

Олександр Анатолійович ПРИСЯЖНЮК,

кандидат юридичних наук

(Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків)

ОКРЕМІ ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВНУТРІШНЬООРГАНІЗАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто правову сутність механізму адміністративно-правового регулювання у призмі діяльності органів публічної влади. Встановлено, що основоутворюючим елементом цього процесу є адміністративно-правові відносини, які виникають у зв'язку з діяльністю вказаних органів. Підкреслено, що саме адміністративно-правові відносини визначають динамічні напрямки адміністративно-правового регулювання з огляду на те, що безпосередньо правовідносини сублімують декларовані законом правила поведінки у фактичні дії суб'єктів права.

Проаналізовано спільні і відмінні риси публічного управління та внутрішньоорганізаційної діяльності органів державної влади як основних напрямів їх функціонування. Зауважено, що вказані процеси не слід ототожнювати, оскільки внутрішньоорганізаційна діяльність становить окремий елемент предмету адміністративно-правового регулювання, врегульована відповідними нормами та за своєю суттю становить вид адміністративно – правових відносин.

Ключові слова: публічне управління, органи державної влади, механізм адміністративно-правового регулювання, внутрішньо-організаційна діяльність.

Постановка проблеми. Однією з основних доктринальних підвалин будь – якої сучасної галузі права, яка дає змогу осмислити сукупність та вектори направленості його норм як цілісного явища, є предмет правового регулювання. Саме цей правовий феномен встановлює та деталізує коло та сферу суспільних відносин, які несуть у собі ознаки особливості (відокремленості), на регулювання яких спрямовують свою дію норми відповідної галузі права¹.

Тому задля більш глибоко аналізу правової сутності внутрішньоорганізаційної діяльності органів публічної влади вбачається логічним встановити особливості механізму адміністративно-правового регулювання та його інструментарних складових.

Слід підкреслити, що дослідження специфіки механізму адміністративно-правового регулювання, як складного багатоаспектного

¹ Бедний О. І. Внутрішньо-організаційні відносини в органах публічної влади та їх апаратах як складова предмета адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*, 2016, 40 (1). С. 131.

явища, є колом наукового інтересу достатньо великої кількості вчених, у той же час, до сьогодні відсутні єдині доктринальні підходи до його визначення.

Різним проблемним аспектам питання про внутрішньоорганізаційні, адміністративно-правові засади діяльності органів публічної влади приділяли увагу О. І. Бедний, І. П. Голосніченко, М. П. Запорожець, А. Т. Комзюк, О. Ю. Салманова, Х. К. Ярмачі та інші дослідники. Проте лишається чимало зон наукового пошуку, що виявляються у фокусі сучасного аналізу порушених проблем, зміненого контексту публічного адміністрування.

Мета статті – надати характеристику окремим теоретичним засадам внутрішньоорганізаційної діяльності органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. У сучасній правовій науці встановлення предмету окремо виділеної галузі права вкладається у розуміння сфери та меж дії однорідних за своєю суттю суспільних відносин, регулювання яких покладено на вказану галузь. Безпосередньо предмет правового регулювання у наведеному сенсі і дає досить детальне бачення сутності тієї чи іншої галузі права¹.

Підкреслимо, що зважаючи на весь той спектр суспільних відносин, регулятором яких виступає адміністративне право, вказана галузь, без сумнівів, посідає місце фундаментальної та найпотужнішої серед всіх інших правових галузей.

Як справедливо зауважує Х. П. Ярмачі «широта регульованих суспільних відносин, різноманітність способів впливу на них і форми вираження визначили провідну роль норм, що розглядаються в механізмі адміністративно-правового регулювання. Саме через це адміністративне право не без підстав претендує на роль супергалузі українського права, що задає правовий режим організації й діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади, а також поведінку інших учасників управлінських відносин»².

Вчений аналізує правову сутність і складові елементи механізму адміністративно-правового регулювання та звертається до І. П. Голосніченко, який стверджує, що «механізм адміністративно-правового регулювання є явищем похідним від механізму правового регулювання і загалом використовує для здійснення цієї функції той же комплекс юридичних засобів, що й будь-яка інша галузь права»³.

В свою чергу С. Г. Стеценко визначає механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність правових засобів, за допомогою яких реалізується правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права, звертаючи увагу при цьому на окремі тотожні, на

¹ Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. П. Запорожець; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. С. 10.

² Ярмачі Х. П. Механізм адміністративно-правового регулювання. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 2. С. 83.

³ Голосніченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. / І. П. Голосніченко // К. 1991. С. 91.

перший погляд, риси між вказаною юридичною категорією та методом адміністративного права. Але далі у дослідженні вчений надає роз'яснення про помилковість цього сприйняття і зазначає, що метод адміністративного права – це сукупність способів правового регулювання, а механізм адміністративно - правового регулювання – сукупність правових засобів. Незважаючи на лінгвістичну схожість, з точки зору права це різні терміни, оскільки способи правового регулювання – це: а) приписи; б) заборони; в) дозволи. При цьому правові засоби – це норми права, правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків тощо¹.

Підкреслимо, що основоутворюючим елементом механізму адміністративно-правового регулювання, без сумнівів, є адміністративно-правові відносини, які виникають у зв'язку з діяльністю того чи іншого органу публічної влади.

Відтак саме адміністративно-правові відносини визначають динамічні напрямки адміністративно-правового регулювання з огляду на те, що безпосередньо правовідносини сублімують декларовані законом правила поведінки у фактичні дії суб'єктів права. У той же час вказаний елемент адміністративно-правового регулювання являє собою важливий інструмент, за рахунок якого реалізується процес виконання встановлених правил поведінки. Реальне виконання юридичної норми передбачає виникнення, зміну або припинення правовідносин, а така форма її реалізації, як правозастосування не вбачається можливою при відсутності цієї складової механізму правового регулювання.

Як вже зазначалося адміністративно-правові відносини виникають у зв'язку із специфічною діяльністю відповідних державних органів, яка у адміністративній правовій доктрині отримала назву «публічне управління».

Зауважимо, що зазначена юридична категорія, з одного боку, є доволі розробленою у науковому колі вчених – адміністративістів, а з іншого – вкрай багатогранною та важкою для розуміння. Але, у той же час, без встановлення основних критеріїв правової сутності цієї дефініції, вбачається неможливим повною мірою зрозуміти предмет правового регулювання адміністративного права взагалі, та специфіку внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів, як суб'єктів публічного управління, зокрема.

Підтвердження думки дисертанта про складність та багатогранність поняття публічного управління отримуємо у науковому дослідженні Р.С. Мельника, який зазначає, що категорія «публічне управління» є надзвичайно складною за своїм змістом, яку легше описати, ніж сформулювати її чітко визначення².

Цілком слушно вчений наголошує, що публічне управління являє собою один з напрямків суспільно корисної діяльності, який здійснюється

¹ Стеценко С. Г. Механізм адміністративно-правового регулювання: сучасні проблемні питання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 35. С. 34. URL: <http://www.apdp.in.ua/v35/07.pdf>

² Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 96. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_6_21

певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади. Очевидним вбачається тісне переплетіння функцій публічного управління та державної влади, яка реалізується органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Принцип тривладного розгалуження передбачає необхідність відповідних органів функціонувати у формах, притаманним лише їм. Для законодавчої влади це законотворчість; для виконавчої – публічне управління; для судової – судочинство¹.

У той же час аналізуючи широкий спектр наукових досліджень щодо встановлення сутності публічного управління, можна зробити висновок, що багато з них базуються на застарілій теорії про те, що публічне управління – це виключно виконавчо – розпорядча діяльність органів виконавчої влади.

Означена теорія оголошує такі дефініції як «державна виконавча влада», «публічне управління», «публічна адміністрація», «адміністративна влада» синонімічними за своєю суттю. Із вказаного можна констатувати, що науковці фактично ототожнюють публічне управління тільки з виконавчою владою (виконавчою діяльністю), з чим дисертант категорично не погоджується та підтримує авторів, які наголошують на недоцільності такого висновку².

На користь неможливості обмеження публічного управління виключно розпорядчо – виконавчою діяльністю органів виконавчої влади говорить той факт, що правова сутність управлінських відносин характеризується широкою сферою галузевого застосування, вони притаманні не тільки адміністративному праву. Ба більше тільки частина з них, що регламентована в законодавстві, регулюється цією галуззю права і відноситься до його предмета. У той же час категорія «публічне управління» у реаліях сьогодення повинна усвідомлюватися як феномен значно ширший ніж державна виконавча влада чи державна виконавча діяльність.

Як вже вище зазначалося, завдання щодо здійснення публічного управління виконуються державними органами усіх трьох гілок владного розгалуження. Підкреслимо, що Верховна Рада України як вищий законодавчий орган держави має беззаперечний вплив на управлінські правовідносини з огляду на те, що результатом прийняття законів є реалізація управління з боку держави практично всіма напрямками соціального життя суспільства.

Роль судових органів у механізмі публічного управління також важко переоцінити. Основна їх задача у вказаному процесі полягає у формуванні управлінських дій, метою яких є захист суспільних відносин від протиправних посягань, а також відновлення порушених прав суб'єктів цих відносин тощо. Окрім зазначеного треба пам'ятати про повноваження судових органів як суб'єктів адміністративної юрисдикції під час розгляду

¹ Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_6_21

² Кубко Є. Про предмет адміністративного права. *Право України*. 2000. № 5. С. 4; Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. С. 19.

справ про адміністративні правопорушення.

У той же час за своєю юридичною природою та організаційно-правовим призначенням органи виконавчої влади вбачаються безпосередніми суб'єктами реалізації механізму публічного управління в державі, виконуючи його у притаманних їм формах щоденного управлінського впливу¹.

Важливим аспектом для усвідомлення змісту публічного управління є систематизація його суб'єктів та об'єктів (персоналізованих), оскільки саме вони і реалізують суб'єктивні права та обов'язки, виступаючи водночас суб'єктами адміністративних правовідносин.

Аналізуючи сутність публічного управління у призмі внутрішньоорганізаційної діяльності органів державної влади, можна зробити висновок, що виходячи з його правової природи та встановлених вище особливостей, вказану діяльність потрібно розглядати як таку, що розповсюджується виключно на зовнішні правовідносини між її суб'єктами.

Як зауважує Р. С. Мельник, «... не є публічним адмініструванням діяльність, пов'язана з внутрішньою організацією функціонування (реорганізація підрозділів, переміщення державних службовців, реалізація дисциплінарної відповідальності тощо) органів публічної влади. Зазначену діяльність можна назвати внутрішньоуправлінською, яка, однак, так само як і публічне адміністрування, регламентується нормами адміністративного права².

Втім подібну позицію підтримують не всі вчені. Так, К. Л. Бугайчук виділяє широкий (зовнішньо орієнтований) підхід до публічного управління, який стосується окремих сфер суспільного життя (освіти, науки, економіки тощо), та внутрішньо орієнтований підхід, що пов'язаний з організацією та здійсненням внутрішніх управлінських процесів усередині систем відповідних суб'єктів публічної адміністрації³.

Науковець пропонує називати такий підхід «адміністративний менеджмент», оскільки його кінцеве призначення полягає в забезпеченні результативного функціонування організації (установи) на основі ефективної організації адміністративних процесів для задоволення цілей її функціонування, а також у впорядкуванні організаційної структури суб'єкта, організації планування, підготовки, розробки та реалізації управлінських рішень, організації діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення тощо⁴.

Враховуючи думку вченого про специфіку внутрішньоорганізаційної

¹ Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. С. 13.

² Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 96. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_6_21.

³ Бугайчук К. Функції публічного адміністрування в органах Національної поліції України: поняття та класифікація. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 118. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2352>

⁴ Там само. С. 113.

компоненти діяльності органів публічної адміністрації, автор підтримує тих вчених, які наголошують на необхідності сепарувати публічне управління державних органів від їх внутрішньоорганізаційної діяльності, у той же час визнаючи її окремою складовою предмету адміністративно-правового регулювання, яка регламентується відповідними правовими нормами та за своєю суттю є адміністративними правовідносинами.

Для більш змістовної аргументації наведеної вище точки зору звернемося до наукових досліджень, метою яких було встановити та розкрити правову сутність внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів у контексті адміністративно-правового регулювання та адміністративно – правових відносин.

До прикладу М. П. Запорожець наводить думки вчених, які одні з перших припустили допущення про адміністративно – правовий характер внутрішньоорганізаційних відносин у органах публічної влади. Аналізуючи особливості їх виконавчо-розпорядчої діяльності науковець, у той же час, звертає увагу на те, що у функціонуванні судових і правоохоронних органів також є низка факторів, які вказують на його виконавчо-розпорядчих характер [1, с. 24]

Так, вчений зазначає, що ще у період становлення сучасної доктрини адміністративного права науковці звертали увагу на те, що внутрішньоорганізаційна діяльність органів державної влади, у тому числі судів, прокуратури тощо, однозначно має управлінський характер, але при цьому не може вважатися публічним управлінням, з огляду на його зв'язки із реалізацією повсякденного та безпосереднього керівництва господарством та культурою. По суті мова може йти про «управління» за лінією внутрішньої підлеглості. А воно є необхідною умовою існування будь-якого організованого колективу, у тому числі і громадських організацій².

Зауважимо, що зазвичай такого роду правові зв'язки мають місце під час виникнення завдань у процесі функціонування державної служби, організації її проходження відповідними службовцями та працівниками, внутрішнього контролю за дотриманням дисципліни і законності тощо.

З означеного можна зробити висновок, що особливість норм адміністративного права вбачається у їх мультизадачності, коли окрім регулювання притаманної всім органам публічної влади виконавчо-розпорядчої діяльності (зовнішня форма управлінської діяльності суб'єктів адміністративного права)³, ними впорядковується ще і діяльність внутрішньоорганізаційна, яка у переважній більшості випадків, як вже зазначалося вище, не вкладається у рамки зовнішньоорієнтованих правовідносин у сфері публічного управління.

Як окремий елемент предмету адміністративного права

¹ Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2004. С. 24.

² Там само. С. 24.

³ Там само. С. 24.

внутрішньоорганізаційну діяльність органів публічної влади визначають і представники сучасної наукової школи.

Так, С. В. Ківалов та Л. Р. Біла-Тіунова наголошують, що у предметі адміністративного права логічним є аналізувати управлінські відносини у класифікаційній піраміді державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, управлінські відносини, які виникають під час внутрішньої організації та діяльності апарату інших державних органів, у тому числі у апаратах державних підприємств, установ та організацій¹.

При цьому В.Б. Авер'янов підкреслює, що до предмета адміністративного права входять, зокрема, відносини, що формуються у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій².

Аналізуючи правову сутність внутрішньоорганізаційної діяльності органів публічної влади слід звернути увагу на той факт, що її доктринальна особливість вбачається у тотожності фундаментальних правових підвалин реалізації та регулювання в незалежності від виду державних органів, їх підсистем або приналежності до певної гілки влади.

Ключовою метою адміністративно-правового регулювання внутрішньоорганізаційної діяльності окреслених вище органів вбачається встановлення, класифікація та систематизація їх внутрішньоструктурної побудови, а також розробка форм і методів ефективної співпраці між її елементами у межах повноважень вказаних державних органів та їх апаратів, на які покладені обов'язки щодо реалізації завдань та функцій, визначених законодавством.

Зважаючи на вказане вище справедливим буде зауваження О. І. Бедного, який підкреслює, що при встановленні особливостей внутрішньоорганізаційних відносин слід окремо відзначити взаємозв'язок між внутрішньоорганізаційними та публічно-службовими відносинами, які, також, врегульовані адміністративно – правовими нормами. На відміну від внутрішньоорганізаційної діяльності, яка, в першу чергу, стосується лише деяких елементів штатної системи (підрозділів, відділів, посад) органів публічної влади та їх апаратів, то публічно-службові відносини, зазвичай, виникають, змінюються та припиняються для конкретних працівників публічної служби. У той же час позитивний рівень динаміки публічно-службових відносин напряму залежить від характеру внутрішньоорганізаційних відносин³.

¹ Бедний О. І. Внутрішньо-організаційні відносини в органах публічної влади та їх апаратах як складова предмета адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2016. Серія ПРАВО. Вип. 40. Т. 1. С. 131; Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України: навчальний посібник. – 5-е вид., перероб. і доп. Одеса: Фенікс, 2011. С. 21.

² Бедний О. І. Внутрішньо-організаційні відносини в органах публічної влади та їх апаратах як складова предмета адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2016. Серія ПРАВО. Вип. 40. Т. 1. С. 131; Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Адміністративне право України: навчальний посібник. 5-е вид., перероб. і доп. Одеса : Фенікс, 2011. С. 21; Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. ; у 2 т. – Т. 1. : Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. С. 171

³ Бедний О. І. Внутрішньо-організаційні відносини в органах публічної влади та їх апаратах як

Висновки. Підбиваючи підсумок аналізу змісту внутрішньоорганізаційної діяльності органів публічної влади та правоохорони у призмі адміністративно-правового регулювання, можна констатувати, що вказану діяльність помилково вважати одним з напрямів публічного управління, у той же час вона є окремою складовою предмету адміністративно-правового регулювання, оскільки врегульована відповідними нормами та за своєю суттю становить вид адміністративно – правових відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ярмакі Х. П. Механізм адміністративно-правового регулювання. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 2. С. 81–87.
2. Голосніченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. К. : Юрінком Інтер, 1991. С. 91.
3. Стеценко С. Г. Механізм адміністративно-правового регулювання: сучасні проблемні питання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 35. С. 31–34. URL: <http://www.apdp.in.ua/v35/07.pdf>.
4. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_6_21.
5. Кубко Є. Про предмет адміністративного права. *Право України*. 2000. № 5. С. 3–6.
6. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 20 с.
7. Бугайчук К. Функції публічного адміністрування в органах Національної поліції України: поняття та класифікація. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 112–117. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2352>.
8. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2004. 181 с.
9. Бедний О. І. Внутрішньо-організаційні відносини в органах публічної влади та їх апаратах як складова предмета адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2016. Серія ПРАВО. Вип. 40. Т. 1. С. 131–134.
10. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Адміністративне право України: навчальний посібник. 5-е вид., перероб. і доп. Одеса : Фенікс, 2011. 400 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. ; у 2 т. – Т. 1. : Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

Стаття надійшла до редакції 12.12.2023

Oleksandr An. PRYSYAZHNYUK,

Post-graduate Student

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

SEPARATE THEORETICAL BASIS OF INTERNAL ORGANIZATIONAL ACTIVITIES OF PUBLIC GOVERNMENT BODIES

The article examines the legal essence of the mechanism of administrative and legal regulation in the context of the activities of public authorities. It has been established that the fundamental element of this process is administrative and legal relations that arise in connection with the activities of one or another public authority, including state law enforcement agencies.

It is emphasized that it is administrative-legal relations that determine the dynamic directions of administrative-legal regulation, given that legal relations directly sublimate the rules of behavior declared by law into the actual actions of legal entities. Common and distinctive features of public administration and intra-organizational activities of state authorities as the main directions of their functioning are analyzed.

It is noted that the specified processes should not be equated, since intra-organizational activity is a separate element of the subject of administrative and legal regulation, regulated by relevant norms and in its essence constitutes a type of administrative and legal relations.

Keywords: *public administration, state authorities, mechanism of administrative and legal regulation, intra-organizational activity.*