

*Патерило І. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ КАТЕГОРІЇ «ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ»

Анотація. Стаття присвячена з'ясуванню сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». Вирішення зазначеного завдання здійснюється крізь призму аналізу понять «публічна влада» та «публічне управління». На підставі чинних нормативних актів, а також наукової літератури автор формує систему суб'єктів публічної адміністрації. У роботі доводиться необхідність поширення зазначеного терміна і на юридичних осіб приватного права, а також окремих фізичних осіб.

Ключові слова: публічна влада, публічне управління, публічна адміністрація, адміністративне право.

Постановка проблеми. Розвиток українського адміністративного права характеризується не лише розробкою та прийняттям правових актів, але й введенням у правовий обіг нових категорій (понять). Зазначена тенденція є цілком обґрунтованою, оскільки, як слушно наголошує К.С. Бельський, нині надзвичайно важливо поставити питання про адміністративно-правову термінологію на більш солідну наукову основу, провести генеральну інвентаризацію усього термінологічного господарства, очистити його від зайвих слів та потурбуватися про систему термінів, здатних точно та правильно позначати нові реальності у державному управлінні [1].

Аналіз вітчизняної правової літератури показує, що в останні часи спостерігаються яскраво виражені тенденції до оновлення категоріального апарату науки адміністративного права. У даному випадку мова йде про вживання українськими авторами у своїх роботах таких понять як «публічне право», «адміністративні послуги», «адміністративна процедура», «делегування повноважень» тощо. Одним з таких нових понять є і категорія «публічна адміністрація».

Проте, як свідчить проведене нами дослідження, термін «публічна адміністрація» все ще не знайшов всебічного та повного вивчення на сторінках наукових праць, підтвердженням чому є існування доволі різних підходів до його тлумачення.

З огляду на викладене, метою даної статті є продовження наукової дискусії, яка ведеться навколо даної категорії, з подальшим визначенням її суб'єктного складу. Відзначимо, що даному напрямку наукового пошуку властивий високий рівень наукової новизни, оскільки у попередніх наукових доробках (В.Б. Авер'янов, Т.М. Кравцова, О.В. Кузьменко) ставилося питання лише про з'ясування сутності цього поняття, а його внутрішнє наповнення (суб'єктний склад) на аналізувалося.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасній адміністративно-правовій літературі під публічною адміністрацією розуміється сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. На думку В.К. Колпакова, публічна адміністрація як права категорія має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. При організаційно-структурному підході

публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [2, с. 23].

Уважне ознайомлення з наведеною точкою зору не дозволяє нам погодитися з деякими позиціями В.К. Колпакова. Зокрема, у нас виникає щонайменше два питання: по-перше, а чи дійсно лише «органи» входять до складу публічної адміністрації та, по-друге, а чи дійсно публічна адміністрація задіяна у здійсненні (реалізації) публічної влади у всіх формах її прояву?

Пропонуємо більш докладно зупинитися на пошуку відповіді на поставлені запитання.

На думку А.Ф. Селіванова, з якою ми погоджуємося, публічна влада є похідною (вторинною) категорією від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення. Саме в Основному Законі України можна побачити можливість розглядати безпосередню залежність публічної влади від народу, від громадян, оскільки їх воля покладена в основу конституційного ладу в Україні [3]. З викладеного можна зробити висновок, що публічна влада, будучи відмежованою від влади народу та влади громадянського суспільства, тісно пов'язана з поняттям державна влада.

Відповідно до ст. 6 Конституції України [4] державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Разом з цим, це не означає, що публічна влада є синонімом поняття державна влада, яке, на наш погляд, є складовим елементом публічної влади. Ця думка впливає, зокрема, з положень ст. 7 Конституції України, де зазначено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке за своєю сутністю є специфічною формою реалізації публічної влади, оскільки його суб'єкти, як наголошує А.Ф. Селіванов [3], також здійснюють владні функції в межах, визначених законодавством. Специфіка публічно-владної діяльності суб'єктів місцевого самоврядування полягає у тому, що вона здійснюється на місцевому рівні силами місцевої громади або утвореними нею органами (місцевими радами, виконавчими комітетами місцевих рад тощо).

Поряд з цим, не можна не згадати також і про інститут делегування повноважень, зміст якого полягає у праві органів державної влади та органів місцевого самоврядування передавати (делегувати) частину належних їм функцій на виконання приватним суб'єктам. В якості таких суб'єктів можуть виступати як окремі фізичні особи, так і юридичні особи публічного та приватного права. Відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [5] суб'єкти делегованих повноважень розглядаються в якості повноправних учасників публічно-правових відносин, у межах яких, відповідно, і реалізується публічна влада.

З урахуванням викладених вище міркувань, можна дійти висновку, що публічна влада здійснюється у різноманітних формах широким колом суб'єктів, починаючи від органів державної влади та закінчуючи окремими фізичними особами. Належність їх діяльності до категорії «публічна влада» обумовлюється тим, що останні діють в інтересах більшості (народу),

переслідуючи мету задоволення публічного інтересу. У продовження наведеної думки зазначимо, що, з огляду на те, що публічна влада є комплексним поняттям, її реалізація має здійснюватися суб'єктами, які мають бути організаційно відокремленими один від одного, оскільки у протилежному випадку це призведе до узурпації влади. Основними суб'єктами реалізації публічної влади, на нашу думку, виступають Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої влади, органи прокуратури, органи судової влади, інші державні органи (наприклад, Служба безпеки України), органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень. Аналіз повноважень перелічених суб'єктів дозволяє деяких з них об'єднати в одну групу. В якості критерію для такого об'єднання виступає той факт, що вони є задіяними у реалізації (виконанні) положень Конституції та законів України, не приймаючи при цьому участі ані у законотворенні, ані у здійсненні судочинства. Терміном, який об'єднує таких суб'єктів, є публічна адміністрація.

Отже, повертаючись до визначення публічної адміністрації, яке було запропоновано В.К. Колпаковим, наголосимо на тому, що автор помиляється у твердженні, що публічна адміністрація представлена лише органами влади та займається реалізацією публічної влади. Більш точною буде характеристика публічної адміністрації в якості системного утворення, до складу якого входять як органи державної, насамперед, виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, так і приватні особи (фізичні та юридичні), задіяні у реалізації лише частини функцій, які покладаються на публічну владу.

Характеризуючи публічну адміністрацію, необхідно звернути увагу також і на ще деякі особливості цього феномену, без врахування яких наша уява про дану категорію буде неповною. Насамперед слід відповісти на питання, а чи завжди діяльність публічної адміністрації пов'язана з виконанням положень Конституції та законів України (публічним управлінням)? На наш погляд, ні. Це випливає з необхідності розмежування державної та політичної складових діяльності публічної адміністрації. Найбільш наочно це можна прослідкувати на прикладі правового статусу та діяльності Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [6] Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Отже, як бачимо, Кабінет Міністрів України повністю підпадає під ознаки категорії «публічна адміністрація». Проте, з іншого боку, Уряд України доволі часто крім виконавчої діяльності займається виробленням державної політики у відповідних сферах. Про це йде мова, зокрема, у ст. 2 названого закону, де зазначено, що до основних завдань Кабінету Міністрів України належать забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави. І лише після цього згадується про завдання Уряду України, пов'язане з виконанням Конституції та законів України, актів Президента України.

З огляду на це, можна зробити висновок, що політична діяльність, принаймні для його членів, є визначальною. Підтвердження цьому ми знаходимо у ч. 3 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», де зазначено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Про це ж саме мова йде і у Законі України «Про державну службу» [7], у ст. 2 якого наголошено, що його дія не поширю-

ється на Президента України, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів.

Принагідно зазначимо, що тенденція до розмежування державних та політичних посад була закладена у нашій державі ще Концепцією адміністративної реформи в Україні [8], де йшлося про потребу запровадження посад державних секретарів. За рахунок зазначених посад планувалося знизити вплив політиків на функціонування органів державної влади, забезпечити їх інституційну пам'ять, досягти збереження кадрів (державних службовців), незалежно від того, яка політична сила чи партія знаходиться при владі.

Отже, можна зробити висновок, що публічна адміністрація у певних випадках може діяти або як суб'єкт публічного управління¹, або як суб'єкт політичної діяльності. Врахування названої специфіки діяльності публічної адміністрації є доволі принциповим. Це пов'язано, по-перше, з особливостями відповідальності політичних діячів та державних службовців. Політичні діячі, як правило, несуть політичну відповідальність, а державні службовці, за вчинені ними порушення, притягаються до юридичної відповідальності; по-друге, процедури діяльності державних службовців визначаються нормами адміністративного права, тоді як у підґрунтя дій та рішень політичних осіб покладено норми конституційного права або політичні звичаї; по-третє, рішення, дії чи бездіяльність державних службовців завжди можуть бути перевірені адміністративним судом на предмет їх правомірності, тоді як діяльність політиків та її результати доволі часто вилучені з-під юрисдикції суду.

Разом з цим, вважаємо за необхідне наголосити і на тому, що подекуди і інші органи державної влади (інституції), а не лише органи виконавчої влади вдаються до правозастосовної діяльності. У даному випадку мова йде про Верховну Раду України, Президента України, суди, кожен з яких, наприклад, зобов'язаний сприяти громадянам України у доступі до публічної інформації. Інакше кажучи, усі вони є суб'єктами реалізації відповідних положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» [9]. Проте, з огляду на те, що для названих суб'єктів правозастосовна діяльність не є основною, на наш погляд, немає підстав для того, щоб включати їх до складу публічної адміністрації. Більш правильним буде казати, що в окремих випадках названі вище суб'єкти можуть діяти в якості публічної адміністрації. Цей висновок є також доволі принциповим, оскільки він пояснює причини та межі контролю адміністративних судів за рішеннями, діями та бездіяльністю Верховної Ради України, Президента України, органів судової влади тощо.

В якості суб'єктів публічної адміністрації можуть діяти також і органи прокуратури України, які відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України продовжують виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Зазначена діяльність органів прокуратури, на наш погляд, за своєю правовою природою є управлінською, оскільки відносини, які виникають між органом прокуратури та, скажімо, місцевою державною адміністрацією щодо контролю за законністю прийнятого головою адміністрації розпорядження є адміністративно-правовими. Управлінською необхідно визнати також і діяльність прокуратури щодо нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (наприклад, перевірка прокурором дотримання посадовими особами органу внутрішніх справ законодавства про звернення громадян або

¹ Під публічним управлінням ми розуміємо діяльність, пов'язану із застосуванням та впровадженням у життя положень Конституції та законів України, а також актів Президента України, яка здійснюється представниками публічної влади.

дотримання дільничним інспектором міліції положень Закону України «Про міліцію» щодо застосування вогнепальної зброї). Проте, до управлінської діяльності прокуратури не можна відносити нагляд за дотриманням кримінально-процесуального законодавства. У цьому разі прокурор буде виступати в якості суб'єкта, який реалізує владних процесуальні функції [10].

Дії (бездіяльність) та рішення органів прокуратури, вчинені у межах здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів (за виключенням Кримінально-процесуального кодексу України), можуть бути предметом оскарження в адміністративному суді, що є додатковим свідченням їх адміністративно-правової (управлінської) природи.

Не дивлячись на закріплення у Конституції України принципу розподілу влади, відповідно до якого кожен орган державної влади має входити до складу відповідної гілки влади, в Україні функціонують органи державної влади, які не віднесені до жодної з них. У даному випадку мова йде про Національні комісії регулювання природних монополій та Службу безпеки України.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про природні монополії» [11] Національні комісії регулювання природних монополій є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквідуються Президентом України. Майже подібним чином сформульовано правовий статус Служби безпеки України, яка, згідно ст. 1 Закону України «Про службу безпеки України» [12] є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, та підпорядковується Президенту України.

Разом з тим, аналіз повноважень названих державних органів вказує, що за своїм правовим статусом вони нічим не відрізняються від центральних органів виконавчої влади. Так, Національні комісії регулювання природних монополій видають ліцензії на відповідні види господарської діяльності, формують цінову політику, здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо. Що ж до правового статусу Служби безпеки України, то він за багатьма пунктами збігається з правовим статусом Міністерства внутрішніх справ України. З цього можна зробити висновок, що функціонування Національних комісій регулювання природних монополій та Служби безпеки України пов'язано з реалізацією публічного управління, а останні, відповідно, входять до складу публічної адміністрації.

Поряд з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, задіяними у реалізації публічного управління, в Україні управлінською діяльністю займаються також і інші юридичні особи публічного права. Відповідно до абз. 3 ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України [13] юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Особливість правового статусу таких суб'єктів полягає у тому, що вони, головним чином, реалізують від імені держави публічно-сервісні функції (надання адміністративних послуг, виплата соціальної допомоги тощо), які, на думку В.Б. Авер'янова, є одним з основних напрямків діяльності публічної адміністрації [14, с. 245–246]. До таких суб'єктів можна зарахувати Державну спеціалізовану фінансову установу «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву», Український центр оцінювання якості освіти, Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта» тощо.

Висновки. Таким чином, роблячи загальний висновок з викладеного, ще раз наголосимо на тому, що категорія «публіч-

на адміністрація» є складним системним утворенням, у межах якого об'єднується велика кількість суб'єктів, задіяна у реалізації Конституції та законів України, а також актів Президента України, що має на меті задоволення публічного інтересу.

Література:

1. Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 18–26.
2. Курс административного права України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
3. Селіванов А.Ф. Публічна влада і громадин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) / А.Ф. Селіванов // Право України. – 2006. – № 9. – С. 28–33.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
7. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
8. Концепція Адміністративної реформи в Україні. – К. : Центр політико-правових реформ, 1998. – 60 с.
9. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
10. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 12.03.2011 р. № 334/8/13-11, від 11.03.2011 р. № 259/0/4-11 : [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0334760-11/print1345227966571319>.
11. Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.
12. Про службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
13. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
14. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, А.М. Школик та ін.] : за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.

Патерило И. В. К пониманию сущности и содержания категории «публичная администрация»

Аннотация. Статья посвящена выяснению сущности и содержания категории «публичная администрация». Решение данного задания осуществляется сквозь призму анализа понятий «публичная власть» и «публичное управление». На основании действующих нормативных актов, а также научной литературы автор формирует систему субъектов публичной администрации. В работе доказывается необходимость распространения указанного термина и на юридических лиц частного права, а также отдельных физических лиц.

Ключевые слова: публичная власть, публичное управление, публичная администрация, административное право.

Paterylo I. To the Comprehension of the Essence and Content of such category as «Public Administration»

Summary. The article is devoted to the finding out the essence and content of such category as «public administration». This task is solved through the analysis of such definitions as «public authority» and «public administration». The author forms the system of subjects of public administration on the basis of legislation in force and scientific literature. Necessity of spreading the mentioned term on the legal persons of private law and separate physical persons is proved in this paper.

Key words: public authority, public administration, administrative law.