

І.М. Мінаєва,
здобувач кафедри права та законотворчого процесу ХарРІ НАДУ

СКЛАДОВІ ПОНЯТТЯ “ПУБЛІЧНА ВЛАДА”

Проаналізовано поняття: влада, публічність, публічна влада, органи публічної влади, місцеве самоврядування та система органів. Досліджено співвідношення понять: державна влада, політична влада, публічна влада та зв'язок суверенітету народу та публічної влади.

Ключові слова: влада, публічна влада, органи публічної влади, місцеве самоврядування, система органів, державна влада, політична влада.

За роки незалежності в Україні в усіх сферах життєдіяльності суспільства склалася певна система владних відносин, спрямованих на вирішення суспільних справ і сприймаються суспільством виключно в межах конституційного правопорядку. Останнім часом для характеристики цієї системи в науковій та навчальній літературі використовують поняття “публічна влада”, яке досі не має свого офіційного та загальноприйнятого наукового визначення. Відсутнє не тільки єдине розуміння цього терміна, немає й згоди дослідників щодо змісту та обсягу цього поняття.

Актуальність даного дослідження полягає в нагальній суспільній потребі чіткого визначення поняття “публічна влада”, у зв'язку з чим зроблено спробу на основі аналізу різних поглядів учених на цей термін, запропонувати своє бачення. У даній роботі проведено наукове дослідження різних аспектів публічної влади, визначено структуру даного виду влади та його зв'язок із суверенітетом народу.

Теоретичні і методологічні питання, присвячені проблемам публічної влади, знайшли своє відображення в дослідженнях багатьох учених, таких як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Т. Браун, В. Гаращук, Б. Гурне, С. Ківалов, М. Корнієнко, В. Малиновський, Н. Нижник, М. Орзіх, Н. Плахотнюк, В. Погорілко, П. Рабинович, С. Саханенко, О. Сушинський, А. Селіванов, М. Студенікіна, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Г. Щокін та ін.

Широке відображення питання впливу публічної влади на стабілізацію державного управління, вдосконалення системи публічної влади, удосконалення та оновлення законодавчої бази, розгляду місцевого самоврядування як інституту місцевої публічної влади знайшли в працях таких українських учених, як О. Андрійка, Є. Глухачова, В. Мельниченко, М. Савчина, В. Тація, П. Трачука, М. Оніщука, О. Ющика. Окремі питання щодо сутності та юридичної природи державної влади в аспекті публічної влади, значення перерозподілу ресурсів у процесі децентралізації публічної влади розглядали в своїх працях такі науковці, як О. Бабінова, О. Молодцов, Г. Яворський, Т. Чеховіч, О. Карпенко та ін.

Метою статті є вироблення на основі комплексного аналізу сучасної наукової літератури концептуального підходу до розуміння складових поняття “публічна влада”.

У зв'язку з цим виникає потреба у з'ясуванні таких понять, як “влада”, “публічність”, “органи публічної влади”, “місцеве самоврядування”, “система органів” та ін., а також знайти відмінність та співвідношення понять державна влада, політична влада та публічна влада.

Влада є постійною та невід'ємною рисою будь-якого суспільства та необхідною умовою його існування. Основними підходами до визначення влади вважаються біологічний, психологічний, соціокультурний, раціоналістичний, ірраціональний, класовий та біхевіористський. Поняття “влада” трактується по-різному філософами, економістами, юристами, соціологами, політологами, але всі вони доходять висновку що влада – це вмотивовані дії відповідних суб'єктів. У суспільстві існують різноманітні види влади – політична, суспільна, соціальна, державна, публічна, влада народу та ін. Відносини влади завжди асиметричні і припускають домінування однієї зі сторін.

На початок XXI ст. докорінним чином змінилася концепція влади, стали іншими реалії володарювання в сучасному світі. Це відбулося тому, що велику роль у суспільстві почали відігравати об'єднання людей, різні

організовані колективи. Умови сучасного суспільства висувають нові проблеми організації влади в ньому.

У великому тлумачному словнику сучасної української мови “влада” визначається як “право керувати державою, політичне панування” [2].

М. Вебер, Дж. Френч, Б. Рейвен, П. Блау, Д. Ронг та ін. давали поняття “влада” як пануюче становище окремих соціальних груп у суспільстві (“володіння владою”). Е. Кеплен, Г. Саймон, Р. Даль, Н. Полсбі та ін. визначали поняття “влада” як засіб чи інструмент, що використовується певними соціальними одиницями суспільства для досягнення власних цілей (“використання влади”).

Науковець з державного управління О. Сушинський розглядає владу як стан векторального функціонування суспільних відносин, що здійснюється шляхом їх контролю через різні види діяльності: встановлення (законодавчої), виконання (виконавчої), забезпечення (судової), перевірки, спрямування (контрольної) тощо [12, с. 26].

На думку науковців Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування, якщо сутність влади є незмінною і полягає в забезпеченні існування та розвитку суспільної цілісності, то функції влади як за змістом, так і за формою змінюються залежно від історичної стадії суспільства, об’єктивних і суб’єктивних факторів, політико-ідеологічної орієнтації суб’єктів державно-політичної влади, динаміки суспільних потреб і інтересів. Тому сутність влади реалізується через її функції, відповідну діяльність суб’єктів та носіїв влади [5, с. 105].

В. Чиркін вважає феномен влади полягає в тому, що основою влади є колектив, тобто більш або менш організоване, об’єднане товариство людей, що володіють свідомістю та волею. Але не усяке товариство є колективом, для цього повинні виникнути загальні, спільні для колективу інтереси різного характеру (політичного, соціально-економічного). Для реалізації цих інтересів виникає необхідність визначеної єдності дій. Таким чином виникає потреба в управлінні колективом, що породжує владу в колективі [20, с. 170].

Згідно з визначенням В. Лісничого, влада має здатність і можливість нав'язати волю одного суб'єкта іншим суб'єктам за допомогою доступних способів як морального та ідейного впливу, так і прямого фізичного примусу [7, с. 11].

Ми підтримуємо і погоджуємось з цим визначенням тому, що в межах своїх функцій влада породжує відносини розпорядництва та підпорядкування. Її дії спрямовані перш за все на підтримання та збереження чинного конституційного порядку, і коли вона реалізується демократичними методами, є сильною та ефективно здійснює свої повноваження, то у виграші опиняються обидві сторони суспільних відносин.

Розглянемо термін “публічний”. Згідно з великим тлумачним словником сучасної української мови, “публічний” – це такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний” [2]. За Леслі Пала, публічний – це державна (або публічна) влада для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем [15].

А. Селіванов акцентує 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”, і таким чином публічна влада за своєю конституційно-правовою характеристикою набуває ознаки правосуб'єктності від суверенітету народу” [11, с. 32].

“Принцип публічності”, на думку Г. Атаманчука, включає “широкий доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян” [5, с. 275].

За часів Давнього Риму *publica* перекладався не лише як “державний”, але і як “суспільний”, бо держава-республіка (*res publica*) характеризувалася

як “суспільна” справа. Держава є офіційним представником усього суспільства, однак суспільна влада не може ототожнюватися ані з публічною, ані з державною, а публічна не вичерпується її державним різновидом. Остання є основною формою виявлення публічної влади, але не єдиною. Звичайно, і публічна, і державна влада є владою в суспільстві, і в цьому розумінні мають суспільний, а не особистий характер [13, с. 172]. Однак поняття суспільної влади набагато ширше і публічної, і державної.

У XIX ст. поняття політичної та державної влади ототожнювалися, бо держава була центром будь-якої влади в суспільстві. Радянські підходи, сформовані на домінуванні державної влади, що була єдиною на той час, є абсолютно непридатними в нових політико-економічних умовах, і на теперішній час ці поняття потребують іншого трактування. Фахівці з державного управління стверджують, що державна влада – це політико-правове явище, сутність якого полягає в тому, що, виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, вона (влада) здійснює спрямовуючий, організуючий, регулюючий вплив на суспільство [4, с. 329].

Ми згодні з думкою В. Чиркіна, що державна влада – завжди політична, але не усяка політична влада є державною [20]. *Політична влада* у власному значенні цього слова, за К. Марксом і Ф. Енгельсом, – це організоване насильство одного класу для пригноблення іншого [8, с. 200-201]. Вона пов’язана з можливостями використання (повністю або частково) державного апарату та примусу. Це створює можливість узгодження політичних інтересів, що відображається в актах публічної влади. Таким чином, політична влада – це управління за допомогою публічної влади. Політична система України надає перевагу головним партійним особам (лідерам), які разом зі своєю партією беруть на себе відповідальність за проведення необхідного народові соціально-економічного курсу, тому публічна влада водночас уособлює правлячу політичну силу [11, с. 29].

За ствердженням В. Лісничого, публічна влада – це державна організація політичного життя, що здійснюється за допомогою спеціального

ієрархічно та територіально організованого апарату, легітимного використання примусу та права видавати нормативні акти, обов'язкові для всього населення. Крім прямого примусу або заради його використання, держава в реалізації публічної влади спирається на матеріальні та моральні імпульси, які досить помітно впливають на ефективність реалізації владних повноважень [7, с. 19].

У демократичному суспільстві публічна влада включає три владні підсистеми: законодавчу, виконавчу і судову, які мають відмінні державні органи та структури, які виконують ці функції. Між ними існує механізм взаємодії, що пов'язаний з їх взаємними обмеженнями, які реалізуються шляхом “стримувань” та “противаг”.

Публічна влада діє постійно в правовому режимі реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень, здійснюючи безпосередньо управління державою. Існуюча багатоманітність форм реалізації публічної влади пов'язується з існуванням механізму держави, який складають державний механізм і суб'єкти публічної влади з особливим статусом [11, с. 32].

О. Сушинський вважає, що основою публічної влади є ідея контролю як необхідність реалізації прав і свобод людини і громадянина посередництвом виконання державновладних та муніципальновладних функцій та повноважень [12, с. 276].

Небезпідставною є думка В. Солових про публічну владу як право на прийняття рішень щодо публічних справ та їх запровадження через вплив (управління) на соціальні, економічні, політичні процеси на певній території [6, с. 18].

Суб'єктами публічної влади є органи публічної влади, що діють на трьох окремих рівнях: державному, регіональному та місцевому і складають систему органів публічної влад. Термін “система” словник тлумачить як сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле та взаємодіють між собою і зовнішнім середовищем у процесі досягнення

поставлених цілей, та ґрунтується на принципах самоорганізації, синергії та розвитку [14]. Як зазначають деякі дослідники, характерною ознакою системи публічної влади в Україні є її дуалізм. На центральному рівні це проявляється, зокрема, у прагненні будувати систему управління державою змішаного (парламентсько-президентського) типу. На місцевому рівні дуалізм пов'язаний зі співіснуванням на одному рівні двох видів публічної влади – державної виконавчої в особі її органів та посадових осіб і місцевого самоврядування. Однак унікальність вітчизняної ситуації полягає у дуалізмі ще і самої виконавчої влади на територіальному рівні.

Система органів публічної влади становить собою сукупність органів влади народу, які мають різні форми здійснення цієї влади. Кожен орган публічної влади створений для реалізації заданих цілей і програм, які забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави і суспільства, вирішення питань соціально-економічного та культурного значення.

Публічній владі притаманні такі ознаки: спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; функціонування через відповідні публічні інститути; легітимність; відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення; об'єднання підвладних за територіальною ознакою; охоплення владою всіх осіб на відповідній території; безперервність функціонування; спрямованість на вирішення всіх справ суспільного значення; обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; функціонування у правових формах; можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень; право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету [14, с. 42].

Для становлення України як суверенної правової держави, нарощування демократичного потенціалу системи публічної влади та забезпечення повноцінного, своєчасного виконання поставлених державою і суспільством завдань, необхідно враховувати здобутки вітчизняного і

зарубіжного досвіду демократичної правової регламентації організації та функціонування органів публічної влади з метою підпорядкування держави суспільству.

На думку Авер'янова, існує нагальна потреба модернізації ідеології публічної влади в напрямі зміни “класичної” природи управління, що ґрунтується на пануванні держави над людиною, до філософії служіння держави інтересам людини [1, с. 14].

Концепція адміністративної реформи передбачає перехід до нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом спрямовуються на надання державних та громадських послуг, перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі принципів децентралізації та деконцентрації [10, с. 135].

Проведений аналіз щодо визначення складових поняття “публічна влада” дає змогу зробити такі висновки:

Публічна влада характеризується тим, що вона супроводжує всі соціальні процеси в суспільстві, здійснює управління справами суспільства, реалізує свої завдання і мету – служіння Українському народові як єдиному джерелу влади, сприяє формуванню правової, демократичної держави; публічна влада є вторинною (похідною) категорією від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення і інтереси народу повинні знаходити реальне втілення в діяльності всіх суб'єктів публічної влади.

Функціональні особливості, форми і методи діяльності органів публічної влади, взаємовідносини між собою та іншими структурними ланками повинні повноцінно функціонувати в державі в різних сферах суспільного життя, забезпечувати інтереси держави заради блага суспільства. Необхідний перехід до нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом будуть спрямовані на надання державних і громадських послуг, необхідний перерозподіл функцій і повноважень між місцевими

органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі реалізації принципів децентралізації та деконцентрації.

На основі викладеного матеріалу пропонуємо власне визначення: публічної влади – це цілісна система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління суспільно значущими справами від імені та за дорученням суверена - народу, постійно діють в правовому режимі при реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень через визначені Конституцією України та законами України форми реалізації управління справами держави і територіальних громад, які функціонують згідно з їх статусами у всіх сферах і в територіальних одиницях держави.

Список використаних джерел

1. *Авер'янов В.* Не “керувати” людиною – служити їй // Віче. – 2005. – № 4. – С. 10 – 15.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В.П. Бусел. – Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.
3. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : СОМИ, 2000. – С. 33.
4. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна та ін.; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта XXI століття).
5. Державне управління : словн.-довід. / уклад. : В.Д. Бакуменко (кер.твор. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варвар, В.М. Князев; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Концептуальні засади взаємодії політики та управління : метод. та дидакт. матеріали до частини модуля “Політична теорія та історія” / укл. В.П. Солових. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 40 с.
7. *Лісничий В.В.* Концептуальні засади політичних наук: теорія та історія. метод. та дидактичні матеріали до модуля 1 / укл. В.В. Лісничий. – Х. : УАДУ ХФ, 2001. – 36 с.
8. *Маркс К., Енгельс Ф.* Твори Т.22. – М. : Госполитиздат, 1962. – С. 200 – 201.
9. Менеджерський словник : навч.-довід. видання / укладач Г.О. Колесніков. – К. : Професіонал, 2007. – 288 с.
10. *Саханенко С.Є.* Територіальні основи організації публічної влади в Україні : конспект лекцій. – Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2003. – 194 с.
11. *Селіванов А.* Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) // Право України. – 2006. – № 9. – С. 28 – 33.
12. *Сушинський О.І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : моногр. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
13. *Чиркин В.Е.* Публичная власть. – М. : Юристъ, 2005. – 175 с.
14. *Ярмиш О.Н., Серьогін В.О.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. ; за заг.ред. Ю.М. Тодики. – Х. : Вид-во Нац.ун-ту внутр. справ,

2002. – 672 с.

15. *Lesli A. Pal. Public policy analysis. – 1992. – P.2* : укр. переклад: Пал, Леслі А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюб. – К.: Основи, 1999. – С. 22.

Minayeva I.M. The definition components of “public authority”.

The analysis of concepts: " authorities", " public", " public authority ", " bodies of public authority", " Local self-administration" and " system of bodies " is carried out(spent). The parity(ratio) of concepts is investigated: state authority - political authority - public authority both communications(connection) of the sovereignty of the people and public authority.

Key words: authorities, public authority, bodies of public authority, Local self-administration, system of bodies, state power, political power.

Минаева И.Н. Составные понятия “публичная власть”.

Проанализованы понятия: власть, публичность, публичная власть, органы публичной власти, местное самоуправление и система органов. Исследовано соотношение понятий: государственная власть, политическая власть, публичная власть и связи суверенитета народа и публичной власти.

Ключевые слова: власть, публичная власть, органы публичной власти, местное самоуправление, система органов, государственная власть, политическая власть.