

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Зіборєва О.Б.,

*аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права*

Міжрегіональної Академії управління персоналом)

orcid 0000-0001-7566-4600

Зіборєва О.Б. Поняття та ознаки публічного адміністрування

Стаття присвячена визначенню поняття та ознак публічного адміністрування. З'ясовано, що перехід від державоцентричної парадигми державного управління до концепції сервісної держави обумовив оновлення понятійного апарату адміністративного права. Виникла потреба у обґрунтуванні сутності та ознак публічного адміністрування, за допомогою якого реалізуються цілі існування сервісної держави.

Обґрунтовано, що категорія «публічне адміністрування» займає важливе місце у сучасних наукових дослідженнях. Науковці публічне адміністрування переважно розглядають як: а) спосіб реалізації публічного інтересу як інтересу певної соціальної спільноти, об'єднаної у межах території держави; б) як механізм реалізації державної політики; в) як діяльність органів публічної влади (або державних органів та органів місцевого самоврядування), спрямована на досягнення загальносуспільних цілей.

З'ясовано, що визначення поняття «публічне адміністрування» у широкому розумінні певною мірою залежить від рівня розвитку демократичних відносин у суспільстві. Якщо держава характеризується як демократична, то публічне адміністрування можна визначити як професійну, оплачувану, фінансовану із державного та місцевих бюджетів діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, спрямовану на забезпечення прав, потреб та інтересів людини та громадянина, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності та інших учасників суспільних відносин у межах єдиної державної (публічної) політики. У вузькому, технократичному, розумінні публічне адміністрування будь-якої держави можна розглядати як сукупність дій уповноважених державою органів та їх посадових осіб, спрямованих на реалізацію заходів державної політики у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

Доведено, що ознаками публічного адміністрування виступають: а) зв'язок між спрямованістю дій осіб, які безпосередньо здійснюють заходи публічного адміністрування, і державною (публічною) політикою; б) професійний характер публічного адміністрування; в) детальна нормативно-правова регламентованість більшої частини діяльності з публічного адміністрування; г) наявність розподілу компетенції між різними суб'єктами публічного адміністрування з метою уникнення дублювання їх функцій.

Ключові слова: публічне адміністрування, публічне управління, адміністративне право, державна політика, публічна політика, органи виконавчої влади.

Ziboreva O.B. Concepts and signs of public administration

The article is devoted to the definition of the concept in the signs of public administration. It was found that the transition from the state-centric paradigm of state administration to the concept of a service state led to the renewal of the conceptual apparatus of administrative law. There was a need to substantiate the essence and characteristics of public administration, with the help of which the goals of the existence of a service state are realized.

It is substantiated that the category “public administration” occupies an important place in modern scientific research. Scientists of public administration are mainly considered as: a) a way of realizing public interest as the interest of a certain social community, united within the territory of the state; b) as a mechanism for the implementation of state policy; c) as the activity of public authorities (or state bodies and local self-government bodies) aimed at achieving socially important goals.

It has been established that the definition of the concept of “public administration” in a broad sense depends to a certain extent on the level of development of democratic relations in society. If the state is characterized as democratic, then public administration can be defined as professional, paid, funded from the state and local budgets, the activities of state bodies and local self-government bodies, their officials, aimed at ensuring the rights, needs and interests of man and citizen, civil society, subjects objects of entrepreneurial activity and other participants in public

relations within the framework of a unified state (public) policy. In a narrow, technocratic, understanding, public administration of any state can be considered as a set of actions of state-authorized bodies and their officials aimed at implementing public policy measures in all spheres of society.

It has been proved that the signs of public administration are: a) the relationship between the direction of actions of persons directly carrying out public administration measures and state (public) policy; b) the professional nature of public administration; c) detailed legal regulation of most of the public administration activities; d) the presence of a distribution of competence between various subjects of public administration in order to avoid duplication of their functions.

Key words: public administration, public administration, administrative law, state policy, public policy, executive authorities.

Постановка проблеми. Проблема визначення сутності публічного адміністрування останнім часом привертає активну увагу науковців та практиків, оскільки зміна парадигми публічного управління і підвищення значення прав, свобод та інтересів людини і громадянина як мети діяльності публічних органів потребує створення належного теоретико-методологічного підґрунтя, у тому числі досконалого понятійного апарату. Нині усталене розуміння сутності та ознак публічного адміністрування ще не сформувалося, що обумовлює потребу у виробленні та обґрунтуванні його правової природи та ознак. Вказане обумовлює потребу у проведеному наукових розвідок за вказаним напрямом і слугує підтвердженням актуальності та важливості теми цієї статті.

Стан опрацювання цієї проблематики характеризується наявністю численних наукових праць, в яких розглядаються правові, управлінські, економічні та інші аспекти публічного адміністрування. Зокрема, питання публічного адміністрування розглядали у своїх роботах В. Р. Біла, К. Л. Бугайчук, В. В. Галунько, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, О. І. Миколенко, Т. Б. Семенчук та інші автори. Разом з тим суперечності у розумінні сутності публічного адміністрування обумовлюють необхідність продовження наукової дискусії, результатом якої має стати напрацювання теоретико-методологічної бази за вказаним напрямом.

Метою статті є визначення поняття та ознак публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Перехід від державоцентричної парадигми державного управління до концепції сервісної держави обумовив оновлення понятійного апарату адміністративного права. Виникла потреба у обґрунтуванні сутності та ознак публічного адміністрування, за допомогою якого реалізуються цілі існування сервісної держави.

Слід сказати, що розуміння сутності публічного адміністрування у різних авторів має значні відмінності. Так, Т. Б. Семенчук, виходячи із розуміння терміну «адміністрування» як дій державних службовців у частині надання громадянам країни послуг щодо чинного законодавства, розглядає публічне адміністрування як «механізм, який з одного боку забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, з іншого боку – реалізацію обраного типу політики, яку втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах, як в межах країни, так і закордоном, у всіх напрямках її прояву» [1, с.389]. Дане визначення викликає низку питань. По-перше, конструкція «послуги щодо законодавства» уявляється дещо неточною. Система законодавства розуміється на теоретико-методологічному рівні як «система всіх упорядкованих нормативно-юридичних актів та інших письмових джерел об'єктивного юридичного права певної держави» [2, с.134]. Безумовно, розробка, затвердження, удосконалення, упорядкування та скасування таких актів потребують активної законотворчої діяльності, під якою, у свою чергу, розуміють «діяльність уповноважених державних органів, а в передбачених правом випадках – всього українського народу щодо прийняття, зміни або скасування законів України» [3, с.82], але, на нашу думку, сприймати законотворчу діяльність лише в контексті надання послуг суспільству було б не зовсім коректно, оскільки цей феномен має розглядатися у першу чергу у контексті виконання функцій держави, а не послуг окремим суб'єктам суспільних відносин або суспільству в цілому. До того ж у певних ситуаціях законотворча діяльність держав з усталеними демократичними відносинами спрямована на обмеження прав і свобод громадян, як це відбувається, наприклад, під час пандемії коронавірусної хвороби COVID-19 [4]. По-друге, викликає заперечення теза про делегування державним службовцям повноважень «під час волевиявлення народу на виборах» [1, с.389]. Ми не намагаємося спростувати існування залежності між результатами виборів, формуванням Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, оновленням керівного складу центральних органів виконавчої влади, разом з тим хотілося б зауважити, що цей процес не має однозначно лінійного характеру, оскільки вказані процеси досить часто уявляють собою результати компромісу між різними політичними силами, і, відповідно, не можна стверджувати, що народ України на виборах, прямо чи опосередковано, формує склад органів виконавчої

влади (до того ж більша частина державних службовців продовжують займати свої посади незалежно від результатів виборів).

На думку О.В.Кузьменко, «публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму» [5, с.23]. Слід сказати, що категорія «публічний інтерес» останнім часом привертає активну увагу дослідників, з цього приводу точаться наукові дискусії, і загальноприйнятого розуміння вказаного феномену ще не сформовано. Так, ведуться дискусії щодо співвідношення категорій «публічний інтерес» і «публічні зобов'язання», щодо можливості реалізації публічних інтересів приватноправовими засобами, поза межами адміністративного права [6]. Ми приєднуємося до дослідників, які вважають за доцільне сформулювати легальне визначення цього поняття, оскільки його цінність для розуміння процесів у сфері публічного управління і публічного адміністрування є, на нашу думку, беззаперечною.

К. Л. Бугайчук вважає, що «публічне адміністрування – це регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами системна організуюча, владно-розпорядча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, яка спрямована на впорядкування їх організаційної структури, планування, підготовку, розробку та реалізацію управлінських рішень, організацію діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення їх повсякденної діяльності з метою досягнення суспільно корисних цілей і самої мети створення та діяльності відповідного суб'єкта адміністрування» [7, с.43]. На нашу думку, це визначення дещо обмежує соціальне призначення публічного адміністрування як діяльності, яка спрямована на досягнення соціально значущих цілей. Автор трактує досліджувану категорію як таку, яка охоплює виключно управлінські та забезпечувальні процеси в системі самих органів публічного адміністрування, а вже від досконалої організації таких процесів залежить, на його думку, досягнення корисних для всього суспільства цілей. Нам уявляється, що первинним при розумінні сутнісних ознак публічного адміністрування є не узгоджена робота певної кількості чиновників (сама по собі вона може не сприяти, а навіть перешкоджати досягненню суспільно значущого результату, наприклад, внаслідок створення такими чиновниками бюрократизованих систем реалізації прав та інтересів фізичних та юридичних осіб), а соціально значущі цілі, досягнення яких є важливим для більшості членів суспільства.

Безумовно, це викликає питання про те, як саме визначити суспільно значущі цілі. На нашу думку, такі цілі детермінуються державною політикою у певній сфері суспільних відносин з урахуванням зворотного зв'язку між органами публічної влади в цілому та органами публічного адміністрування зокрема. Інакше процес діяльності органів публічної влади не можна вважати ефективним [8]. Відповідно до п.3 ч.1 ст.2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до повноважень Уряду належить «забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування» [9]. Відповідно до положень ч.2 ст.1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [10]. Державну політику визначають як напрямок дій (або бездіяльність), що обирає державна влада (або орган державної влади, що має повноваження: правові, політичні й фінансові) для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем, реакцію держави на конкретні проблеми суспільства, або груп у цьому суспільстві, наприклад, громадян, неурядових організацій, яка покликана погоджувати інтереси, знаходити консенсус, необхідний для стабільності суспільства [11]. При цьому слід згадати, що серед теоретиків триває дискусія щодо обґрунтованості та доцільності вживання термінів «державна політика» та «публічна політика». Існує думка, що конструкція «державна політика» є частиною державоцентристського підходу, притаманного радянському праву, а вживання цього терміну підкреслює домінування інтересів держави над правами, свободами та інтересами людини і громадянина.

З цього приводу ми погоджуємося з Ю. В. Палагнюк, яка пише, що в вітчизняній науковій літературі державна політика, як правило, розглядається як стабільна організована і цілеспрямована діяльність уряду по відношенню до тієї чи іншої проблеми; ця діяльність здійснюється безпосередньо урядом і впливає на життя суспільства. Деякі українські вчені диференціюють це розуміння поняття «державна політика» від поняття «публічної політики», що використовується в західній літературі і означає включення громадянського суспільства в процес формування, реалізації та оцінки державної політики. Проте різні визначення публічної (державної) політики мають спільні ключові елементи незалежно від того, чи визначення даного терміна є занадто широким або більш вузьким. Державна політика (або публічна політика) є стратегічним курсом, що спрямований на розвиток держави, її окремих сфер, та якого дотримуються органи державного управління та громадськість [12, с.66]. Як додаткові аргументи на користь цієї позиції додамо, що у демократичній державі

державна політика не може бути чимось принципово відмінним від публічної політики, адже за допомогою прямих і непрямих форм демократії, залучення громадськості до обговорення суспільної значущих змін у функціонуванні держави та суб'єктів місцевого самоврядування досягається відповідність заходів державної політики публічним інтересам. Якщо ж державна політика демократичної держави не відповідає соціальним прагненням суспільства, то ситуація є нестабільною, тимчасовою, і у такому випадку слід очікувати змін – або сутності обраної державної політики, або рівня демократичності суспільних відносин у державі.

Висновки. На підставі викладеного вище можна перекоонатися, що категорія «публічне адміністрування» займає важливе місце у сучасних наукових дослідженнях. Науковці публічне адміністрування переважно розглядають як: а) спосіб реалізації публічного інтересу як інтересу певної соціальної спільноти, об'єднаної у межах території держави; б) як механізм реалізації державної політики; в) як діяльність органів публічної влади (або державних органів та органів місцевого самоврядування), спрямована на досягнення загальносуспільних цілей.

На нашу думку, визначення поняття «публічне адміністрування» у широкому розумінні певною мірою залежить від рівня розвитку демократичних відносин у суспільстві. Якщо держава характеризується як демократична, то публічне адміністрування можна визначити як професійну, оплачувану, фінансовану із державного та місцевих бюджетів діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, спрямовану на забезпечення прав, потреб та інтересів людини та громадянина, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності та інших учасників суспільних відносин у межах єдиної державної (публічної) політики.

У вузькому, технократичному, розумінні публічне адміністрування будь-якої держави можна розглядати як сукупність дій уповноважених державою органів та їх посадових осіб, спрямованих на реалізацію заходів державної політики у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

Ознаками публічного адміністрування виступають: а) зв'язок між спрямованістю дій осіб, які безпосередньо здійснюють заходи публічного адміністрування, і державною (публічною) політикою; б) професійний характер публічного адміністрування; в) детальна нормативно-правова регламентованість більшої частини діяльності з публічного адміністрування; г) наявність розподілу компетенції між різними суб'єктами публічного адміністрування з метою уникнення дублювання їх функцій.

Напрями подальших наукових досліджень мають бути пов'язані із визначенням особливостей публічного адміністрування у різних сферах суспільних відносин – економічній, правоохоронній, освітній, екологічній тощо.

Список використаних джерел:

1. Семенчук Т. Б. Сутність категорії публічне адміністрування та передумови її формування. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2013. № 42. С.385-390.
2. Рабінович П. М. Основи теорії та філософії права: навч. посібник. Львів : Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021. 256 с.
3. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні: навч. посібник. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 220 с.
4. Права приватної особи в умовах пандемії COVID-19: проблеми здійснення і захисту / за ред. Є.О. Харитонова, О.І. Харитоновой, К.Г. Некіт. Моногр. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 404 с.
5. Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття публічне адміністрування. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2009. № 3. С.20-24.
6. Kasianenko L., Shopina I., Karmalita M., Muliavka D. Interest in the context of tax relations: traditional approach and trends of tax management development. Juridical Tribune (Tribuna Juridica). 2020. №10(1). С.56-68.
7. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. Право і безпека. 2017. №3 (66). С.38-44.
8. Шопіна І. М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. Публічне право. 2011. № 3. С. 65–71.
9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст.222.
10. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст.385.
11. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. №9. С.
12. Палагнюк Ю.В. Державна політика та публічна політика: теоретичний аспект. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія. Сер.: Державне управління. 2012. Вип. 169. С.63-67.