

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

МЕЛЬНИК Р.С., доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.9

### КАТЕГОРІЯ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ» У НОВІЙ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ

Крізь призму принципу розподілу влади проаналізовано сутність та зміст категорії «публічне управління». Визначено систему суб'єктів публічного управління. Окрему увагу приділено розмежуванню публічного управління та політичної діяльності. Виділено основні форми здійснення публічного управління.

**Ключові слова:** влада, публічне управління, розподіл влади, органи виконавчої влади.

Через призму принципу розподілу влади проведено аналіз сутності і содержания категорії «публічне управління». Определена система субъектов публичного управления. Отдельное внимание уделено разграничению публичного управления и политической деятельности. Выделены также основные формы осуществления публичного управления.

**Ключевые слова:** власть, публичное управление, разделение власти, органы исполнительной власти.

The article is devoted to the analysis of the essence and content of such category as public administration. This task is solved through the principle of separation of powers. The author concludes that public administration is first of all the form of activities of executive agencies. Special attention is paid to the differentiation of public administration and political activities. The main forms of conducting public administration are also pointed out in the article.

**Keywords:** power, public administration, separation of powers, executive agencies.

Нині доволі часто в літературі з адміністративного права дискутується питання сутності та змісту категорії «публічне управління». Думки вчених відзначаються розмаїтістю. Найбільшого поширення поступово набуває теза, що публічне (державне) управління більше не може розглядатися як основний складовий елемент предмета правового регулювання адміністративного права. Автор цієї наукової гіпотези В.Б. Авер'янов з цього приводу пише: «...всупереч стереотипному погляду управлінські (точніше – державно-управлінські) відносини жодним чином не домінують у змісті предмета адміністративного права. Подібне домінування було типовим для правового регулювання у державі радянського періоду, оскільки тоді управління з її боку панувало фактично в усіх значущих сферах дії адміністративного права. Нині ситуація істотно змінилася: обсяг державного управління кардинальним чином звужився. Більшість суспільних відносин, що потрапляють під дію норм адміністративного права, не мають власне управлінської природи» [1, с. 244].

Зазначена наукова позиція, з одного боку, виглядає доволі переконливою та сучасною, оскільки на перший план висувається не примусова, а публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації. Однак у ній можна знайти й певні вади, зокрема пов'язані з розглядом В.Б. Авер'яновим управління, а з ним і публічного (державного) управління, виключно крізь призму примусу та підкорення. Так, учений писав, що управління – це владно-організуючий вплив керуючих суб'єктів на спільну діяльність людей з метою їх впорядкування, координації та спрямування задля ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності [1, с. 243; 2, с. 14-15]. Проте таке розуміння сутності управління є лише одним з можливих варіантів тлумачення зазначеної категорії. У даному випадку управління виступає синонімом категорії «влада», що здебільшого визначається як спосіб (можливість) одностороннього впливу суб'єкта влади на об'єкт влади з метою примусення останнього до певної поведінки або утримання від вчинення дій [3, с. 116].

Разом з цим влада далеко не завжди пов'язана з примусом. Нерідко вона реалізується



через застосування інших механізмів – переконання, надання (виділення) матеріальних чи фінансових ресурсів тощо. А раз так, то й управління, яке має на меті досягнення певного стану суспільних відносин (вчинення дій або утримання від дій), також може здійснюватися у позапримусовому порядку. Тоді чи є сенс єдину за своєю сутністю управлінську діяльність диференціювати на власне управлінську та публічно-сервісну?

Відповідь на це питання є основною метою даної статті, у межах якої необхідно з'ясувати співвідношення категорій «публічне управління» та «державна влада», визначити коло суб'єктів публічного управління, а також встановити можливі форми існування публічного управління.

Насамперед слід наголосити, що категорія «публічне управління» є надзвичайно складною за своїм змістом, яку легше описати, ніж сформулювати її чітко визначення. З огляду на це більш доречним виглядає надання розгорнутої характеристики публічному управлінню, що допоможе зрозуміти його сутність.

Публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади. Наочним є взаємозв'язок публічного управління та державної влади, яка, відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України [4], реалізується органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Принцип розподілу влади, на наш погляд, вимагає також і того, щоб кожен з названих органів діяв у властивій лише йому формі. Для законодавчої влади це законотворчість; для виконавчої – публічне управління; для судової – судочинство. Названі види державної влади та відповідні їм форми реалізації цієї влади, з огляду на сутність принципу розподілу влади, не можуть об'єднуватися, оскільки це матиме своїм наслідком узурпацію влади, тобто неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями [5]. Іншими словами, законотворчу діяльність може здійснювати лише законодавча влада (Верховна Рада), публічне управління – переважно виконавча влада, а на здійснення судочинства уповноважена тільки судова влада (Конституційний Суд та суди загальної юрисдикції).

Таким чином, можна дійти першого проміжного висновку, що публічне управління є формою діяльності органів виконавчої влади. Проте це не означає, що органи виконавчої влади діють виключно у названій формі. У певних випадках вони, насамперед Кабінет Міністрів та міністерства, приймають політичні рішення, тобто займаються політичною діяльністю, яку необхідно чітко відмежовувати від публічного управління. Необхідність такого кроку впливає з положень національного законодавства та юридичних актів інституцій Європейського Союзу. Так, у ч. 3 ст. 6 Закону «Про Кабінет Міністрів України» [6] зазначено, що посади членів Кабінету Міністрів (посади Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра та міністрів) належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство. На зазначені посади відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державну службу» [7] не поширюється також і законодавство про державну службу. Політичні посади та посади державної служби розрізняє і Кодекс адміністративного судочинства (п. 15 ч. 1 ст. 3) [8].

Подібний підхід українського законодавця обумовлений тим, що порушення порядку здійснення публічного управління та політичної діяльності тягне за собою різні правові наслідки, зокрема і різну юридичну відповідальність. У першому випадку може наступати юридична (кримінальна чи адміністративна), у другому – політична відповідальність.

На необхідності розмежування названих видів відповідальності чітко наголошено в одній з останніх резолюцій Європейського Парламенту щодо України, яка була ухвалена 24 травня 2012 р. У документі, зокрема, зазначено, що Європейський Парламент закликає українську владу провести відмінність між політичною та кримінальною відповідальністю, а також змінити існуючий Кримінальний кодекс [9]. Принагідно зазначимо, що і українська влада у своїх документах підкреслює необхідність такого розмежування, на чому чітко наголошено, наприклад, у Постанові Верховної Ради від 11.04.2012 № 4631-VI «Про План заходів щодо реалізації положень Висновку № 190 (1995) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи та Резолюції № 1862 (2012) Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» [10].

Отже, підкреслимо, що публічне управління не поглинає собою політичну діяльність, які



як за своєю сутністю, так і за особливостями правового регулювання утворюють окремі соціальні інститути, що, однак, не заважає їм взаємодіяти. У даному випадку йдеться, що політичні рішення можуть бути реалізованими у процесі здійснення публічного управління.

Повертаючись до органів державної влади та форм їх діяльності, вважаємо за необхідне наголосити, що характерною особливістю останніх є їх зовнішня спрямованість. Відтак, немає ніяких підстав для того, щоб розширювати зміст публічного управління за рахунок внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади. Інакше кажучи, публічне управління проявляється лише у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами. Що ж стосується внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади, а також інших органів державної влади (наприклад, переміщення державних службовців, реалізації дисциплінарної відповідальності тощо), то її можна називати внутрішньою управлінською діяльністю. Названі види діяльності (публічне управління та внутрішньо-управлінська діяльність) відрізняються за багатьма ознаками (правовим регулюванням, юридичними наслідками, суб'єктом складом тощо), тому не можуть бути об'єднані у межах однієї категорії. Спільним для них є лише те, що вони регулюються нормами адміністративного права.

На відміну від законотворчості та судочинства, публічне управління може здійснюватися також й іншими суб'єктами, зокрема:

- органом законодавчої влади (Верховна Рада України в особі апарату надає відповідь на інформаційний запит тощо);
- органами судової влади (апарат суду надає громадянину можливість ознайомитися із судовим рішенням на підставі Закону України «Про доступ до судових рішень» тощо);
- Президентом України (нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними тощо);
- органами прокуратури (здійснюють перевірку законності правових актів, прийнятих місцевою державною адміністрацією тощо);
- іншими органами державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади, наприклад національними комісіями регулювання природних монополій (видають ліцензії на зайняття відповідними видами господарської діяльності; здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо);
- органами місцевого самоврядування (встановлюють місцеві податки і збори; приймають рішення про відчуження комунального майна тощо);
- суб'єктами делегованих повноважень, наприклад громадським інспектором з охорони довкілля (перевіряє документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняє транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводить їх огляд тощо).

Публічне управління є складним видом діяльності не лише у, так би мовити, зовнішньому, але й внутрішньому вимірі, оскільки здійснюється за допомогою численних засобів, які тягнуть за собою різні юридичні наслідки для об'єктів управлінського впливу [11, с. 4-5]. З огляду на це необхідно розрізняти:

- втручальне публічне управління, пов'язане з обмеженням прав, свобод та законних інтересів приватної особи, яке проявляється у покладанні на неї обов'язків або обтяжень. Наприклад, прийняття органом виконавчої влади рішення про примусовий викуп земельної ділянки, яка належить громадянину; проведення перевірки діяльності суб'єкта господарювання тощо;
- сприяльне публічне управління, котре має на меті сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод та законних інтересів. Воно пов'язується з наданням суб'єктами публічного управління приватним особам послуг, дозволів, пільг, довідок тощо. Як приклад можна назвати діяльність суб'єктів публічного управління щодо надання дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки, видачі ліцензії на зайняття господарською діяльністю, надання субсидії, виплати державної допомоги у зв'язку із народженням дитини тощо;
- забезпечувальне публічне управління, яке пов'язується із забезпеченням нормального (повноцінного) існування приватних осіб та спрямовується на вирішення питань забезпечення населення водою, електрикою, газом, наданням інформаційних, освітніх послуг тощо. Сюди можна віднести також і діяльність суб'єктів публічного управління щодо розбудови об'єктів інфраструктури (автомобільні шляхи, парки, спортивні споруди тощо);



• делеговане публічне управління, що реалізується у тих сферах, де відбувається передача суб'єктами публічного управління частини покладених на них функцій для виконання приватними особами. Такими можуть виступати як фізичні (наприклад, громадський інспектор), так і юридичні особи приватного права (наприклад, адвокатське бюро, залучене органом місцевого самоврядування для надання безоплатної правової допомоги тощо). Разом з цим держава або органи місцевого самоврядування можуть і самостійно утворювати юридичні особи, покладаючи на них виконання забезпечувальних функцій (Укрпошта, НАК «Нафтогаз», Укрзалізниця тощо). Делегуванню підлягають, як правило, ті функції, які реалізуються суб'єктами публічного управління у межах сприяльного та забезпечувального управління. Хоча в окремих випадках можливим є делегування і втручальних повноважень, що передбачено, наприклад, Законом «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [12];

• виконавче публічне управління, що здійснюється у межах впровадження суб'єктами публічного управління у життя положень Конституції та законів України. Інакше кажучи, виконавче публічне управління має на меті задоволення публічного інтересу через застосування законодавства;

• розпорядче публічне управління, котре реалізується виданням суб'єктами публічного управління підзаконних правових актів у разі відсутності відповідних законів або їх недостатності для повного регулювання відповідних суспільних відносин. Тобто суб'єкти публічного управління самостійно створюють правове підґрунтя для своєї діяльності, яке, однак, за будь-яких умов не має суперечити принципу верховенства права, порушувати засади демократії, соціальної та правової державності.

Таким чином, викладене дає підстави дійти висновку, що публічним управлінням є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень і впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права.

#### Список використаної літератури:

1. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, А.М. Школик та ін. ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2007.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2003.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К., 2007.
4. Конституція України: зі змінами та доповненнями : прийнята на п'ятій сесії ВР України 28 черв. 1996 р. – Х., 2012.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 1 ст. 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої ст. 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // ВВР України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
7. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI // ВВР України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
8. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України. – 2005. – № 35-37. – Ст. 446.
9. Резолюція Європейського Парламенту щодо України від 24 травня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/Politics/51089>.
10. Про План заходів щодо реалізації положень Висновку № 190 (1995) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи та Резолюції № 1862 (2012) Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні : Постанова Верховної Ради України від 11.04.2012 № 4631-VI // Голос України. – 2012. – № 73-74.
11. *Detterbeck S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht.* – München, 2006.
12. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III // ВВР України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

Надійшла до редакції 14.12.2012

