



М. І. Лахижа*

ПОНЯТТЯ “ПУБЛІЧНА ВЛАДА” ТА “ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ” У ЗАКОНОДАВСТВІ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Задекларований розвиток політичної системи України на основі принципів європейського адміністративного простору вимагає уважного вивчення іноземного досвіду реалізації аналогічних процесів, що доцільніше робити на основі аналізу реформ у постсоціалістичних державах. Вивчення шляху Польщі від соціалістичної країни до сучасної держави з ринковою економікою та системою публічної влади, що відповідають вимогам Європейського Союзу, дає підстави стверджувати про близькість польських і українських проблем, а відтак — і форм та методів їх вирішення. Зокрема, у польському праві та історіографії уже давно прижилися поняття “публічна влада” та “публічна адміністрація”, які все більше застосовуються і в українській історіографії, насамперед в узагальнюючих працях чи дослідженнях управлінської практики у європейських державах (В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Грицяк, І. Макаров, О. Машков, Н. Нижник, С. Серьогін, В. Тертичка). На наш погляд, правильне визначення цих понять та врахування іноземної практики їх застосування дозволить точніше використовувати ці терміни в українському праві, що особливо важливо, враховуючи необхідність його адаптації до європейського права.

За роки незалежності в Україні багато зроблено для вивчення досвіду функціонування владних органів країн розвинутої демократії та процесу євроінтеграції. Широкий аналіз літератури з цього питання здійснено у монографії І. Грицяка¹. Розглянуто, зокрема, поняття публічної адміністрації в *acquis communautaire*². Плідна співпраця польських (М. Кулеша, З. Долецький, Я. Гонцяж, Л. Колярсько-Бобинська та інші) та українських учених (Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк)³. Польський досвід з окремих питань узагальнено В. Малиновським, В. Лісничим, В. Олуйко та іншими авторами.

Проте питання суті та розвитку публічної влади в Польщі потребує, на наш погляд, глибшого дослідження. Його джерельна база може бути суттєво розширена за рахунок використання оригінальних документів, офіційних веб-сайтів органів влади та неурядових організацій Польщі⁴, а також робіт польських авторів. Варто звернути увагу, зокрема, на наукові публікації керівників польської цивільної служби, зокрема, Д. Длугоща та Я. Чапутовича⁵. Питання термінології та організації публічної влади досліджують відомі польські вчені Г. Іздебський та М. Кулеша⁶, Я. Боць⁷, Б. Козюх⁸, Б. Кудрицька⁹, К. Щерський¹⁰, Т. Гроссе¹¹ та багато інших. Наприклад, у колективній монографії “Публічна адміністрація” (Д. Длугощ, Я. Гоцярж, Я. Горняк, М. Гроховський, М. Грибовський, Є. Хауснер, Г. Іздебський, Є. Корнаш, С. Мазур та М. Зірк-Садовський) розкрито особливості діяльності урядової адміністрації, територіального самоврядування, адміністративних судів та внутрішнього аудиту у публічній адміністрації, а також зміни, пов'язані зі вступом Польщі до ЄС¹².

© Лахижа М. І., 2008

* заступник начальника Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області, кандидат історичних наук, доцент

¹ Грицяк І. Європейське управління: теоретико-методологічні засади: Монографія. — К.: К.І.С., 2006. — 398 с.

² Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів/ Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк — К.: Міленіум, 2003. — С. 28-30.

³ Гонцяж Я., Гнидюк Н., Куленкова О., Гуменюк В. Самоврядування та територіальна організація в Польщі / За заг ред. Я. Гонцяжа. — К.: Міленіум; Вид-во УАДУ, 2001. — 184 с.

⁴ Departament Służby Cywilnej KPRM [Електронний ресурс] — Режим доступу: www.usc.gov.pl; <http://www.infoobywatel.gov.pl>

⁵ Czupatowicz J. Nauka o państwie / pod red. nauk. Pawła Kaczorowskiego; [aut.] Jacek Czupatowicz [et al.]. — Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2006. — 366 s.

⁶ Izdebski H. Introduction to public administration and administrative law.-Warszawa. — Liber, 2006. — 122 S.; Izdebski H., Kulesza M. Administracja publiczna. Warszawa, 2000.

⁷ Boc J. Administracja publiczna. — Wrocław, 2003; Boc J. Prawo administracyjne. — Kolonia Limited, 2001.

⁸ Kozuch B. Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji. — Warszawa, 2004.

⁹ Kudrucka B. Neutralność polityczna urzędników. — Warszawa, 1991.

¹⁰ Szczerski K. Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopłaszczyznowego. Wiswania dla rozszerzonej Unii Europejskiej — prapadek Polski. — Warszawa: Centrum Europejskie Natolin, 2005. — 72 S.

¹¹ Grosse T. G. Wiswania integracji dla administracji. Polska administracja wobec wyzwan czlokokowstwa w Unii Europejskiej [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.pwe.org.pl/pdf/4608.pdf>.

¹² Hausner Jerzy. Administracja publiczna. — Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005, 292 S.



Окрім вказаних праць, нами використано публікації Конституції Республіки Польща та польських законів на сайті Сейму¹³ та нормативно-правових актів на сайтах Президента Республіки Польща та Ради Міністрів.

Метою публікації є виклад відображення понять “публічна влада” та “публічна адміністрація” у польському праві та історіографії з аналізом їх реалізації у суспільному житті для полегшення адаптації польського досвіду до умов нашої держави.

Осмилюючи розуміння понять “публічна влада” та “публічна адміністрація” у польському праві, на наш погляд, доцільно виходити насамперед із основних засад Конституції Республіки Польща (далі — Конституція РП), яка була прийнята Національними зборами 2 квітня 1997 р.: суверенність народу, незалежність, суверенність та демократизм держави, політичне представництво та політичний плюралізм, громадянське суспільство та ринкова економіка. Варто виокремити і засаду допоміжності, що сприймає людину як суб’єкт усіх дій держави, передбачає, що держава та публічна влада повинні здійснювати лише ті завдання, які людина разом із сім’єю виконати не може, та тісно з нею пов’язану засаду субсидіарності.

Слід звернути увагу на твердження, що у законодавстві Співтовариства поширене поняття “публічна адміністрація”, проте немає жодного його визначення, яке можна було б назвати обов’язковим¹⁴. Подібне можна сказати і про законодавство Польщі. Як правило, у Польщі термін “публічна адміністрація” використовується в розумінні зорганізованої діяльності, що охоплює коло справ публічного характеру, реалізується за допомогою створеного апарату і спрямована на реалізацію певних завдань. Цей термін поширюється на багато дій і різних працівників, наприклад, у предметному напрямі (коло реалізованих справ) чи суб’єктному (органи, що творять публічну адміністрацію). Найчастіше зустрічається змішане визначення, що охоплює предметно-суб’єктну спрямованість публічної адміністрації.

Згідно з однією з таких дефініцій, яка міститься на офіційному сайті Департаменту Цивільної Служби Канцелярії Прем’єр-Міністра Ради Міністрів (з 27 грудня 2007 р. — Департамент Цивільної служби та Державного Резерву кадрів), публічна адміністрація це коло діяльності, цінностей і організаційних та виконавчих перетворень, що спрямовані на реалізацію публічних інтересів через різні суб’єкти, органи і інституції на основі статуту і в окреслених правом формах¹⁵.

Термін “публічна адміністрація” визначається польськими авторами у різних площинах (наприклад, з точки зору реалізованих справ чи суб’єктів їх реалізації). Відповідно існують різні поділи публічної адміністрації. Наприклад, відомий політолог Я. Боць виділяє адміністрації урядову, самоврядуову та державну¹⁶. Отже, йдеться про узагальнюючий термін, близький, на наш погляд, до українського аналога “публічне управління”. Такий поділ чітко простежується і у польському законодавстві¹⁷. Орган публічної адміністрації, як зазначено у Кодексі адміністративної поведінки, — це орган урядової адміністрації, орган територіального самоврядування, інший державний орган чи суб’єкт, якщо на підставі права він уповноважений до вирішення індивідуальних справ в адміністративній сфері¹⁸. За іншими визначеннями, орган публічної адміністрації — це людина чи група людей, що діють в організаційній структурі держави чи територіального самоврядування з метою реалізації норм адміністративного права у визначений тим правом спосіб та в межах компетенції. У Законі “Про сектори урядової адміністрації” від 4 вересня 1997 р. з пізнішими доповненнями серед інших секторів урядової адміністрації першим пунктом виділено публічну адміністрацію¹⁹. Значно вужчим є поняття “цивільна служба”,

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.

¹⁴ Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк — К.: Міленіум, 2003. — С. 28.

¹⁵ Departament Sluzby Cywilnej KPRM [Електронний ресурс] — Режим доступу: www.usc.gov.pl; <http://www.infoobywatel.gov.pl>.

¹⁶ Boc J. Administracja publiczna. — Wrocław, 2003; Boc J. Prawo administracyjne. — Kolonia Limited, 2001.

¹⁷ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tj. Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1593 ze zm.), Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.), Ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tj. Dz. U. z 2001 Nr 86, poz. 953 ze zm.).

¹⁸ Kodeks postępowania administracyjnego [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://pl.wikipedia.org/wiki/Kodeks_post%C4%99powania_administracyjnego.

¹⁹ USTAWA z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.prawo.lex.pl/bap/student/Dz.U.2003.159.1548.html>.



яке стосується лише урядовців (*urzednikow*) урядової адміністрації центрального та територіального рівня. Доцільно відзначити також наявність у польській довідковій літературі точки зору на державну владу як форму публічної влади.

У Конституції РП термін “публічна влада” зустрічається лише у ст.ст. 15 (децентралізація) і 16 (участь територіального самоврядування у здійсненні публічної влади).

Значно частіше у Конституції РП використовується поняття “публічні влади” (ст. ст. 25, 51, 65, 68, 69, 70, 71, 74, 75). Наголошується, що публічні влади зберігають безсторонність у питаннях релігійних, світоглядних і філософських переконань (ст. 25), не можуть отримувати, збирати і надавати іншу інформацію, ніж та, що необхідна у демократичній, правовій державі (ст. 51). Передбачено, що публічні влади проводять політику, спрямовану на повну виробничу зайнятість (ст. 65), зобов’язані забезпечувати особливу охорону здоров’я дітям, вагітним жінкам, особам із фізичними та психологічними вадами та особам літнього віку, боротися із епідеміями, підтримувати розвиток фізичної культури (ст. 68), а також надавати у відповідності із законом допомогу особам, що мають фізичні вади (ст. 69). Публічні влади забезпечують громадянам загальний і рівний доступ до освіти (ст. 70), повинні надавати особливу допомогу матерям (ст. 71) та дітям (ст. 72). До важливих обов’язків публічних влад відноситься охорона довкілля (ст. 74). Вони повинні також проводити політику сприяння задоволенню житлових потреб громадян (ст. 75), захищати споживачів (ст. 76).

Досить широко використовується і словосполучення “органи публічної влади”. Регламентовано їх діяльність на основі та в межах права (ст. 7), визначено термін повноваження конституційних органів публічної влади та осіб, що входять до їх складу (ст. 238), гарантовано права громадян: отримувати інформацію про діяльність органів публічної влади (ст. 61), подавати петиції, пропозиції і скарги в органи публічної влади (ст. 63), вимагати від органів публічної влади охорони дитини від насилля, жорстокості, експлуатації і деморалізації (ст. 72). Кожен має право на компенсацію шкоди, завданої неправомірними діями органу публічної влади (ст. 77) та на звернення до захисника громадянських прав з проханням захисту своїх свобод і прав, порушених органами публічної влади (ст. 80).

У ст. 10 вказано на розподіл та рівновагу законодавчої влади (Сейм і Сенат), виконавчої влади (Президент Республіки Польща та Рада Міністрів), судової влади (суди і трибунали), а ст. 16 доповнює цей перелік, наголошуючи, що територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади. На думку П. Вінцорека, органи публічних влад — це всі ті інституції, які мають статутні компетенції щодо прийняття владних рішень, що пов’язують громадян та інших суб’єктів права²⁰.

Можна зробити висновок, що широке впровадження до Конституції термінів “публічна влада” чи “публічні влади”, а також “органи публічної влади” (“органи публічних влад”) має за мету уникнення випадків багатозначності термінів “державна”, а також “державні органи”. Відзначено, наприклад, що до відання Ради Міністрів належать питання політики держави, які не закріплені за іншими державними органами і органами територіального самоврядування. Рада Міністрів керує “урядовою адміністрацією”.

Під державою традиційно розуміють сукупність публічних влад, сукупність організацій публічних влад²¹, “структур органів публічних влад” чи “апарат публічної влади”. Таке широке розуміння терміна “державна” включає до нього і територіальне самоврядування.

Вужче розуміння держави не охоплює територіального самоврядування²². Г. Іздебський відзначає, що автори Конституції III Речі Посполитої прагнули — через впровадження позбавленого ідеологічного впливу терміна “публічна влада” виключити підстави суперечки про державний характер самоврядування. Вони використовують термін “публічні влади” і його варіанти на визначення держави в широкому значенні, щоб користуватися термінами “державна влада” у вужчому (ст. 126). Наприклад, вказується, що Президент Республіки Польща є гарантом послідовності “державної влади”, “органу

²⁰ Winczorek P. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. — Warszawa, 2000. — S. 19.

²¹ Winczorek P. Wstęp do nauki o państwie. — Warszawa, 2000. — S. 52.

²² Izdebski H. Historia administracji. — Warszawa, 2001. — S. 104.



державної влади" (ст. 90), а "Республіка Польща може передати міжнародній організації чи міжнародному органу компетенції органів державної влади у деяких справах". У цих статтях поняття "державний" відповідає вужчому розумінню держави.

В основному ж, в Конституції "державна" використовується і відповідає поняттю "влади публічної", як і значно давнішого терміна "Річ Посполита". Не випадково, у багатьох статтях Конституції говориться про відповідальність Республіки, а у преамбулі і у розділі 1 вживаються терміни "демократична правова держава", "унітарна держава", говориться про "стосунки між державою і церквою". У ст. 146 відзначено, що Рада Міністрів проводить політику внутрішню і зовнішню Республіки Польща і належні до неї повноваження "політики держави, не призначені для інших державних органів та територіального самоврядування". З цього можна зробити висновок, що територіальне самоврядування може займатися певними справами з цієї сфери державної політики. В інших випадках мова йде про державу у вузькому значенні слова — наприклад, щодо скарбу держави (ст. 218) та бюджету держави (ст. 219).

З цього приводу П. Вінцорек робить висновок, що "до органів публічної влади Конституція відносить державні органи — установчі, виконавчі, в т. ч. органи урядової адміністрації, судові, а також органи самоврядування — територіального, професійного, господарського тощо"²³. Г. Іздебський додає, що серед конституційних органів держави виступають і органи, що не належать до жодної з трьох традиційно названих влад. Це зокрема "органи державного контролю та охорони держави", описані у розділі 9 Конституції²⁴.

Держава у вузькому значенні має ієрархічну організацію, що проявляється передусім у рамках урядових структур, а також у судовій гілці влади. Разом із тим Конституція РП проголошує: "Територіальний устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади" (ст. 15). Отже, органи територіального самоврядування виступають інструментом децентралізації публічної влади. Саме на це спрямовувалася польська адміністративно-територіальна реформа.

На наш погляд, ці висновки П. Вінцорека та Г. Іздебського можна доповнити нагадуванням про особливий статус у Польщі католицької церкви, що знайшло відображення у ст. 25 Конституції, хоча вона й передбачає безпристрасність публічних влад у релігійних питаннях. Практика свідчить, що Костьол має значний вплив на всі сторони життя в Польщі.

Це ж підтверджують і польські урядовці. Так, у виступі Прем'єра Є. Бузка 21 листопада 2000 р. перед представниками церкви, парламенту, урядовцями та представниками територіального самоврядування наведено слова папи Римського Яна Павла II щодо значної ролі Костьола у світських справах²⁵. На наш погляд, це цікаве питання вимагає спеціального дослідження. Окремого дослідження потребує і зростання ролі неурядових організацій у публічному управлінні, що відображає тенденцію становлення громадянського суспільства.

Варто звернути увагу і на використання в Конституції Республіки Польща терміну "публічні" у сполученні з іншими: права (ст. ст. 60,62), завдання (ст. ст. 15, 16, 163, 166), цілі (ст. 21), фінанси (розділ X), функції (ст. ст. 61,132), повинності (ст. 84), доходи (ст. 167), школи (ст. 60), обов'язки (ст. 150), а також — публічний інтерес (ст. 16, 213), публічна служба (ст. 60).

Необхідно відзначити продовження дискусії Польщі щодо суті публічної влади. Це поняття є предметом обговорення на наукових конференціях, круглих столах, семінарах тощо. Наприклад, як зазначалося у доповіді К. Бобінської на науковому семінарі в Інституті економічних наук ПАН 1 лютого 2007 р., на приватизацію секторів господарчої інфраструктури в Польщі впливали такі групи інтересів:

- 1) влада публічна, що в довготерміновім горизонті діє в інтересах загалу;
- 2) влада публічна, що діє у власних короткотермінових інтересах;
- 3) управлінські кадри державних підприємств;
- 4) працівники підприємств²⁶.

²³ Winczorek P. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. — Warszawa, 2000. — S. 19.

²⁴ Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. — Warszawa, 2006. — S. 16.

²⁵ [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.kprm.gov.pl/archiwum/4756_4863.htm.

²⁶ [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.inepan.waw.pl/seminarium32.html>.



Розуміючи в даному випадку під “загалом” суспільство, можна зробити висновок, що автор усвідомлює і виокремлює спільність та розходження інтересів публічної влади та суспільства. Вочевидь, що їхнє зближення і є завданням розвитку громадянського суспільства.

Слід зауважити також необхідність уважного перекладу польських термінів. Наприклад, на наш погляд, невірно зроблено переклад терміна “publiczna” на російську мову у виданій в Польщі книзі “Четыре реформы. От концепции до реализации”²⁷. У ній використовується термін “общественный”. На нашу думку, точнішим відповідником польському оригіналу буде “публічний”, який, наприклад, використовується у російськомовному перекладі польської конституції.

Отже, терміни “публічна влада” та “публічна адміністрація” відображають в польському праві та історіографії зорганізовану діяльність, яка реалізується за допомогою певного апарату і спрямовується на досягнення публічної мети. Визначення цих термінів робиться різними способами, в залежності від площини їх оцінки. Відповідно є різні визначення складових публічної адміністрації. Зазвичай до неї відносять адміністрацію урядову, адміністрацію територіального самоврядування та адміністрацію державну. Крім того, слід додати органи державного контролю та охорони держави, які виконують необхідні функції публічної влади, не входячи до якоїсь із її гілок. Усі разом їх можна визначати і як “публічні влади”, які спільно здійснюють “публічне управління” на основі сучасних європейських принципів. Основними рисами публічної адміністрації є реалізація публічного інтересу, задоволення потреб суспільства, діяльність на основі права і в його межах, політичний характер, стабільність та неприбутковість діяльності, різнобічність форм та методів, а основними функціями — нормативно-регламентаційна діяльність, надання послуг та регулювання економічного розвитку.



²⁷ Четыре реформы. От концепции до реализации / Под ред. Л. Колярко-Бобинской. — Варшава, 2000. — 394 с.