

ности депутатов Верховного Совета СССР // Вестн. моск. ун-та. - 1976. - № 2. - С. 76-77.

11. Сивов В.А. Статус советского депутата. - Л.: Лениздат, 1973. - 158 с.

12. Юридическая энциклопедия / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров. - 5-е изд., доп. и перераб. - М.: Юриинформцентр, 2001. - 972 с.

13. Убери Т.П. Конституцийно-правовой статус парламентаріїв України та Грузії (порівняльний аналіз): Автoref.

дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. - К., 2005. - 21 с.

14. Ярматов А. Я. Гарантии депутатской деятельности. - М.: Юрид. лит., 1978. - 56 с.

Александров О.А.

кандидат юридических наук, ассистент кафедры  
финансового права Киевского национального  
университета им. Тараса Шевченка  
Надійшла до редакції 03.09.2012

УДК 346.11

## ДО ПИТАННЯ ПРО ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ “ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ”

Майже одразу після набуття Україною незалежності в нашій державі було розпочато процес трансформації, а подекуди й ґрутового реформування органів державної влади взагалі й органів виконавчої влади зокрема. Зазначені зміни здійснювалися як на нормативному, так і на науковому рівнях. У першому випадку йдеться насамперед про прийняття Конституції України, Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про Кабінет Міністрів України” тощо. Що ж до наукових напрацювань, то тут слід назвати насамперед Концепцію адміністративної реформи в Україні, завдяки реалізації якої планувалося: сформувати ефективну організацію виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; розбудувати сучасну систему місцевого самоврядування; запровадити нову ідеологію функціонування виконавчої влади місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг тощо [1].

Виконання названих завдань передбачало, поміж іншим, проведення ґрутових наукових досліджень, спрямованих на розроблення й упровадження в правовий обіг нових категорій, які б відображали тенденції й перспективи розвитку сфери публічного управління. З огляду на це, у науці адміністративного права почали з'являтися та, відповідно, досліджуватися такі поняття, як адміністративний договір, адміністративна процедура, адміністративна послуга тощо, які вже сьогодні знайшли своє закріплення в нормативних актах. Однак процес формування оновленого понятійного апарату ще не завершено, доказом чого можуть бути дискусії навколо дефініції «публічна адміністрація».

Аналіз наукової літератури показує, що нині проблематикою публічної адміністрації цікавиться значна кількість учених-адміністративістів, зокрема В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін. Однак аналіз праць названих науковців, а також інших представників науки адміністративного права показує, що в літературі все ще не сформована єдина позиція щодо змісту категорії «публічна адміністрація», що, на нашу думку, негативно впливає на процеси оновлення як національної наукової доктрини, так і вітчизняного законодавства.

З огляду на викладене, метою цієї статті є подальший аналіз поняття «публічна адміністрація», який буде проведено як на базі національних, так і зарубіжних наукових праць. Своїм безпосереднім завданням ми бачимо виділення складових елементів, з яких, власне, і утворене назване поняття. Відзначимо, що такий

напрямок наукового дослідження характеризується досить високим рівнем наукової новизни, оскільки до сьогодні це завдання є ще невирішеним у межах української науки адміністративного права.

Поняття “публічна адміністрація” у вітчизняній правовій літературі прийшло на заміну категорії “суб’єкти державного управління”. Необхідність такої заміни була пов’язана не з даними часу, а з тими процесами, які відбувалися на початку 90-х рр. ХХ ст. у суспільному й державному житті України. Йдеться насамперед про зміну обсягу й глибини державного управління, що, відповідно, потягло за собою зміни й у складі тих суб’єктів, які мали його здійснювати. Звуження сфери державного управління, поява управління самоврядного (муніципального), розширення можливостей приватних осіб щодо участі в державному житті, все це зрештою почало не узгоджуватися з тим змістом, який вкладався в поняття “суб’єкти державного управління”, під якими розуміються організації, які є частиною державного апарату, мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, створюються в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіють певними методами роботи, наділені повноваженнями виступати від імені й за дорученням держави й покликані в порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом і адміністративно-політичною діяльністю [2, 67-68]. Головним недоліком цього терміна, як бачимо, є його завузький зміст, в якому не знаходиться місця ані для суб’єктів, які представляють органи місцевого самоврядування, ані для так званих суб’єктів делегованих повноважень, хоча всі вони, як і державні органи, виконують частину функцій, пов’язаних з реалізацією публічного управління (публічних функцій). У зв’язку із цим, цілком обґрунтовано ставиться під сумнів сама можливість пристосувати вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави [3], що й зумовило необхідність пошуку більш ємкого за своїми змістовними межами поняття. Таким терміном є публічна адміністрація.

Це поняття виншло з надр права Європейського Союзу, у межах якого публічна адміністрація вживается у вузькому й у широкому сенсі. У вузькому сенсі під публічною адміністрацією розуміються регіональні органи, місцеві й інші органи публічної влади, центральні уряди й публічна служба. Під органами публічної влади при цьому маються на увазі інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями

© Е.В. Петров, 2012

## Проблеми становлення правової демократичної держави

держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура й завдання якого визначені в законі. У широкому сенсі в європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані останньою функції [4].

Подібний підхід до тлумачення названої категорії багато в чому зумовив і позиції вітчизняних авторів, які займаються дослідженням цього феномену. Так, наприклад, В. Авер'янов під публічною адміністрацією пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади й органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону й здійснюють інші публічно-управлінські функції [5]. На думку В.Я. Малиновського, публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів політичної влади, ключовими структурними елементами якої є а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [6, 168-169]. У свою чергу, розробники проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні вважають, що публічну адміністрацію утворюють органи й інші інституції, підпорядковані політичній владі, які забезпечують виконання закону й здійснюють інші публічно-управлінські функції [7]. Окремі автори, натомість, намагаються надати більш об'ємне визначення публічної адміністрації, розуміючи під останньою систему органів державної виконавчої влади й виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, а також інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення інтересів як держави, так і інтересів суспільства загалом, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій і заходів, встановлених законом [4].

Аналіз наведених визначень дозволяє зробити висновок, що на сьогодні у вітчизняній науці адміністративного права відсутнє чітке й одноманітне розуміння змісту категорії "публічна адміністрація", оскільки різні автори в певних моментах принципово по-різному підходять до її тлумачення. Особливо показовим у цьому плані є останнє з наведених визначень, в якому до публічної адміністрації, тобто категорії, яка відображає організаційну побудову певних суб'єктів, зараховуються заходи, які є досяжними названим суб'єктів для виконання покладених на них обов'язків. Подібна ситуація, на нашу думку, пов'язана насамперед з нерозробленістю ключових понять, з яких, власне, утворений термін "публічна адміністрація". У такому разі мають місце щонайменше дві проблеми. По-перше, неконкретність категорії "органи виконавчої влади" та, по-друге, нез'ясованість питання про те, а які саме інші суб'єкти, крім органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, можуть бути віднесені до публічної адміністрації. Зупинимося на вказаних моментах детальніше.

Сьогодні здебільшого, коли йдеться про органи виконавчої влади в ракурсі їх участі в адміністративно-правових відносинах, у літературі зазначається, що вони об'єднані в ієрархічно побудовану систему, на чолі якої знаходиться Кабінет Міністрів України [8, 209]. Зазначений висновок випливає зі ст. 113 Конституції України [9], в якій це положення й зафіксовано. За такого підходу, відбувається повне ототожнення діяльності, яку здійснює КМ України, з діяльністю, якою займаються підпорядковані йому

органів виконавчої влади. Зважаючи на це, відповідно, випливає наступний висновок: публічна адміністрація утворена, поміж іншим, з органів виконавчої влади, які очолює КМ України. Однак, на нашу думку, цей висновок є невірним. Що ми маємо на увазі? Дійсно, відповідно до принципу розподілу влади КМ України відноситься до системи органів виконавчої влади, проте, його призначення в цій системі принципово відрізняється від завдань, які покладені на решту органів виконавчої влади. Йдеться про те, що КМ України є, насамперед, політичним органом, який розробляє державну політику у сферах, які входять до предмету його компетенції. З огляду на це, КМ України складається не з державних службовців, а з осіб, які займають політичні посади та, відповідно, вироблюють і колегіально приймають політичні рішення. Отже, тут дійсно можна погодитися з думкою розробників Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, які однією з головних проблем у цій сфері вважають незавершеність трансформації КМ України в орган політичного керівництва [7]. Отже, у системі виконавчої влади мають бути виділені дві групи органів: політичні органи (КМ України) і органи управління (центральні й місцеві органи виконавчої влади), останні з яких є складовим елементом публічної адміністрації. Що ж стосується КМ України, то він лише в окремих випадках може набувати статусу суб'єкта публічної адміністрації. Це може мати місце в разі прийняття ним не політичних, а управлінських рішень, наприклад, розпорядження про утворення навчального закладу або розпорядження про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Друга проблема, про яку було згадано, пов'язана з тим, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці все ще залишається нез'ясованим питання про коло суб'єктів, які поряд з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування мають право виконувати публічні функції. Принагідно відзначимо, що й сам термін "публічні функції" є відносно визначенім, що зумовлює існування цілого ряду подібних понять - "адміністративно-управлінські функції", "публічно-управлінські функції", "адміністративні функції" тощо. З приводу цього лише зазначимо, що більш вдалим здається саме поняття "публічні функції", яке є продовженням ланцюга логічно пов'язаних між собою термінів: публічне право - публічний інтерес - публічне управління - публічна адміністрація - публічні функції. Повертаючись до згаданих суб'єктів, відзначимо, що до кола останніх, наприклад, Т.М. Кравцова й А.В. Солонар пропонують відносити підприємства, установи й організації, а також інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями [4]. Схожі думки висловлюють також і інші автори [8, 253]. Погодитися з такою позицією надзвичайно важко, хоча б з огляду на те, що за нинішніх умов величезна кількість підприємств, установ і організацій заснована на приватній формі власності, тобто вони є суб'єктами приватного права, діяльність яких переважно спрямована не на реалізацію публічних функцій, а на отримання прибутку. Згадування ж про адміністративно-управлінські функції абсолютно нічого не змінює, оскільки адміністрування (управління) присутнє в будь-якій організації чи підприємстві. Інакше кажучи, і суб'єкти приватного права також можуть здійснювати адміністративно-управлінські функції (керівник підприємства розбудовує структуру підприємства, організовує роботу трудового колективу, здійснює призначення на посади тощо).

З огляду на викладене, об'єктивно необхідно виглядає конкретизація тих суб'єктів, які поряд з органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, можуть бути задіяними в реалізації публічних функцій. З цією метою, наприклад, в європейській науці адміністративного права розроблені такі категорії, як публічно-правові установи й публічно-правові фонди [10, 283-289]. Вважаємо, що подібний підхід може бути застосовано й в Україні, тим паче, що суб'єкти, які входять до категорій публічно-правової організації чи публічно-правового фонду, існують і в нашій державі. Йдеться, наприклад, про державні й комунальні лікувальні установи, навчальні заклади, державні підприємства "Укрпошта", "Укрзалізниця", комунальні підприємства, які забезпечують водопостачання, водовідведення тощо. Що ж до публічно-правових фондів, то тут можна назвати такі з них, як Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд соціального захисту інвалідів, Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву тощо. Перерахованих суб'єктів об'єднує той факт, що всі вони утворені державою або органами місцевого самоврядування для реалізації публічних функцій. Публічно-правові організації й публічно-правові фонди в процесі свого функціонування можуть використовувати як адміністративно-правовий (адміністративний акт, адміністративний договір тощо), так і приватноправовий інструментарій (угоди), що, однак, не змінює їх публічно-правової природи.

Досить часто у визначеннях публічної адміністрації згадується й про суб'єкта делегованих повноважень. Введення цього поняття в правовий обіг було здійснено через положення Кодексу адміністративного судочинства України [11], в якому, наприклад, у п. 7 ч. 1 ст. 3 зазначено, що суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, іхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, також на виконання делегованих повноважень. Однак, як знову ж таки показує аналіз наукової й навчальної літератури з адміністративного права, згадана категорія є майже нерозробленою вітчизняними авторами, що, зрозуміло, викликає проблеми щодо користування нею. Так, наприклад, у літературі лише зазначається, що "...делегування повноважень недержавним інституціям має здійснюватися прозоро, через механізми відкритих тендерів тощо. Передача публічних завдань повинна відбуватися разом з відповідним публічним фінансуванням на цю діяльність" [12, 257]. Однак відкритими при цьому залишаються питання про те, а які саме повноваження може бути делеговано? Як мають функціонувати згадані відкриті тендери? Хто буде нести відповідальність за неналежне виконання або невиконання делегованих повноважень? тощо. На всі ці питання ще має дати відповідь вітчизняна правова наука. Що ж до предмету нашої роз-

мови, то тут треба наголосити, що в разі, коли приватні особи органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування передається на виконання певна публічна функція, то така особа стає, відповідно, суб'єктом публічної адміністрації.

Отже, роблячи висновок з викладеного, зазначимо, що публічна адміністрація утворюється за рахунок центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, публічно-правових установ і фондів, а також приватних осіб, у разі делегування їм окремих публічних функцій.

### Література

1. Концепція Адміністративної реформи в Україні. - К.: Центр політико-правових реформ, 1998. - 60 с.
2. Административное право Украины: Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.]; Под ред. Ю.П. Битяка. - 2-е изд., перераб. и доп. - Х.: Право, 2003. - 576 с.
3. Рыжов В.С. К судьбе государственного управления // Государство и право. - 1999. - № 2. - С. 14-22.
4. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.М. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. - 2010. - № 4. - С. 522-525. - [Електронний ресурс]: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>.
5. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії // Право України. - 2003. - № 5. - С. 117-122.
6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. - К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. - 254 с.
7. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. - [Електронний ресурс]: [http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept\\_public\\_administration.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf).
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: У 2-х т. / Ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова). - К.: Юрид. думка, 2004. - Т. 1. - 2004. - 584 с.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
10. Allgemeines Verwaltungsrecht / von Ulrich Hdfelin, Georg Müller, Felix Uhlmann. 5. vollständig überarbeitete Auflage. - Verlag Schulthess, Zürich, 2006. - 610 s.
11. Кодекс адміністративного судочинства України / / Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 35-37. - Ст. 446.
12. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / В.Б. Авер'янов, М.А. Бояринцева, І.А. Кресіна та ін.; За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Наук. думка, 2007. - 588 с.

Петров Є.В.

кандидат юридичних наук, доцент  
Надійшла до редакції 20.08.2012

УДК 343.415

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЩОДО КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ВИБОРЧИХ ПРАВ

Сучасний етап розвитку державності в більшості країн світу характеризується тим, що виборчі права є реальним механізмом формування органів влади. Відповідно до цього значення виборчих прав і важливість їх кримі-

нально-правової охорони в країнах, які стали на шлях демократичного розвитку, не викликає сумніву. Адже, якщо правова система будь-якої демократичної країни передбачає інститут виборчих прав громадян, то прак-

Горяний С. В.

© С.В. Горяний, 2012