

Т. О. МАЦЕЛИК

Тетяна Олександрівна Мацелик, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету ДПС України

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ: ПИТАННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ

Питання публічного управління суспільством, шляхи та способи оптимального впорядкування суспільних відносин, варіанти взаємодії людини і громадянина з публічною владою у контексті адміністративної реформи в Україні посідають чільне місце в науці адміністративного права.

Варто лише зазначити, що дослідженню проблем публічної адміністрації, суб'єктів владних повноважень присвятили свої роботи такі провідні вчені-адміністративісти, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Тимошук та інші.

Проте, відаючи належне напрацюванням вчених, проблема суб'єктів публічної адміністрації залишається актуальною.

Поняття «публічна адміністрація» досить часто зустрічається у працях науковців, але в сучасній науці не сформовано єдиного підходу щодо його визначення.

Поняття публічної адміністрації не є новиною для українського права взагалі. Воно присутнє в роботах українських адміністративістів, які працювали за межами радянської правової школи. Так, Ю. Л. Панейко в роботі «Теоретичні основи самоврядування» (1963 рік) писав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації¹.

А. Пухтецька вважає, що в науку адміністративного права України категорія публічної адміністрації потрапила з адміністративного права європейських країн. Роботи європейських вчених під поняттям «публічна адміністрація» розуміють: сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації².

Видатний український вчений у галузі адміністративного права В. К. Колпаков акцентує увагу на тому, що публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн, у більшості випадків, визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах³. На його слушний погляд, таке її розуміння є актуальним і для української правової системи.

Під терміном «публічна адміністрація» професор В. Б. Авер'янов пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції⁴.

Визначаючи поняття публічної адміністрації В. К. Колпакова зазначає, що публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах. Все це зумовлює необхідність розглядати теорію публічної адміністрації як методологічну основу адміністративного права і використовувати її поняття як базове у формуванні адміністративно-правових відносин⁵.

Аналіз визначень поняття «публічна адміністрація дозволяє виокремити основні категорії, з якими воно пов'язане – це владні повноваження, публічна влада, публічний інтерес, управлінські, адміністративні функції.

Категорія владних повноважень викликала палку дискусію в наукових колах, пов'язану з поняттям суб'єкта владних повноважень, закріпленим у Кодексі адміністративного судочинства.

Адже, «влада – поняття не тільки державне. Вона спостерігається в рамках кожного організованого колективу. Владними повноваженнями в тій чи іншій формі наділені і громадські організації. Проте зміст її і характер різні, в залежності від того, де і в яких цілях влада здійснюється»⁶.

Безумовно, функціонування будь-якого організованого співтовариства неможливо без елемента влади, оскільки в будь-якому з них виникає необхідність дотримання певних правил поведінки, виражених у тій чи іншій правовій формі (звичай, прецедент, нормативно-правовий акт і т.п.). Влада необхідна, щоб організувати повсюдне виконання встановлених правил поведінки, а в необхідних випадках – застосувати і певні заходи впливу. Продовжуючи думку, висловлену Ю. М. Козловим, що «відмінності в характері владних повноважень визначаються місцем, займаним тими чи іншими організаціями (державними або громадськими)»⁷, хотілося б відзначити, що такі відмінності визначаються скоріше в залежності від того, від чийого імені і в чий інтерес суб'єкт права реалізує ці владні повноваження.

Реалізуючи на практиці суспільні (публічні) інтереси, суб'єкти владних повноважень формують державну або суспільну волю у формі правового рішення і адресують її іншим учасникам правовідносин – громадянам, організаціям, моделюючи поведінку останніх. А вони, своєю чергою, зобов'язані виконувати встановлені правила (приписи). Наявність владних повноважень вказує на реальну здатність суб'єкта забезпечити

ти поведінку іншої сторони в необхідних межах. Ця здатність зумовлена двома факторами: вираженням публічного інтересу і здійсненням владного повноваження⁸.

Отже, органи публічної адміністрації мають не просто владні, а публічно-владні повноваження, бо виступають з метою реалізації, охорони та захисту публічного інтересу.

У такому розумінні виникає питання щодо переконливості твердження Г. Ткача, який вважає, що первинними публічно-владними повноваженнями наділені державні органи. Саме через них державна влада визначає межі і обсяг владних повноважень інших суб'єктів – органів місцевого самоврядування, громадських організацій. Для них владні повноваження є другорядними, похідними від повноважень органів державної влади. Це повноваження, відповідно до законодавства делеговані органам місцевого самоврядування⁹. За Конституцією України єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування¹⁰. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України¹¹. Таки чином говорити про первинність повноважень державної влади і вторинність повноважень органів місцевого самоврядування, на нашу думку, є грубою помилкою. Аналіз Конституції та Рішення конституційного суду дозволяє зробити висновок про похідні публічно-владні повноваження як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування.

За допомогою публічно-владних повноважень реалізується публічна влада.

Аналіз наукових, публіцистичних джерел дає можливість стверджувати, що термін публічна влада досить поширений.

Однак, його використання потребує і наукового осмислення.

В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування.

Публічну владу в Україні здійснюють такі органи: по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах; по-друге, усі органи й установи, що реалізують державну владу. Наприклад, органи виконавчої влади, суди та ін.; по-третє, усі органи й установи, що реалізують місцеве самоврядування. Наприклад, виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо¹².

Публічна влада характеризується, по-перше, легальністю застосування сили в межах держави, по-друге, верховенством і обов'язковістю її рішень для будь-якої іншої влади, знеособленістю, загальністю, а також моноцентричністю (тобто, наявністю єдиного центру прийняття владних рішень), різноманітністю ресурсів тощо. У свою чергу, все це знаходить відображення в імперативному методі правового регулювання, який визначає характер публічних відносин, одним із учасників яких обов'язково є суб'єкт публічної влади¹³.

Загальновідомо, що елементами структури будь-якої влади є інтерес і воля, тобто влада це вольова реалізація певних інтересів. Відповідно публічна влада це вольові відносини, в межах яких реалізується публічний інтерес.

У науковій літературі публічний інтерес визначається як суспільний інтерес, без задоволення якого неможливо, по-перше, реалізувати приватні інтереси, по-друге, забезпечити цілісність, стійкість та розвиток організацій, держави, соціальних верств населення і суспільства вцілому. Це офіційно визнаний інтерес, який підтримується державою і захищається правом. Відповідно, публічний інтерес – це визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою та гарантією її існування та розвитку¹⁴.

При забезпеченні публічного інтересу, на перший план виносяться проблеми захисту прав і свобод людини та громадянина, дотримання їх інтересів при здійсненні публічного управління, створення ефективних засобів захисту проти порушення їх прав органами публічної влади і їх посадових осіб.

Отже, публічний інтерес потребує не лише реалізації, а й охорони та захисту, що також є сферою впливу публічної влади.

Забезпечення реалізації охорони та захисту публічного інтересу це завдання суб'єктів публічної влади.

Однією з ознак публічної адміністрації є виконання публічно – управлінських функцій.

В адміністративно-правовій науці існує виважена позиція щодо «управлінських функцій», відповідно до якої управлінські функції опосередковуються відносинами влади-підпорядкування, пов'язаними із застосуванням лише норм адміністративного права. Тому поняття «управлінські функції» має чітко визначений зміст і його не можна поширювати на всі дії органів публічної влади їхніх посадових і службових осіб¹⁵.

В. Б. Авер'янов, Д. М. Лук'янець та Ю. С. Педько, аналізуючи поняття «справа адміністративної юрисдикції» вважають, що «цілком недоречно зафіксована така ознака суб'єкта владних повноважень, як здійснення ним владних «управлінських функцій». Суперечливість тут полягає насамперед у тому, що ані в Конституції України, ані в інших актах законодавства не сформовано легальних підстав для загальноживаючого тлумачення терміна «управлінські функції». Все це природно унеможливило чітке встановлення кола суб'єктів владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність яких може оскаржуватися за правилами КАС. Зовсім не випадково, що рядом статей КАС його дія поширюється на справи, предмет яких жодною мірою не пов'язаний з виконанням відповідними суб'єктами власне «управлінських функцій»¹⁶.

Так, автори Науково-практичного коментаря до КАС України, за редакцією Р. О. Куйбіди¹⁷ під владними управлінськими функціями, що здійснюються на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, розуміють будь-які владні повноваження у рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя. Автори підкреслюють, що у КАС України термін «суб'єкт владних повноважень» вжито у вужчому значенні, ніж його можна розуміти, адже владними є й повноваження парламенту ухвалювати закони та повноваження суду здійснювати правосуддя.

Продовжуючи далі, автори виділяють групи владних управлінських функцій:

- вироблення (формування) політики; правове регулювання;
- надання адміністративних послуг;
- нагляд і контроль;

На відміну від цього, професор В. Б. Авер'янов зазначав, що не має управлінського характеру діяльність з надання адміністративних послуг, яка сама по собі потребує управління з боку відповідних органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Також правове регулювання може бути як пов'язане із вирішенням завдань управління, так і здійснюватися поза потребами управління¹⁸.

Аналіз суспільних відносин, які складають предмет адміністративного права, дозволяє зробити висновок про існування функцій у сфері здійснення публічного управління, надання адміністративних послуг, притягнення до адміністративної відповідальності, здійснення адміністративного судочинства¹⁹. Таким чином слід говорити про функції, які виконує публічна адміністрація в тій чи іншій сфері суспільних відносин і які спрямовані на реалізацію суспільного інтересу.

Отже, у контексті аналізу понятійно-категоріального апарату публічної адміністрації ключовими категоріями її функціонування слід визначити публічно-владні повноваження, публічну владу, публічний інтерес та функції у сферах суспільних відносин, що спрямовані на реалізацію публічного інтересу.

Вважаємо за доцільне підтримати думку професора В. К. Колпакова, який зазначив, що публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади²⁰.

Цілковиправданим є надалі здійснити аналіз розподілу функцій між органами публічної адміністрації визначивши ефективність їх реалізації та доцільність співіснування в одного суб'єкта. При цьому доречним виглядає врахування досвіду зарубіжних країн щодо врегулювання питань публічної адміністрації. Усе це сприятиме ефективності, дієвості та оптимальності функціонування публічної адміністрації.

¹ Теоретичні основи самоврядування / Панейко Ю. Л. – Л. : Літопис, 2002. – 196 с.

² Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика [Текст] / А. Пухтецька // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 41.

³ Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір [Текст] / В. К. Колпаков // Юридична Україна. – 2008. – № 3. – С. 35.

⁴ Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії [Текст] / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117.

⁵ Колпаков В. К. Вказана праця. – С. 36.

⁶ Козлов Ю. М. Органы советского государственного управления (Понятие и конституционная система). – М.: Юрид. лит., 1960. – 151 с. – С. 9.

⁷ Там само. – С. 11.

⁸ Ткач Г. Поняття владного повноваження [Текст] / Г. Ткач // Вісник Львівського ун-ту Серія юрид. – 2009. – № 49. – С. 101.

⁹ Там само. – С. 102.

¹⁰ Конституція України Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996. – № 30. – Ст. 141 режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua>

¹¹ Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05>

¹² Колпаков В. К. Про публічні адміністрації [Текст] / Валерій Костянтинович Колпаков // Право України. – 2003. – № 5. – С. 30–31.

¹³ Борисевич С. О. Критерії розмежування публічного та приватного права [Текст] / Борисевич С. О. // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. Збірник наукових праць. – 2011. – № 2. – http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrzd/2011_2/ZMIST.htm

¹⁴ Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с. – С. 54–55.

¹⁵ Криса Т. Виборча комісія як суб'єкт владних повноважень [Текст] / Т. Криса // Вісник Львівського ун-ту Серія юрид. – 2010. – № 51. – С. 144.

¹⁶ Авер'янов В. Б. Адміністративне судочинство в Україні: проблеми правового регулювання [Текст] / В. Б. Авер'янов, Д. М. Лук'янець, Ю. С. Педько // Судова апеляція. – 2007. – № 4. – С. 95–96.

¹⁷ Кодекс адміністративного судочинства України: наук. – практ. комент. / Центр політико-правових реформ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – 3-тє вид. допов. – К: Юстініан, 2009. – 976 с. – С. 52.

¹⁸ Авер'янов В. Б. Провідна понятійна новела Кодексу адміністративного судочинства України: доктринальний аналіз [Текст] // Вісник Вишого адміністративного суду України. – 2010. – № 2. – С. 3–15.

¹⁹ Мацелик Т. О. Функції органів публічної адміністрації-провідних суб'єктів адміністративного права [Текст] / Т. О. Мацелик // Вісник Запорізького національного університету. – Запорыжжя, 2012. – № 1. – С. 208–209.

²⁰ Колтаков В. К. Вказана праця.

Резюме

У статті розглядається проблема понятійного апарату публічної адміністрації. Акцентовано увагу на категоріях «влада», «публічний інтерес», «суб'єкт владних повноважень», «управлінські функції».

Ключові слова: влада, суб'єкт, функції, публічний інтерес.

Резюме

В статье рассматривается проблема понятийного аппарата публичной администрации. Акцентируется внимание на категориях «власть», «публичный интерес», «субъект властных полномочий», «управленческие функции».

Ключевые слова: власть, субъект, функции, публичный интерес.

Summary

The article revives the problem of conceptual apparatus of public administration. Attention is concentrated on categories of the authority, public interest, government agencies and administrative functions.

Key words: authority, subject, functions, public interest.

Отримано 23.03.2012

С. П. ПАРАНИЦЯ

Сергій Павлович Параниця, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету ДПС України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

У світлі правотворчих процесів, що відбуваються в Україні, та їх спрямованості на пошук нової моделі взаємовідносин особи і держави у напрямі істотного звуження обсягів втручання останньої у життя суспільства актуальності набувають наукові дослідження щодо забезпечення екологічних прав, що являють собою важливу складову прав людини.

Серед фахівців, які займалися дослідженням правового забезпечення екологічних прав, необхідно відзначити таких правознавців, як В. І. Андрейцев, Г. В. Анісімова, М. М. Бринчук, Ю. П. Битяк, Ю. О. Вовк, І. І. Каракаш, Н. Р. Кобецька, О. С. Колбасов, Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков, С. М. Кравченко, М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, Н. І. Матузов, В. К. Попов, Ю. С. Шемшученко та ін.

У 1972 р. Н. І. Матузов одним із перших запропонував розглянути питання про законодавче закріплення екологічних прав громадян¹.

Логічним продовженням цього став основний Закон нашої держави – Конституція України 1996 року, який визначив основні напрями правового регулювання в екологічній сфері, а саме: питання екологічної безпеки, використання природних ресурсів, охорони довкілля. Закріплення основних напрямів, у першу чергу, стосується прав людини користуватися природними об'єктами права власності народу (ст. 13), у тому числі правом власності на землю (ст. 14); обов'язком держави є забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України (ст. 16), на безпечне для життя і здоров'я довкілля, інформації про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення (ст. 50), кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі та відшкодовувати завдані ним збитки (ст. 66). Згідно зі ст. 21 Конституції України екологічні права належать до невідчужуваних, непорушних прав і свобод людини².

На законодавчому рівні екологічні права в Україні були закріплені у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р.³, згодом вони були зафіксовані в Конституції України, а також в низці законодавчих актів, таких як: закони України «Про охорону атмосферного повітря»⁴, «Про екологічну експертизу»⁵, «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру»⁶, Земельний кодекс України⁷, Водний кодекс України⁸ та в інших підзаконних нормативно-правових актах.

Держава та її інститути мають служити особі, обов'язок держави не лише закріпити в нормативних правових актах в якнайповнішому обсязі права людини, а й забезпечити їх практичну реалізацію і захист з використанням правових засобів у даній сфері.