних органів з розгляду юридичних справ і винесення по ним юридично обов'язкових рішень. Юрисдикційна діяльність – це процесуальний вид правоохоронної діяльності, який є неосновним призначенням широкого кола суб'єктів публічної адміністрації, що його здійснюють за наслідками виявлених під час здійснення управління підвідомчою їм сферою суспільних відносин (основного призначення) правопорушень чи спорів; примусовим способом – як правило, не безпосередньо, а через реалізацію (обрання і виконання) відносно державних службовців примусових заходів санкцій правових норм. Юрисдикційність функції виконавчої влади трактують також як захист прав громадян та

застосування адміністративних, дисциплінарних, матеріальних (фінансових) санкцій за правопорушення.

«Вся територія України» визначається державним кордоном України (лінією і вертикальною поверхнею, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України - суші, вод (у т. ч. територіальне море – 12 морських миль, відлічуваних від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать Україні, або від прямих вихідних ліній, які з'єднують відповідні точки), надр, повітряного простору (на відстані 100 км від поверхні землі). Юрисдикція української публічної влади у сфері протидії корупції поширюється також: 1) в межах виключної економічної зони, ширина якої не повинна перевищувати 200 морських миль, що обчислюються від вихідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря (ст. 57 Конвенції ООН з морського права від 30.04.1982 р.); 2) *quasi terram* – території космічних кораблів, суден, літаків та інших транспортних засобів, які належать громадянам, юридичним особам або державі України; військових частин, дипломатичних та консульських установ України, та ін., що знаходяться фізично або за визначенням на території іншої держави.

«Адміністративно-територіальна одиниця» – це частина території України в установлених відповідно до закону межах, що є територіальною основою для організації та діяльності державних органів та/або органів місцевого самоврядування. Вона типова складова адміністративно-територіального устрою, який за В. П. Новик (2008 р.), являє собою одну з форм територіального устрою держави, відповідно до якого утворюються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, вирішуються численні управлінські та інші питання.

Отже, не можна вважати науково обґрунтованим (витриманим) використаний законодавцем прийом з визначення поняття «державний орган» через поняття «орган державної влади» з подальшою деталізацією його складових й незакритим переліком таких елементів. Враховуючи зміст та обсяг цієї норми-дефініції, коли до її визначення зарахували одноособових та

колегіальних суб'єктів, а також інших суб'єктів публічного права (муніципальну владу, громадські організації та інші органи самоорганізації громадян), їй доцільніше було б номінувати терміном «суб'єкт публічної влади», який вже давно усталений у правовій та суміжній їй доктринах.