

ПУБЛІЧНИЙ РЕСУРС ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

У статті досліджено проблеми визначення публічного ресурсу. Розглянуто види публічного ресурсу, правові аспекти контролю за його використанням та способи попередження корупційних порушень в цій сфері.

Ключові слова: публічний ресурс, публічна влада, адміністративне право, органи виконавчої влади, контроль за публічним ресурсом, розподіл публічного ресурсу, корупція.

Нові вимоги до формування сучасної моделі взаємовідносин особи та держави визначають актуальність нашого дослідження. Конституція України запровадила нову формулу таких відносин, яка в концентрованому вигляді сформульована у статті 3. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Але як ще далеко нам від реалізації цієї формули. Єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Для реалізації влади самої влади недостатньо. Має бути створена система носіїв влади – система суб'єктів владних повноважень, яка має об'єднувати систему самих органів влади та систему осіб, які проходять публічну службу в органах публічної влади. Для реалізації влади суб'єкти владних повноважень мають наділятися відповідним публічним ресурсом.

Суттєве значення у функціонуванні системи органів виконавчої влади та й органів влади в цілому відіграє його ресурсна основа, яка має бути чітко визначена та закріплена на законодавчому рівні.

Стаття 13 Конституції України визначила, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які розташовані в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією [1]. Так,

у власності народу перебуває земля України (60 млн гектарів).

За даними Державного комітету статистики, на 1 грудня 2010 р. в Україні проживало 45795,9 тис. осіб. Саме від їхнього імені права власника здійснюють суб'єкти владних повноважень. Кількість економічно активного населення віком 15–70 років становила 22,2 млн осіб, з яких 20,4 млн були зайняті економічною діяльністю, а решта (1,8 млн) – безробітні. У 2010 р. розмір середньомісячної номінальної заробітної плати штатних працівників підприємств, установ, організацій (з кількістю працівників 10 осіб і більше) становив 2205 грн [2].

У статтях 326 та 327 Цивільного кодексу України визначено режим державної та комунальної власності. У державній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить державі Україна. Від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідно органи державної влади. Управління майном, що є у державній власності, здійснюється державними органами, а у випадках, передбачених законом, може здійснюватися іншими суб'єктами. У комунальній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Управління майном, що є у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування [3].

За даними Рахункової палати України, доходи державного бюджету, в цілому за 2010 рік, становили 240 млрд 615,2 млн грн, або 96,5 % запланованого обсягу [4].

Законом України «Про управління об'єктами державної власності» встановлено, що об'єктами управління державної власності є: майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління; майно, яке передане державним комерційним підприємствам, установам та організаціям; майно, яке передане державним госпо-

дарським об'єднанням; корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій; державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, управління яким здійснюється в порядку, визначеному окремими законами; державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію; державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їхніх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук; безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду [5].

Суб'єктами управління об'єктами державної власності є: Кабінет Міністрів України; Фонд державного майна України; міністерства та інші органи виконавчої влади; органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами; державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації; юридичні та фізичні особи, які виконують функції з управління корпоративними правами держави; Національна академія наук України, галузеві академії наук.

Можна зробити висновок, що органи публічної влади володіють величезним публічним ресурсом.

Під публічними ресурсами розумітимемо об'єкти різної природи, які громадяни країни передали органам публічної влади для виконання ними державних функцій (завдань). До публічного ресурсу можна віднести:

- матеріально-технічні об'єкти (будівлі, споруди, транспортні засоби та інші);
- фінансові ресурси (засоби бюджету, надходження від надання послуг);
- кадрові ресурси (особи, які перебувають на публічній службі);
- правові ресурси (повноваження, можливість застосування заходів примусу);
- інформаційні (інформація про особу, предмети, події тощо).

Під управлінням ресурсами розуміють цілеспрямований вплив на систему з метою забезпечення її ефективного функціонування і розвитку.

Таким чином, управління публічними ресурсами – це цілеспрямований вплив на публічні ресурси на користь їх ефективного функціонування і розвитку. При цьому під ефективним функціонуванням публічних ресурсів розумітимемо, наприклад, ефективне використання будівель, коштів, техніки, іншого майна, ефективну

роботу підрозділів, а під розвитком – поповнення, примноження, якісне вдосконалення публічних ресурсів. Адміністративне право відіграє важливу роль у процесі регулювання правовідносин, в яких об'єктом виступає саме публічний ресурс органів влади.

Нова доктрина українського адміністративного права передбачає певне зміщення акцентів, нове розуміння публічності, зумовлене поверненням до основних людських цінностей, до визнання і закріплення невід'ємних, природних прав людини і громадянина.

У березні 2005 року Проектна група з адміністративного права, що створена при Генеральному Директораті Ради Європи, виокремила 4 класифікаційні групи стандартів: 1) стандарти, що застосовуються до законності; 2) стандарти, що застосовуються до участі індивідів; 3) стандарти, що застосовуються до виконання; 4) стандарти, що застосовуються до прозорості та контролю. До цих груп належать 23 стандарти належного управління [6, с. 6].

Своєю чергою всі принципи сучасного адміністративного права можна поділити на дві групи.

Матеріально-правові принципи: належне законодавство; законність; рівність перед законом; відповідність дій меті, визначеній законом; пропорційність; об'єктивність та безсторонність; захист довіри та законно набутих прав; відкритість адміністрації.

Процедурні принципи: доступ до публічних послуг (адміністративної установи); право бути вислуханим; право на підтримку та представлення в процесі провадження; право на розгляд справи в розумний строк [7, с. 29].

Можна зробити висновок, що публічний ресурс органів влади є об'єктом адміністративно-правового регулювання. Суспільні відносини, які виникають з приводу регулювання публічного ресурсу, мають бути врегульовані нормами адміністративного права. Сучасні тенденції розвитку національного адміністративного права мають враховувати європейські тенденції створення Європейського адміністративного простору. Зміст наведених принципів переважно стосується діяльності органів публічної адміністрації у взаєминах з громадянами, саме тому цим принципам властивий процедурний характер. Наведені принципи належного управління мають особливе значення у зв'язку з необхідністю вдосконалення діяльності органів публічної влади в Україні [8, с. 14].

Як бачимо, і стандарти і принципи охоплюють питання контролю в сфері публічного управління. Питання контролю за публічним ресурсом має забезпечити режим найбільш ефективного його використання.

Реалізація цих принципів має слугувати вирішенню проблеми протидії корупції в органах публічної влади. Публічний ресурс безпосередньо пов'язаний із діяльністю суб'єктів владних повноважень. Непрозорий, несправедливий розподіл публічного ресурсу і є ознакою корупційності влади.

Так, в результаті змін, внесених за ініціативою Уряду до закону про державний бюджет на 2010 рік, централізовано за Міністерством фінансів капітальні видатки у сумі 2 млрд 375,9 млн грн, вилучені у інших головних розпорядників бюджетних коштів. Частина зазначених призначень стала додатковим джерелом поповнення фінансовими ресурсами окремих бюджетних програм розпорядників коштів. Законом України від 8 липня 2010 р. № 2461-VI «Про внесення змін до законів України “Про Державний бюджет України на 2010 рік” та “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”» бюджетні призначення за видатками розвитку (капітальні видатки) зменшено 96 головним розпорядникам на суму 3 млрд 375,9 млн грн. Натомість, Міністерству фінансів за загальнодержавними видатками передбачено бюджетні призначення за новою бюджетною програмою КПКВК 3511090 «Державні капітальні видатки» у сумі 2 млрд 375,9 млн грн. Видатки за вказаною програмою затверджені без розподілу між об'єктами та розпорядниками коштів, а у законі немає норми, що передбачала б принципи їх розподілу та використання. Кабінет Міністрів України, користуючись правом здійснення перерозподілу призначень між бюджетними програмами, прийняв дев'ять рішень, якими на державні капітальні вкладення додатково спрямовано 1 млрд 34,4 млн грн за рахунок зменшення видатків з надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям на суму 686,4 млн грн, на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття тощо [9].

На тлі масових поневірянь громадян України під час оформлення в органах влади та місцевого самоврядування земельних ділянок проведена Рахунковою палатою перевірка використання коштів, спрямованих на реалізацію у 2009 р. проекту «Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру», засвідчила, що за 6 років реалізації Проекту Державним комітетом України із земельних ресурсів та ДП «Центр державного земельного кадастру» використано лише

23,7 млн дол. США коштів позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку, або 12,1 % її загальної суми (195,1 млн дол.). Державним комітетом України із земельних ресурсів не забезпечено ефективної системи управління Проектом, що призвело до скорочення позики Проекту в цілому на 105 млн дол., або на 53,8 %. Як наслідок, цілі Проекту, що були визначені при його започаткуванні, а саме: створення національної кадастрово-реєстраційної системи, видача державних актів на право власності на земельні ділянки власникам земельних часток (паїв), картографування території всіх областей України, виготовлення базових та індексних кадастрових карт, не можуть бути досягнуті в повних обсягах, а джерело фінансування здійснення цих заходів втрачено [9].

За даними рейтингу найзаможніших людей України, який оприлюднив журнал «Фокус» [10], до нього увійшли 5 представників виконавчої влади із загальними статками 2 млрд 600 млн дол. та 16 депутатів Верховної ради України із загальними статками 19 млрд дол.

Автор вважає, що актуальним залишається питання контролю як за розподілом публічного ресурсу, так і за представниками влади, які такий розподіл здійснюють. Історичні факти свідчать, що ще єгипетський цар Амасис в VI ст. до н. е. ввів аналог декларування доходів, і за безпідставне збагачення загрожував смертна кара. За думкою Платона, з метою запобігання злочинам необхідно встановити межі збагачення, і статки багатих не можуть перевищувати статки бідних більше, ніж у 4 рази. Аристотель вважав запорукою чесної влади реалізацію правила, за яким представники влади не можуть мати навіть можливості незаконно збагачуватись, порушуючи справедливість [11, с. 14–18].

Отже, можна дійти таких висновків. Реалізація положень статті 3 Конституції України передбачає в першу чергу реалізацію принципу справедливого розподілу публічного ресурсу. Цей ресурс розподіляється органами публічної влади, безпосередньо – посадовими особами таких органів. Така діяльність суб'єктів владних повноважень регламентується нормами адміністративного права, в яких публічний ресурс можна розглядати як об'єкт охорони. Діяльність лише контролюючих та правоохоронних органів не може забезпечити належний контроль за рішеннями органів публічної влади щодо розподілу публічного ресурсу. Одним із основних способів контролю з боку суспільства за справедливим розподілом публічного ресурсу є встановлення контролю за рівнем статків посадових осіб публічної адміністрації, в першу чергу тих, які обіймають політичні, особливо відповідальні та відповідальні посади.

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – 23 липня. – № 30. – Ст. 141.
2. Офіційний сайт Державного комітету статистики України: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Цивільний Кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Голос України. – 2003. – 12 березня. – № 45.
4. Офіційний сайт Рахункової палати: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/41422?cat_id=34665.
5. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 № 185-V // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 195. – 18 жовтня.
6. Авер'янов В. Б. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування («good governance») / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. А. Пухтецька // Форум права. – 2006. – № 2.
7. Зірек-Садовський Марек. Адміністративно-правові механізми захисту прав людини: адаптація до європейських стандартів (на прикладі Польщі) / Марек Зірек-Садовський // Адміністративне право в контексті європейського вибору України : збірник наукових праць. – К. : Міленіум, 2004.
8. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2.
9. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2010 рік. Офіційний сайт Рахункової палати [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/41422?cat_id=34665. – Назва з екрана.
10. Фокус : ежендельник. – 2001. – № 11 (224). – 18 марта. – С. 12–13.
11. Иншаков С. М. Зарубежная криминология / С. М. Иншаков. – М. : ИНФРА, 1997. – 374 с.

Y. Ishchenko

PUBLIC RESOURCE: LEGAL ASPECTS OF THE PROTECTION

The article is devoted to the matter of public resource conception. The types of public resource, legal aspects of the control of its usage and corruption prevention methods are researched.

Keywords: public resource, public authority, administrative law, executive authority, control of the public resource, assessment of the public resource, corruption.

УДК: 342.9

Пухтецька А. А.

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ОРІЄНТИР КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

У статті розглянуто зміст концепції належної адміністрації, що сформувалася в європейській правовій доктрині з метою уніфікованого визначення вимог до діяльності публічних адміністрацій країн – членів Ради Європи, Європейського Союзу. Представлено перелік та визначено зміст основних процедурних та матеріальних принципів належної адміністрації, закріплених у проекті Модельного кодексу належної адміністрації, розробленого під егідою Ради Європи.

Сформульовано пропозиції щодо врахування принципів належної адміністрації у вітчизняній правотворчій роботі, запропоновано прийняття Кодексу належної адміністрації, вимоги якого поширюватимуться на діяльність публічної адміністрації.

Ключові слова: публічна адміністрація, належна адміністрація, кодифікація, адміністративні процедури, принципи діяльності публічної адміністрації, Кодекс належної адміністрації.

У сучасних вітчизняних спеціальних юридичних дослідженнях велику увагу приділяють вивченню європейського досвіду правового регулювання взаємовідносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з приватними особами, першочергово – щодо захисту прав

і свобод громадян, всебічного забезпечення їх прав та законних інтересів. Запровадження в національній правовій системі України демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації з урахуванням принципів належної адміністрації (*англ.* good administration) відпові-