

ІНСТРУМЕНТАЛЬНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Жукова Є.О.,
кандидат юридичних наук,
докторант Міжрегіональної Академії
управління персоналом
<https://orcid.org/0000-0003-2471-5230>

Жукова Є. О. Інструментальні аспекти публічного адміністрування.

Стаття присвячена інструментальним аспектам публічного адміністрування. Досліджено сутність інструментального підходу у праві, за якого правова норма сприймається як предмет соціалізації індивіда, який прагне адаптуватися до вимог соціального середовища, задовольнивши при цьому свої потреби. Акцентовано увагу на тому, що інструментальна теорія права передбачає, що потреби, інтереси та інші інтенції спочатку усвідомлюються і групуються залежно від ступеня вираженості і присутності у суспільстві. У вказаному контексті публічне адміністрування можна розглядати як інструмент досягнення цілей держави.

Діяльність з публічного адміністрування за своїм змістом завжди є правозастосовною, на відміну, наприклад, від законотворчої діяльності і здійснення правосуддя. Хоча нормотворчий елемент присутній у публічному адмініструванні, але він носить не характер самоцілі, вторинний, допоміжний характер, оскільки першоджерелом правового статусу та особливостей функціонування публічної адміністрації у будь-якому разі є закон.

Стадії публічного адміністрування, які, на нашу думку, можуть бути описані наступним чином. По-перше, це визначення на конституційному рівні базових засад взаємодії людини і держави, функціонування органів публічної влади, прав та свобод людини і громадянина. По-друге, це розробка законів, в яких вказані правові категорії знаходять свій розвиток, у відповідності із вказаними законами органи публічної влади, правовий статус яких передбачений на законодавчому рівні, отримують свій правовий статус. По-третє, це підготовка комплексу підзаконних нормативно-правових актів, якими передбачено створення публічних адміністрацій, які мають джерелом свого формування саме підзаконний нормативний акт, наприклад, це стосується міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. По-четверте, це стадія формування публічних адміністрацій, які функціонують на основі підзаконних правових актів, та визначення планів їх діяльності. По-п'яте, це, власне, саме функціонування публічної адміністрації залежно від тих цілей та завдань, а також планів, які були визначення на попередніх етапах. По-шосте, це стадія контролю за діяльністю публічної адміністрації, який здійснюється як на загальнодержавному, так і на міжвідомчому, відомчому рівні, як самоконтроль публічної адміністрації, а також як громадський контроль (нагляд) за її діяльністю.

Зроблено висновок, що публічне адміністрування як правовий інструмент уявляє собою правовий спосіб забезпечити потреби, інтереси та інші інтенції фізичних та юридичних осіб шляхом законодавчого та підзаконного закріплення статусу публічних адміністрацій, їх формування та комплектування, постановки цілей та планування їх діяльності, безпосередньої правозастосовної діяльності та контролю різних рівнів за її здійсненням.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, публічне адміністрування, правовий інструмент, інструментальна теорія, правові засади.

Zhukova Y. O. Instrumental aspects of public administration.

The article is devoted to the instrumental aspects of public administration. The essence of the instrumental approach in law is investigated, in which the legal norm is considered as the subject of socialization of an individual who seeks to adapt to the requirements of the social environment, while satisfying his needs. Attention is focused on the fact that the instrumental theory of law assumes that needs, interests and other intentions are first recognized and grouped depending on the degree of expression and presence in society. In this context, public administration can be viewed as a tool for achieving the goals of the state.

In terms of their content, public administration activities are always law enforcement, unlike, for example, law-making and the administration of justice. Although the rule-making element is present in public administration, it is not an end in itself, a secondary, auxiliary character, since the primary source of the legal status and features of the functioning of public administration is in any case the law.

The stages of public administration, which, in our opinion, can be described as follows. First, it is the definition at the constitutional level of the basic principles of interaction between a person and the state, the functioning of public authorities, human and civil rights and freedoms. Secondly, this is the development of laws, where the specified legal categories find their development, in accordance with the specified laws, public authorities, the legal status of which is provided for at the legislative level, receive their legal status. Thirdly, this is the preparation of a set of by-laws, providing for the creation of public administrations, which have the source of their formation is a by-law, for example, this applies to ministries and other central executive bodies. Fourthly, this is the stage of formation of public administrations operating on the basis of bylaws and the definition of plans for their activities. Fifth, this is, in fact, the very functioning of the public administration, depending on the goals and objectives, as well as plans that were identified at the previous stages. Sixth, this is the stage of control over the activities of the public administration, carried out both at the national and at the interdepartmental, departmental level, as self-control of the public administration, as well as public control (supervision) over its activities.

The conclusion was made that public administration as a legal instrument is a legal way to ensure the needs, interests and other intentions of individuals and legal entities by legislative and subordinate consolidation of the status of public administrations, their formation and recruitment, setting goals and planning their activities, direct enforcement and control different levels for its implementation.

Key words: administrative and legal support, public administration, legal instrument, instrumental theory, legal foundations.

Постановка проблеми. Складність права як соціального феномену обумовлює наявність багатьох концепцій його розуміння, зміст яких накладає свій відбиток на сприйняття всіх правових явищ і процесів. Виникнення і зміцнення концепцій публічного адміністрування, роль якого для розвитку держави і громадянського суспільства є беззаперечною, потребує розробки відповідного теоретико-методологічного підґрунтя, у тому числі й розгляду досліджуваного феномену як правового інструменту. На жаль, нині можна констатувати недостатність наукових досліджень у цій сфері, що зумовлює спрямованість наукових пошуків і слугує підтвердженням новизни і актуальності цієї статті.

Стан опрацювання досліджуваної проблематики. Питання праворозуміння розглядали у своїх дослідженнях С. Алаїс, М. Козюбра, А.Пухтецька, П. Рабінович, В. Шаповал та інші науковці, у роботах яких знайшли своє висвітлення різноманітні аспекти розгляду права як інструменту, завдяки використанню якого можна досягти соціально значущих цілей. Разом з тим інструментальні аспекти публічного адміністрування залишаються недостатньо дослідженими.

Метою написання статті є визначення інструментальних аспектів публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. На переконання прибічників інструментальної концепції праворозуміння, право – це об'єктивна реальність, що втілюється в певній формі. Зовнішньою формою права, інформаційним джерелом і знаком його буття є закони, судові прецеденти, інші джерела юридичних норм; право й закон – явища різнопорядкові, стосуються різних зрізів правової дійсності. Органічна єдність права й закону суперечлива за суттю і роллю в житті суспільства, оскільки публічні, примусові закони – це продукт державної влади, що здебільшого й визначає можливість видання законів тільки на розсуд влади [1, с.140]. Додамо, що у тоталітарній державі право звичайно може існувати у двох іпостасях: по-перше, як масив нормативно-правових документів, в яких знаходять своє відображення не прагнення та інтереси громадян, а потреби та інтереси політичної еліти, яка жорстко контролює всі сфери життєдіяльності (таке явище у деяких джерелах з філософії права отримало назву не-право); і, по-друге, як сукупність існуючих у суспільній свідомості правових концепцій та ідей про справедливе і належне, які, у тому числі, включають скасування існуючих правових актів як джерела дискримінації та порушення природних прав і свобод людини.

О. Онуфрієнко справедливо зазначає, що цінність інструментальної теорії права виявляється не тільки у площині її соціальної обумовленості. Не менш важливою є також і її власне правова цінність, оскільки в межах інструментальної теорії права можливо істотно поглибити уявлення про структурну будову та сутність права: правовий інструменталізм здатний запропонувати унікальну «модель права», не прив'язану виключно до норм права; виявити мінімальні структурні компоненти правової матерії, які неможливо «побачити», а відтак і дослідити у межах аналітичної юриспруденції і які можуть бути визначені тільки як правові засоби [2, с.180-183]. Додамо, що при цьому, чим більшою стає усвідомлення потреби у деполітизації системи

публічного адміністрування, тим більшою стає цінність правових засобів як нейтральних, позбавлених політичного забарвлення, інструментів досягнення поставлених перед публічними адміністраціями цілей.

Н. Мамченко стверджує, що у теперішній час, у західних країнах, відбувається досить плідна дискусія щодо проблеми співвідношення цілей природного і позитивного права серед провідних правознавців (як теоретиків, так і філософів права). Адже якщо метою природного права є установка на реалізацію природних і невідчужуваних прав людини, а метою позитивного права є встановлення правових норм, то метою всякої правової системи є синтез цілей як першого, так і другого. Але у вітчизняній теорії права парадигмі природного права не приділяється належної уваги, хоча актуальність її очевидна саме в умовах адаптації національного законодавства України (в контексті цілісної правової системи) до стандартів Європейського Союзу [3]. Розвиваючи наведену думку, зауважимо, що сама по собі адаптація національного законодавства до стандартів Європейського Союзу уявляється нам не скільки самоціллю, скільки інструментом досягнення інших правових цілей – зокрема, досягнення високої ефективності правового регулювання, високого рівня захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. У рамках досягнення вказаної мети проблема забезпечення оптимального поєднання елементів позитивного і природного права уявляється нам дуже важливою.

Як можна побачити з наведеного вище, інструментальний підхід у праві пов'язує з розвитком природного права, в якому, на відміну від позитивного, правова норма сприймається як предмет соціалізації індивіда, який прагне адаптуватися до вимог соціального середовища, задовольнивши при цьому свої потреби. Тобто, первинним є інтерес (потреба, інтенція) індивідуума, а правова норма виступає певним компромісним результатом бажання груп таких індивідів досягти ти своїх цілей. Отже, право є не первинною цінністю, а результатом розвитку суспільства, в якому усвідомлено потребу існування загальних правил і норм, призначення яких полягає в упорядкуванні суспільних відносин для того, щоб більшість потреб та інтересів фізичних та юридичних осіб були задоволені. Ми не можемо сказати про задоволення всіх без винятку потреб та інтересів, оскільки тут неминуче виникає суперечність між бажанням одних індивідуумів реалізувати свої прагнення і небажанням інших індивідів зазнати наслідків такої реалізації, яка може зашкодити їх власним потребам та інтересам, соціальному самопочуттю тощо.

Отже, інструментальна теорія права передбачає, що потреби, інтереси та інші інтенції спочатку усвідомлюються і групуються залежно від ступеня вираженості і присутності у суспільстві, а також залежно від впливу на важливі соціальні, економічні, політичні, освітні, екологічні та інші процеси. Потім, після своєї вербалізації, такі утворення знаходять закріплення на правовому рівні для того, щоб за допомогою правових приписів забезпечити виконання вказаних потреб та інтересів, їх включення до планів і завдань діяльності публічних адміністрацій. Таким чином, у вказаному контексті публічне адміністрування можна розглядати як інструмент досягнення цілей держави, при цьому, як ми вже вказували вище, слід розрізняти політичні цілі, які пов'язані з амбіціями певних політичних лідерів та мають своїм змістом вплив на електоральну поведінку громадян, і цілі забезпечення, пов'язані із встановленням сталих безконфліктних відносин у державі і суспільстві з тим, щоб всі проблеми життєдіяльності фізичних та юридичних осіб, а також самої держави та її інституцій вирішувалися швидко і безперешкодно.

Інструментальна теорія права сформувалася ще півстоліття тому, однак вона зберігає актуальність і в наші дні. Сприйняття права як універсального регулятора обумовлює розуміння правової норми та самого процесу правозастосування як комплексу спеціальних інструментів, призначення яких полягає в упорядкуванні суспільних відносин, реалізації встановлених конституцією та законами прав та свобод людини і громадянина, забезпечення інтересів фізичних та юридичних осіб тощо. Якщо розглядати публічне адміністрування з точки зору технологічних процесів, воно може бути описано як два основних способи, перший з яких передбачає пряме застосування норми закону у правозастосовній діяльності, реалізацію одним із трьох способів (дотримання, виконання або використання); і другий спосіб, який передбачає підготовку на основі закону підзаконних правових актів, яких безпосередньо в визначено сам механізм правозастосування, після чого має місце акт правореалізації, такий само, як у першому варіанті.

Діяльність з публічного адміністрування за своїм змістом завжди є правозастосовною, на відміну, наприклад, від законотворчої діяльності і здійснення правосуддя. Хоча, безумовно, нормотворчий елемент присутній у публічному адмініструванні, але він носить не характер самоцілі, вторинний, допоміжний характер, оскільки першоджерелом правового статусу та особливостей функціонування публічної адміністрації у будь-якому разі є закон.

Вказане викликає питання про стадії публічного адміністрування, які, на нашу думку, можуть бути описані наступним чином. По-перше, це визначення на конституційному рівні базових засад взаємодії людини і держави, функціонування органів публічної влади, прав та свобод людини і громадянина. По-друге, це

розробка законів, в яких вказані правові категорії знаходять свій розвиток, у відповідності із вказаними законами органи публічної влади, правовий статус яких передбачений на законодавчому рівні, отримують свій правовий статус. По-третє, це підготовка комплексу підзаконних нормативно-правових актів, якими передбачено створення публічних адміністрацій, які мають джерелом свого формування саме підзаконний нормативний акт, наприклад, це стосується міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. По-четверте, це стадія формування публічних адміністрацій, які функціонують на основі підзаконних правових актів, та визначення планів їх діяльності. По-п'яте, це, власне, саме функціонування публічної адміністрації залежно від тих цілей та завдань, а також планів, які були визначення на попередніх етапах. По-шосте, це стадія контролю за діяльністю публічної адміністрації, який здійснюється як на загальнодержавному, так і на міжвідомчому, відомчому рівні, як самоконтроль публічної адміністрації, а також як громадський контроль (нагляд) за її діяльністю.

Висновки. Отже, публічне адміністрування як правовий інструмент уявляє собою правовий спосіб забезпечити потреби, інтереси та інші інтенції фізичних та юридичних осіб шляхом законодавчого та підзаконного закріплення статусу публічних адміністрацій, їх формування та комплектування, постановки цілей та планування їх діяльності, безпосередньої правозастосовної діяльності та контролю різних рівнів за її здійсненням.

Список використаних джерел:

1. Пархоменко Н. М. До визначення співвідношення права та закону в контексті класичних і сучасних концепцій праворозуміння. *Державне управління і право*. 2006. Ч. 1. Вип. 1. С. 138-141.
2. Онуфрієнко О.В. Трансформація праворозуміння як необхідний чинник підвищення ефективності механізму здійснення форм безпосередньої демократії (інструментально-правовий аспект). *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України*. 2002. № 2. С. 180-183.
3. Мамченко Н.В. Демократія: правові та моральні аспекти. *Політологічний вісник*. 2000. № 7. С. 97- 99.