



А.О. Селіванов,
академік Національної
Академії правових наук
України, професор,
доктор юридичних наук

Summary

The article studies using of quite a new term “public power”, gives its characteristics and defines correlation with nation sovereignty, focuses on importance of judicial control over the public power within the framework of administrative and legal relations

Конституційно-правова характеристика публічної влади в умовах застосування адміністративної юрисдикції суду

Протягом останніх 10 років адміністративне право та адміністративний процес переживали період конституційно спрямованої законодавчої експансії. Важливою подією в законодавчій сфері стало прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС), з яким пов’язані якісні зміни в судовій адміністративній юрисдикції, що нині розглядаються вченими як необхідна умова для формування правової держави. Новий етап у суспільному сприйнятті процесу зміцнення законодавчої основи справедливого правосуддя відчутно збагачує процесуально-правову культуру, ідеологію принципу верховенства права.

Законодавство в багатьох випадках випереджає рівень правової свідомості як практиків, так і багатьох вчених. Відсутність нових пізнавальних підходів у цій сфері негативно позначається на розробці філософської проблематики влади як організованої сили народу, суспільства, яка реально належить демократичній державі. Через свою неординарність теорія дуже обережно поставилася до нових категорій, понять, які з’явилися в адміністративному, цивільному, кримінальному законодавстві, зокрема, «публічна влада», «публічний орган», «публічна служба», «публічний інтерес» та ін. Тільки зараз починає з’ясуватися ситуація щодо того, наскільки відстала вітчизняна наука у розробці таких фундаментальних для адміністративного правосуддя проблем, які виникають у праворозумінні та правозастосуванні.

Сучасна демократія в українській моделі, яка закріплена в Конституції України, ґрунтується на ідеї народного суверенітету (суверенітету народу). На цій основі створюється позитивний зміст теорії суверенітету народу як конституційно-правової доктрини верховенства народних прав, пріоритету прав і свобод людини і громадянина та верховенства народу як джерела публічної влади, що має різні державно-правові форми. Через детермінацію понять «суверенітет народу» та «публічна влада» логіка наукового аналізу відкриває можливості з’ясування того, які ознаки притаманні публічній владі, публічному органу, публічному інтересу у разі адміністративно-правових спорів, що ініціюються в судах проти публічної влади, оскільки пріоритет в адміністративному судочинстві належить суб’єкту права судового позову.

За наявності багатьох теоретичних визначень категорій «національний суверенітет» і «державний суверенітет», які досить ґрунтовно досліджені наукою конституційного права, звертає на себе увагу правовий потенціал категорії «суверенітет народу». Він полягає в тому, що зумовлює якісну сторону публічної влади. Це означає, що в країні повинен бути забезпечений ефективно діючий захист демократичного ладу з мінімальними можливостями для парламентсько-урядових криз і конституційних колізій між державою і суспільством.

Держава жодим чином не вправі обмежити народний суверенітет, бути вище за нього і на це дає нам впевненість чинна Конституція, у ст. 5 якої зазначається про приналежність народу всієї влади в країні, а не тільки державної

Політична влада при цьому створює можливості для узгодження політичних інтересів, що відображається в актах публічної (державної) влади. Політична система України надає перевагу головним партійним особам (лідерам), які разом зі своєю партією беруть на себе відповідальність за проведення необхідного народу соціально-економічного курсу. Тому публічна влада водночас уособлює правлячу політичну силу.

Сутність суверенітету народу відповідає скоріше принципам організації та функціонування конституційного ладу в країні, а не владі в державі, оскільки народний суверенітет забезпечує повновладдя народу і верховенство народу. Отже, держава жодим чином не вправі обмежити народний суверенітет, бути вище за нього і на це дає нам впевненість чинна Конституція, у ст. 5 якої зазначається про приналежність народу всієї влади в країні, а не тільки державної.

Публічна влада є похідною (вторинною) категорією від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення.

Саме в Основному Законі України передбачена можливість розглядати безпосередню залежність публічної влади від народу, від громадян, оскільки їх воля покладена в основу конституційного ладу в Україні. Таким чином, суттєвою ознакою суверенітету народу, як вважають російські вчені-конституціоналісти, зокрема, О.Е. Кутафін, Л.С. Мамут, С.А. Авакьян та інші¹, через його якісні ознаки — повновладдя

і верховенство — є конституційно-правове формування розгалуженої системи публічної влади. А це означає, що інтереси народу (суспільні інтереси) повинні реально втілюватися в діяльності всіх суб'єктів публічної влади, що у кожному випадку виникнення спору про утиск прав і свобод громадян, законність владно-розпорядчих актів державних органів та органів місцевого самоврядування підлягає розгляду в адміністративних судах.

Така науково-теоретична і нормативно-правова позиція щодо залежності публічної влади від суверенітету народу не залишає місця для дискусії у галузевому вимірі в рамках будь-якої правової доктрини про верховенство представницьких органів над виконавчими, повну та обмежену компетенцію органів влади і місцевого самоврядування. Це свідчить про важливість прямого взаємозв'язку між суверенітетом народу як єдиним, неподільним соціально-правовим явищем та публічною владою, публічним інтересом, публічними правовідносинами. Пояснюється цей взаємозв'язок через такі відомі категорії, як «національний суверенітет» і «державний суверенітет», які повинні відповідати першооснові — суверенітету народу.

Побудова публічної влади як розгалуженого бюрократичного механізму тотального впливу є умовно потенційною загрозою для громадянського суспільства і суверенітету народу, якщо вона функціонує і не збалансована судовою владою, в тому числі конституційним правосуддям

Слід звернути увагу на те, що суверенітет народу зумовлює існування в суспільстві інституційної системи законодавчої, виконавчої та судової влади. Залишаючись визначальним, повновладдя народу не претендує на безмежну установчу функцію формування суб'єктів публічної влади, а отже, і не створює «народний абсолютизм». При цьому народ, як засвідчили політичні події періоду 2003—2004 рр., не дозволяє нехтувати публічній владі юридичним обов'язком бути підконтрольній суспільним інтересам, відповідати за порушення прав і свобод громадян. У цьому полягає умова існування публічної влади, яка сприймається суспільством виключно в межах конституційного правопорядку, оскільки побудова публічної влади як розгалуженого бюрократичного механізму тотального впливу є умовно потенційною загрозою для громадянського суспільства і суверенітету народу, якщо

¹ Див.: Кутафін О. Е. Российский конституционализм. — М., 2008. — С. 220—235; Мамут Л. С. Народ в правовом государстве. — М., 1999. — С. 18; Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс. Учебное пособие. В 2-х т. — Т. 1. — М., 2005. — С. 198—201.

вона функціонує і не збалансована судовою владою, в тому числі конституційним правосуддям. Не можна применшувати загрозу публічної влади для демократичних інститутів, розвитку свобод і закріплених у законах інтересів людини і громадянина, оскільки публічна влада, як правило, без контролю з боку громадян (відсутність у них права на конституційну скаргу) встановлює правовий режим, єдиний правопорядок для членів суспільства.

Вирішення адміністративних спорів безпосередньо залежить від ефективного правосуддя, яке здатне сьогодні досягати правового результату стосовно публічної влади, оскільки адміністративний процес має ознаки заявленого особою права з'ясувати в судовому порядку власну правосуб'єктність, яка має бути законною в її реалізації і, таким чином, визначати відповідальність публічної влади за свою діяльність

За таких умов механізм судового контролю, судового захисту, судового обмеження дій (спонукання проти бездіяльності) публічної влади стає найактуальнішою проблемою в системі державно-правових вчень, зокрема в сфері адміністративно-правових відносин. Адміністративно-процесуальна компетенція судової влади сьогодні становить собою важливий інститут узгодження особистих, суспільних і публічних інтересів та водночас є ефективним засобом обмеження «власного розсуду» будь-якої публічної влади, яка діє в суспільстві. Адміністративне судочинство — важлива гарантія забезпечення прав і свобод громадянина, забезпечення законних інтересів юридичних осіб, а у своїй сукупності їх реальний економічний, соціальний, політичний і юридичний «добробут» є основою для забезпечення суверенітету народу як запоруки верховенства його потреб і законних інтересів. Проте, щоб не допустити абсолютизації суверенітету народу (небезпека безмежної волі певної частини (групи) населення, яке уособлюється з народом) і «суверенітету» особи, особливо важливо звернути увагу на можливість вирішення спорів про право в адміністративному процесі судовими інстанціями. З цією метою позовне провадження у КАС передбачено як найважливіший напрям предметної адміністративної підсудності.

Вирішення адміністративних спорів безпосередньо залежить від ефективного правосуддя, яке здатне сьогодні досягати правового результату стосовно публічної влади, оскільки

адміністративний процес має ознаки заявленого особою права з'ясувати в судовому порядку власну правосуб'єктність, яка має бути законною в її реалізації і, таким чином, визначати відповідальність публічної влади за свою діяльність. Це є умовою правової захищеності особи в адміністративному процесі як важливої конституційної ознаки народоправства.

Українська модель конституційно-правової охорони особи є здобутком вітчизняної науки і практики функціонування адміністративної юстиції. Проте все більше запитань виникає у теоретичному сенсі до таких важливих юридичних категорій позитивного права, як «публічна влада», «публічний інтерес», «публічний орган». Це зумовлено не тільки термінологічною новизною Цивільного, Кримінального кодексів, але й КАС. Українські правознавці ще не досліджували юридичну сутність цих категорій, а це позначилось на загальнотеоретичному розумінні конкретно-нормативних понять КАС, зокрема таких, як публічно-правовий спір (п. 1 ст. 3), суб'єкт владних повноважень (п. 3 ст. 1 та п. 9 ст. 3), публічно-правові відносини (п. 11 ст. 3). У цій сфері ще залишається багато спірних і нез'ясованих елементів у теорії.

Публічна влада характеризується тим, що вона від імені народу надає правовим регуляторам загальнообов'язкове значення, гарантуючи права і свободи громадян, законність і правопорядок, здійснює управління справами суспільства та повноцінну участь в сфері міжнародного співробітництва

Досліджуючи зазначені поняття, можна виявити таку властивість публічної влади, коли, скеровуючи все населення країни за допомогою притаманних їй методів впливу на суспільні відносини, вона виступає реальною силою, яка здатна в межах існуючого права вирішувати всі внутрішні питання. Органи публічної влади наділені загально-регулюючими і спеціальними повноваженнями, зокрема здійснювати у правових та організаційних формах примусові заходи як до підлеглих суб'єктів, так і до всіх інших не підпорядкованих структур. До публічної влади належать і органи місцевого самоврядування, які теж здійснюють владні функції в межах, визначених законодавством, оскільки сфера їх діяльності зумовлена територіальним публічним колективом (громадою). Публічна влада характеризується тим, що вона від імені народу надає правовим

регуляторам загальнообов'язкове значення, гарантуючи права і свободи громадян, законність і правопорядок, здійснює управління справами суспільства та повноцінну участь в сфері міжнародного співробітництва. Публічна влада має всі властивості державного суверенітету, який є передумовою здійснення владних управлінських функцій і повноважень (правосуб'єктність публічної влади держави). Таким чином, публічна влада має нерозривний зв'язок з правом, яке пов'язує її з громадянами, населенням країни і в його межах вона повинна реалізовувати свої завдання і мету служіння народу як єдиному джерелу влади.

Громадяни вступають у відносини з органами чи посадовими особами, які мають адміністративні функції, і порушення їх публічних прав є підставою ініціювати адміністративний позов до суду

Чи наявні умови для критичної оцінки функціонування публічної влади, яка здатна через Верховну Раду України ухвалювати закони (а підзаконні акти належать до сфери регулювання суспільних відносин) і яка властива Президенту та Уряду України, іншим центральним органам виконавчої влади? Це питання має принципове значення, оскільки практика свідчить про те, що створену в державі судову систему ще не можна вважати ефективно діючим суб'єктом публічної влади. Але критична оцінка шляхом постановлення судових рішень, які стосуються актів таких суб'єктів публічної влади, базується на незаперечному постулаті належної поведінки всіх владно-керуючих суб'єктів, яка ґрунтується на принципі верховенства права. Режим дотримання верховенства права — це максимально прийнятний для суспільства порядок вирішення спірних питань публічно-правового характеру. Оцінюючи факти (матеріали) виборчої кампанії 2006 р., які були у позовній формі подані суб'єктами права звернення до Вищого адміністративного суду України, було встановлено у такий спосіб судом непорушене право щодо політичних партій (блоків), які пред'являли претензії до Центральної виборчої комісії. Правосуддя, таким чином, виконує свою роль і забезпечує (встановлює, визначає, визнає нечинним, забороняє, зобов'язує) режим верховенства права в сфері публічно-правових відносин через спеціалізовані адміністративні суди. Засобом адміністративно-правового захисту інтересів людини чи суспільства в судочинстві виступає адміністративний позов.

Важливо відмітити, що існує вчення про два види адміністративних позовів — позов простий і позов екстраординарний (особливий). Перший вид позову пред'являється у повній юрисдикції, коли вирішення спорів відбувається шляхом процедури з встановленням судом фактів і застосуванням норм права до встановлених фактів. Наприклад, це судові спори щодо податків, військового обов'язку, публічної служби тощо.

Екстраординарні позови (другий вид позову) в адміністративному судочинстві характеризуються як позови до публічної влади, а за своєю сутністю є скаргами. Тобто ці позови є «недорозвинутими позовами» про охорону суб'єктивного публічного права, коли позивач по суті скаржиться на рішення, дії, бездіяльність органів державної влади, їх посадових осіб, державних службовців

чи органів місцевого самоврядування. Сучасною юридичною мовою таке позовне провадження є оскарженням публічно-правової діяльності суб'єктів влади, коли порушуються суб'єктивні публічні права громадян. Зокрема, це цивільні свободи, політичні права, права публічних служб. Громадяни вступають у відносини з органами чи посадовими особами, які мають адміністративні функції, і порушення їх публічних прав є підставою ініціювати адміністративний позов до суду.

Чи зацікавлена публічна влада у таких випадках встановити матеріальну істину, не обмежуючись досягненням істини формальної? Якщо публічна влада ухиляється від створення належної організації адміністративного процесу (адміністративного судочинства), обмежуючи доступ до правосуддя, — це означає, що назріла судова реформа і публічна влада має дуже низький авторитет, коли в суспільстві повага до закону і суду може зникнути. Громадяни змушені зважати на суд, розуміючи, що такі принципи, як верховенство права і справедливість перетворюються в ілюзію, міф правової держави. Суду надано право приймати позови, коли відповідачем є суб'єкт владних повноважень (п. 9 ч. 1 ст. 3 КАС), проти якого спрямований позов щодо незаконного акта та протиправної діяльності (бездіяльності). Тобто суть адміністративної юстиції — захист суб'єктивних публічних прав громадян, а не існуючого правопорядку. Чому в такому випадку суб'єкту владних повноважень законом надано право позивача (п. 8 ч. 1 ст. КАС)? На виконання яких його повноважень має подаватися

позов до адміністративного суду і яким чином суддя повинен застосовувати право на судовий захист (ст. 6 цього Кодексу) в адміністративному процесі? Чи відповідає це конструкції сучасної правової держави, або створює тільки її привабливий вигляд? Цілком слушно з цього приводу висловив правову позицію яскравий представник російської концепції судового права професор В.О. Рязановський: право на публічний позов і матеріальне публічне право є самостійними явищами суспільного життя, хоча і перебувають у зв'язку між собою².

Завдання суду в адміністративному судочинстві — встановити право на підставі достовірних і належно допустимих доказів (фактів), визнати його за особою, здійснити та охороняти його, за умов, коли верховним постулатом правової доктрини є постулат матеріальної істини

Адміністративний позов завжди є вимога, яка звернута до держави в особі суду щодо постановлення об'єктивно правильного судового рішення. Якщо держава встановила таке право для суб'єкта публічної влади з приводу порушення правопорядку, то за цих умов предметом позову є делікт, який розглядається судом в порядку провадження про адміністративну відповідальність. Отже, публічна влада ініціює судовий спір не проти суб'єктивних публічних прав громадянина, а на захист правопорядку, публічних інтересів, коли встановлена заборона їх порушення з боку фізичних осіб. Право держави на адміністративний примус, на покарання, залежно від змісту і властивості матеріальних прав, не може бути поєднано в одному адміністративному судочинстві, а отже, суб'єкт владних повноважень, пред'являючи вимоги до гарантованих Конституцією публічних прав громадян (громадянські свободи, політичні права та ін.), по суті, залучає суд до досягнення формальної істини. А це означає, що в цій державі неправильно організовано правосуддя і адміністративний процес потребує серйозної реформи.

У будь-якій системі правосуддя головна мета суду — встановити право дійсно існуюче, а не формально. Формальна істина, як справедливо підкреслював професор В.О. Рязановський, — є фікція істини, яка приймається за неї приписом закону лише за неможливості розкриття матеріальної істини³. Це підтверджує головну думку про те, що сучасна правова держава не повинна розглядати сторону в процесі, громадянина

як об'єкт дослідження, оскільки вона за своїм конституційно-правовим статусом не об'єкт, а суб'єкт права. Завдання суду в адміністративному судочинстві — встановити право на підставі достовірних і належно допустимих доказів (фактів), визнати його за особою, здійснити та охороняти його, за умов, коли верховним постулатом правової доктрини є постулат матеріальної істини.

Слід визнати правильним такий напрям наукової думки, а ми зі свого боку вважаємо, що публічні інтереси, публічний орган (суб'єкт владних повноважень), публічно-правовий спір — є найважливішими елементами публічно-правових відносин при застосуванні адміністративної юрисдикції органами правосуддя. Це підтверджує загальну тенденцію розвитку законодавства — наскільки глибоко увійшли в суспільні відносини офіційні засади впливу на громадянина та особу, в їх здатності реалізувати суб'єктивні публічні інтереси і права юридичних осіб.

У різних семантичних конструкціях законодавчих норм присутнє поняття «публічність». У кримінальному, адміністративному, цивільному та інших галузях законодавства воно застосовується як публічне право, публічна служба, публічний договір, публічне обвинувачення, публічний інтерес, юридична особа публічного права тощо. Звертаємо увагу на те, що термін «публічність» є юридичною ознакою присутності держави у суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як Основний Закон, погоджується із передачею державі окремих природних суб'єктивних прав, які можуть відчужуватися. До таких природних прав, як права позбавлення його життя іншою особою, права власності та права свободи може застосовуватися лише власна людська воля. Ці права не передаються в управління держави, оскільки їх не можливо відчужувати і ними не може розпоряджатися будь-яка особа.

Публічна влада за своєю конституційно-правовою характеристикою набуває ознаки правосуб'єктності від суверенітету народу (джерела влади) і тому її існування пов'язане із наявністю засобів для здійснення управління справами держави і суспільства, підкоряючи волю громадян встановленому конституційно-правовому порядку. Публічна влада має системну організацію побудови суб'єктів владних функцій і

² Див.: Рязановский В.О. Единство процесса. — М., 1996. — С. 30.

³ Див.: Там само. — С. 34.

повноважень, здатна регулювати у відповідних конституційних межах суспільні відносини, здійснювати примус, маючи органи, які забезпечують досягнення мети і завдань управління справами суспільства.

Публічна влада діє постійно в правовому режимі реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень, здійснюючи безпосередньо управління державою. Адже правомірні факти постійно спонукають публічну владу досягати позитивних результатів, забезпечувати суспільні інтереси

Але у певних сферах життя людей держава не може здійснювати ефективне управління і тому характерною рисою демократичного устрою влади є її децентралізація, коли територіальні громади (села, селища, міста) формують своєю колективною волею систему влади, яка має автономний, самостійний статус функціонування у вигляді представницьких і виконавчих органів територіальної громади. Влада, отримуючи від громадян право управляти і розпоряджатися колективними інтересами і маючи для цього адміністративний апарат для здійснення владної діяльності на певній території громади, набуває ознак публічності. Термін «публічна влада» стосовно територіальної громади має інструментальне лінгвістичне значення, тобто публічність — це текст закону, який вживається як образ влади, при відповідності влади за її значенням як такої стосовно тексту закону. Таким чином, вживаючи юридичну категорію «публічна влада», ми маємо справу із змістом тексту закону. Значення тексту закону належить всім його читачам (аудиторії, народу) і тому право, яке є змістом закону, належить до текстової реальності та являє собою психічне явище імперативно-атрибутивного характеру, яке виникає в індивідів при витлумаченні тексту закону. Отже, чинне законодавство дозволяє використовувати інтегруюче, узагальнене поняття «публічність» стосовно юридичної характеристики влади (державної і територіально-громадівської) незважаючи на те, що в Основному Законі термін «публічна влада» не вживається.

Категорія «публічний орган» використовується у законодавстві, позначаючи у тексті різні поняття, але вказуючи на приналежність до публічної влади і публічної діяльності, яка за своїм характером має офіційне значення для учасників правовідносин. У ст. 2 Цивільного кодексу України (далі — ЦК) визначені учасники цивільних відносин: держава,

АР Крим, територіальні громади та інші суб'єкти публічного права. За встановленим цим Кодексом порядком (ч. 2 ст. 81) створення юридичних осіб зумовлює існування юридичної особи публічного права. Важливо відмітити, що природа юридичної особи публічного права зумовлена установчою або розпорядчою функцією суб'єкта конституційно-правових відносин — суб'єкта публічної влади. Держава може створювати юридичні особи публічного права (казенні підприємства, навчальні заклади), як і інші суб'єкти публічного права, у сфері застосування владних повноважень, зокрема адміністративної компетенції. Порядок утворення і правовий статус публічних органів та юридичних осіб публічного права визначається законами та Конституцією (ч. 2 ст. 167). Це також стосується і права територіальних громад створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, акціонерні товариства, навчальні заклади), що визначено ст. 169 ЦК. Такі юридичні особи є суб'єктами цивільних правовідносин, проте коли застосовуються норми матеріального права, то вони здатні бути й учасниками адміністративно-правових відносин, що передбачає захист їх прав в адміністративному судочинстві.

Всі публічні органи, до яких належать державні органи, і за загальними критеріями статусу суб'єкта права — органи місцевого самоврядування, мають самостійно-статутні права і здійснюють закріплену за ними юрисдикцію відповідно до конституційно визначеного суверенітету держави

Публічна влада діє постійно в правовому режимі реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень, здійснюючи безпосередньо управління державою. Адже правомірні факти постійно спонукають публічну владу досягати позитивних результатів, забезпечувати суспільні інтереси. Наявна багатоманітність форм реалізації публічної влади пов'язана з існуванням механізму держави, який складається у науковому вимірі з державного механізму і суб'єктів публічної влади з особливим статусом. Особливе місце в структурі публічної влади займають публічні органи або, за термінологією КАС, — це суб'єкти владних управлінських функцій і суб'єкти владних повноважень (частини 1 і 2 ст. 2 КАС). Статус публічного органу завжди відповідає ознакам публічної влади, але ієрархія конституційно-правового визначення системи органів держави пов'язана з владними управлінськими функціями, які

мають певну класифікацію щодо обсягу владних повноважень, галузевим і міжгалузевим обсягом компетенції, наданої публічному органу законом або іншим нормативно-правовим актом. Важливо відмітити, що всі публічні органи, до яких належать державні органи, і за загальними критеріями статусу суб'єкта права — органи місцевого самоврядування, мають самостійно-статутні права і здійснюють закріплену за ними юрисдикцію відповідно до конституційно визначеного суверенітету держави. У цьому випадку йдеться про суверенні права публічної влади на території України, оскільки певну специфіку мають норми міжнародного права, які теж визначають деякі аспекти правового порядку, в межах якого діють суб'єкти публічного права.

Публічний інтерес є однією із новел у науковому підході до з'ясування змісту публічно-правових відносин, що є предметом адміністративної юрисдикції судового розгляду. Публічний інтерес — це законний інтерес публічної влади, який зумовлює досягнення економічного і соціального добробуту народу, забезпечується публічним порядком в державі

Таким чином, публічний орган за своєю правовою природою відповідає характеристичі здійснення публічної влади у визначених Конституцією і законами України формах організації управління справами держави і територіальних колективів (громад), які функціонують згідно з їх статусом у всіх сферах і в територіальних одиницях держави.

Публічному органу відповідають нормативно встановлені одиниці управлінського апарату, які визначені поняттям «публічна служба» (ст. 2 КАС). Орієнтація на термін Кримінального кодексу України (ст. 364) «особа публічної служби», яка визначена службовою особою, пов'язана із постійно або тимчасовим здійсненням функцій представників публічної влади, які наділені статусом із спеціальними повноваженнями, навряд чи повністю сприймаються наукою адміністративного права і процесу. Тому більш прийнятним визначенням публічної посадової особи є те, що вживається у

Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності (Резолюція Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 р., ратифікована Україною 4 лютого 2004 р.). Публічною посадовою особою за її визначенням є така особа, яка надає будь-яку публічну послугу, як це встановлено внутрішнім законодавством держави-учасниці, в якій ця особа виконує такі функції, і як це застосовується в кримінальному законодавстві цієї держави-учасниці. Послуги, які надаються органами та посадовими особами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять публічні послуги. Наприклад, у ст. 5 Закону від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» вживається поняття «адміністратор-посадова особа» міської ради, районної, районної у містах, державних адміністрацій, яка організовує видачу суб'єкту господарювання документів дозвільного характеру.

І, нарешті, публічний інтерес є однією із новел у науковому підході до з'ясування змісту публічно-правових відносин, що є предметом адміністративної юрисдикції судового розгляду. Публічний інтерес — це законний інтерес публічної влади, який зумовлює досягнення економічного і соціального добробуту народу, забезпечується публічним порядком в державі. Будь-які правочини, які порушують публічний порядок в державі, посягають на публічний інтерес і, таким чином, ЦК (ч. 2 ст. 228) визнаються нікчемними. Проте цивільно-правовій теорії не властиве дослідження повною мірою категорії «публічний порядок», оскільки вона не належить до приватно-правових відносин, а тому ця проблематика більше стосується науки адміністративного права. Отже, відмітимо лише особливість публічного порядку як категорії, яка зумовлюється публічно-правовими актами щодо забезпечення дотримання конституційних прав і свобод людини та інших суб'єктивних публічних прав, визначених законами України.