

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СПРАВАМИ ЯК СУБ'ЄКТ ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ПУБЛІЧНОГО РЕСУРСУ

У статті досліджено статус одного із суб'єктів адміністративного права, а саме Державного управління справами (ДУС). З'ясовано особливості адміністративно-правового статусу ДУС, його основні завдання. Проаналізовано види та обсяг фінансового публічного ресурсу, який розподіляється через ДУС. Досліджено особливості перерозподілу публічного ресурсу в інтересах Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України. Зроблено висновок щодо можливості перерозподілу публічного ресурсу через ДУС як діяльності, яка має ознаки корупції. Запропоновано переглянути цей механізм розподілу публічного ресурсу шляхом ліквідації ДУС та передання його функцій Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Апарату Верховної Ради України.

Ключові слова: публічний ресурс, Державне управління справами, Адміністрація Президента України, розподіл публічного ресурсу, корупція.

Питання статусу суб'єктів адміністративно-права завжди перебуває в зоні уваги дослідників сучасних проблем адміністративного права. Цьому феномену є доволі просте пояснення. Суб'єкти адміністративного права є учасниками адміністративно-правових відносин, які, своєю чергою, утворюють основу адміністративно-правової проблематики. Особлива увага приділяється системі суб'єктів владних повноважень, які є обов'язковими учасниками відповідних відносин, але постійні зміни в цій системі, утворення нових органів, ліквідація низки інших завжди приваблює дослідників і залишає широкі можливості для створення нових теоретичних положень.

У сучасних умовах вихідні науково-теоретичні засади досліджень статусу суб'єктів адміністративного права сформульовані насамперед у працях сучасних вітчизняних та зарубіжних учених у галузі теорії права і держави, науки конституційного та адміністративного права, а також теорії державного управління, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчука, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Л. В. Коваля, Ю. М. Козлова, А. М. Колодія, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, В. В. Копейчикова, Є. Б. Кубка, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янця, В. П. Нагребельного, Н. Р. Нижник, В. Ф. Погорілка, О. П. Рябченко, С. Г. Стеценка, В. В. Цветкова, В. М. Шаповала та багатьох інших.

Тільки в період 2013–2014 рр. було захищено 35 дисертацій, безпосередньо пов'язаних із проблематикою адміністративно-правового статусу різних суб'єктів, з яких 4 – докторські. Так,

зокрема, П. С. Лютіков дослідив адміністративно-правовий статус юридичних осіб [1], М. Ю. Віхляєв – адміністративно-правовий статус громадських об'єднань [2], Р. В. Миронюк вивчав статус суб'єктів адміністративно-деліктного процесу [3], а в дисертації Т. О. Мацелик предметом дослідження була вся система суб'єктів адміністративного права [4].

Предметом дослідження інших дисертацій рівня кандидата юридичних наук були: Служба безпеки України, Управління державної охорони, МВС як учасник бюджетного процесу, податкова міліція України, органи публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства, органи прокуратури, Міністерство соціальної політики України, Державна пенітенціарна служба, підрозділи Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України, органи доходів та зборів, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна інспекція України з контролю за цінами, органи юстиції України регіонального рівня, Морська арбітражна комісія при Торгово-промисловій палаті України, Державна міграційна служба України, регіональні управління МВС України, персонал кримінально-виконавчої установи, голова місцевого суду, суддя адміністративного суду, військовий комісар та деякі інші.

Отже, в сучасних дослідженнях українських учених увага приділялась як органам виконавчої влади, так і органам судової влади, органам прокуратури та іншим державним органам, які не входять до системи органів виконавчої влади. Також можна дійти висновку, що статус деяких суб'єктів залишається поза увагою науковців,

але їхня діяльність викликає суттєвий публічний інтерес та має неоднозначне нормативне регулювання. До таких органів можна віднести Державне управління справами (далі – ДУС).

У цій статті ми розглянемо один з основних аспектів діяльності суб'єктів владних повноважень, а саме використання публічного ресурсу.

Як зазначено в статті 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [5]. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У статті 6 Конституції України реалізовано принцип поділу влади: державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [5]. Для реалізації влади самої влади недостатньо. Має бути створена система носіїв влади – система суб'єктів владних повноважень, яка має об'єднувати систему самих органів влади та систему осіб, які проходять публічну службу в органах публічної влади. Для реалізації влади суб'єкти владних повноважень мають наділятися відповідним публічним ресурсом.

Державне управління справами не входить до системи органів державної влади України, але є суб'єктом владних повноважень і може бути віднесено до державних органів.

Для здійснення покладених на нього завдань і функцій ДУС наділяється відповідними ресурсами. Такий ресурс можна назвати публічним ресурсом, тому що він спрямований на забезпечення діяльності державного органу.

Під ресурсом узагалі розуміємо все, що потрібно для задоволення потреб людини. Публічні ресурси – це об'єкти різної природи, які громадяни країни передали органам публічної влади, іншим державним органам для виконання ними державних функцій (завдань).

Такими ресурсами є:

- матеріально-технічні об'єкти (будівлі, споруди, машини та ін.);
- фінансові ресурси (кошти бюджету, паї, частки, акції та ін.);
- кадрові ресурси (публічна служба);
- правові ресурси (повноваження, законодавство);
- інформаційні;
- природні та ін.

Під управлінням ресурсами мається на увазі цілеспрямований вплив на систему з метою забезпечення її ефективного функціонування і розвитку.

Відповідно до Положення про Державне управління справами [6], воно є спеціальним державним органом з матеріально-технічного,

соціально-побутового та іншого забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, інших державних органів. Державне управління справами підпорядковується Президенту України.

Основними завданнями Державного управління справами є здійснення таких видів забезпечення діяльності:

- матеріально-технічного;
- соціально-побутового;
- фінансового;
- забезпечення надання лікувально-профілактичної допомоги, санітарного та епідемічного благополуччя, санаторно-курортного обслуговування.

Це забезпечення стосується доволі широкого кола суб'єктів, серед яких є як державні органи, так і посадові і службові особи зазначених органів (див. табл.).

Суб'єктами, яким спрямоване таке забезпечення, є Президент України, Адміністрація Президента України, працівники Адміністрації Президента України, Верховна Рада України, народні депутати України, працівники Апарату Верховної Ради України, Кабінет Міністрів України, члени Кабінету Міністрів України, працівники Секретаріату Кабінету Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України та її працівники, керівники державних органів.

Усі персоналії, які отримують забезпечення ДУС, об'єднуються такою категорією, як «особи, обслуговування яких здійснюється Державним управлінням справами». Такі особи забезпечуються наданням лікувально-профілактичної допомоги, санітарного та епідемічного благополуччя, санаторно-курортного обслуговування.

Для зручності всі види забезпечення діяльності та суб'єкти отримання такого забезпечення представлено в таблиці.

У зв'язку з діяльністю ДУС як державного органу виникає декілька проблем. Відповідно до Положення про ДУС, воно підпорядковується Президенту України. Як зазначено в пункті 28 статті 106 Конституції України, Президент України створює в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Конституція прямо вказує на можливість створення Президентом України трьох видів органів: консультативних, дорадчих, допоміжних. Саме в такий спосіб утворено Адміністрацію Президента України. Як зазначено в Положенні, Адміністрація Президента України є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом

Таблиця. Види забезпечення діяльності

Суб'єкти, діяльність яких забезпечується ДУС	Види забезпечення			
	Матеріально-технічне	Соціально-побутове	Фінансове	Лікувальне, санаторно-курортне
Президент України	Так	Так	Так	Так
Верховна Рада України	Так	Так		
Кабінет Міністрів України	Так	Так		
РНБОУ	Так	Так	Так	
Адміністрація Президента України			Так	
Народні депутати				Так
Члени КМУ				Так
Керівники державних органів				Так
Працівники Адміністрації Президента України				Так
Працівники Апарату Верховної Ради України				Так
Працівники Секретаріату Кабінету Міністрів				Так
Працівники Ради національної безпеки і оборони України				Так

України відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України [7]. Але в Положенні про ДУС зазначено, що цей орган є органом забезпечення діяльності. Безумовно, можна вважати, що поняття «орган забезпечення» є тотожним поняттю «допоміжний орган», якщо виходити з логіки, що забезпечувати означає допомагати.

Річ лише в тім, що ДУС забезпечує діяльність не тільки Президента України, а й інших органів державної влади, їх працівників.

Для забезпечення діяльності ДУС отримує з державного бюджету відповідний публічний ресурс у вигляді бюджетного фінансування. У Законі України «Про державний бюджет на 2016 рік» передбачено витрати в розмірі 1 млрд 365 млн 922,3 тис. гривень на фінансування діяльності ДУС [8]. Повертаючись до таблиці, можна зазначити, що ці кошти витрачаються на забезпечення діяльності суб'єктів, які там вказані. Щодо таких органів, як Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки і оборони України, Адміністрація Президента України, в Законі «Про державний бюджет на 2016 рік» теж передбачено їх фінансування.

На фінансування Апарату Верховної Ради України у 2016 р. виділено 933 млн 254,6 тис. гривень, із яких на обслуговування та організаційне, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України – 399 млн 48,8 тис. гривень.

На обслуговування та організаційне, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпе-

чення діяльності Президента України та Адміністрації Президента України в Законі «Про державний бюджет України» виділено 455 млн 820 тис. гривень. Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України профінансовано на 324 млн 778 тис. гривень. Інформаційно-аналітичне забезпечення координаційної діяльності у сфері національної безпеки та оборони Ради національної безпеки і оборони України профінансовано на 70 млн 571 тис. гривень [8].

Маємо ситуацію, в якій органи різних гілок влади – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, їх працівники, а також народні депутати можуть отримувати забезпечення своєї діяльності через ДУС, яке підпорядковане Президентові України. Якщо забезпечення діяльності Президента України через консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби передбачено в пункті 28 статті 106 Конституції України, то забезпечення вже діяльності інших суб'єктів владних повноважень органом, який створений і підпорядкований Президентові України, ні Конституцією, ні законами не передбачено.

Щодо питання про забезпечення діяльності Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України через ДУС слід нагадати таке.

Відповідно до статті 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» утворено Секретаріат Кабінету Міністрів України, який здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України [9].

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 850 було затверджено Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України. Секретаріат Кабінету Міністрів України є постійно діючим органом, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України. Аналогічно визначається і статус органу, який забезпечує діяльність Верховної Ради України. Розпорядженням Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769 було затверджено Положення про Апарат Верховної Ради України (далі – Апарат). Апарат є постійно діючим органом, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів та народних депутатів України [10].

Якщо звернутись до Закону України «Про запобігання корупції», можна знайти прямі заборони такого забезпечення. Стаття 54 цього закону встановлює заборону на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, державним органам забороняється одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Незаконне одержання від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг за наявності підстав тягне за собою відповідальність відповідних посадових осіб державних органів [11]. Такі самі обмеження встановлено і щодо посадових і службових осіб, які перебувають на посадах в органах державної влади, інших

державних органах, у статті 22 Закону України «Про запобігання корупції». Цим особам забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, зокрема використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах [11].

Можна дійти висновку, що публічний ресурс, яким наділяється ДУС шляхом фінансування його діяльності через Державний бюджет, у подальшому перерозподіляється для забезпечення діяльності не тільки Президента України, а й інших державних органів. Насамперед такими органами є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, які самі безпосередньо є суб'єктами отримання публічного ресурсу через Державний бюджет. Такий перерозподіл підпадає під ознаки неправомірної вигоди, а такий спосіб перерозподілу публічного ресурсу є протиправним з огляду на зміст статті 54 Закону України «Про запобігання корупції». Крім того, ДУС фактично дублює основні завдання, які покладаються на Секретаріат КМУ та Апарат Верховної Ради України.

Який вихід із цієї ситуації можна запропонувати? Він є доволі простий. З огляду на те, що сьогодні утворено два незалежних органи, які забезпечують діяльність Президента України – Адміністрація Президента України та Державне управління справами, видається цілком доцільним ліквідувати ДУС з переданням його функцій Адміністрації Президента України. Щодо забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України через ДУС, то ця проблема може бути вирішена шляхом передання відповідного фінансування Секретаріату Кабінету Міністрів України та Апарату Верховної Ради України.

Список літератури

1. Лютіков П. С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / П. С. Лютіков; Відкритий міжнар. ун-т розв. людини «Україна». – К., 2013. – 28 с.
2. Віхляев М. Ю. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративного права України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / М. Ю. Віхляев; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2013. – 34 с.
3. Миронюк Р. В. Суб'єкти адміністративно-деліктного процесу: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Р. В. Миронюк; КНУ ім. Т. Шевченка. – К., 2014. – 40 с.
4. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Т. О. Мацелик; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2014. – 40 с.
5. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Положення про Державне управління справами: Указ Президента України від 17 грудня 2002 року № 1180/2002 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – С. 79. – Ст. 320.
7. Про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 2 квітня 2010 року № 504/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 13. – С. 40. – Ст. 468.
8. Про державний бюджет на 2016 рік: Закон України від 25.12.2015 № 928-VIII // Голос України від 31.12.2015. – № 250.
9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
10. Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>. – Назва з екрана.
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

Iu. Ishchenko

THE STATE MANAGEMENT OF AFFAIRS AS THE SUBJECT OF REDISTRIBUTION OF PUBLIC RESOURCES

The article offers the material about the status of one of the subjects of administrative law, namely the State Management of Affairs (SMA) and clarifies the features of the administrative and legal status of the SMA, and its basic tasks.

The State Management of Affairs (SMA) is not a part of the public authority of Ukraine. The SMA is granted by proper resources to exercise its tasks. This resource can be aimed as public resource since it is directed for provision of the state body activity.

The author analyzes the types and amount of public financial resources distributed through the SMA.

The resource can be understood as everything that is needed for people. Public resource must be understood as different objects which citizens have passed to the public authority to exercise its functions.

These resources include logistical facilities (buildings, machines, etc.); financial resources (budget tools, shares, stocks, etc.); human resources (public service); legal resources (power, law); information; natural, and other resources.

The administration of the resources is understood as purposeful influence on the system to provide its effective functioning and development.

The author examines the features of the redistribution of the public resources in the interests of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine. The conclusion is made about the possibility of redistribution of public resources through the SMA as activities that have signs of corruption. It is proposed to review the mechanism of the public resources by eliminating the SMA and transferring its functions to the Presidential Administration of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine.

Keywords: public resources, State Management of Affairs (SMA), the Presidential Administration of Ukraine, mechanism of public resources, corruption.

Матеріал надійшов 04.04.2016