

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ, ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ

Міхровська М. С.,
*кандидат юридичних наук, докторатка Науково-навчального
Інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0000-0002-0949-6124*

Міхровська М. С. Публічна адміністрація, державне управління та електронне урядування: особливості взаємозв'язку.

Докорінні трансформаційні зміни, що відбуваються в Україні останні декілька десятиліть, не могли не відобразитись на суттєвій зміні термінів, що їх вживає законодавство. Так, терміни «електронне урядування», «діджиталізація», «цифрові послуги» стали постійними супутниками життя громадян. Однак, важливим є те, що поряд новими сучасними термінами в законодавстві вживаються також і інші, котрі є досить застарілими і потребують перегляду. Одним із таких термінів, на нашу думку, є поняття «державне управління». З огляду на те, що цей термін вважався ключовим за радянських часів в науці адміністративного права, мав особливу мету та специфічні методи реалізації, його застосування до сучасних явищ, таких як, наприклад, електронне урядування є не тільки недоречним, але й абсолютно невдалим з огляду на те, що основою електронного урядування та цифрових трансформацій є якраз демократизація стосунків між державою та громадянином, за допомогою сервісних складових. Більше того, продовження застосування такого терміну в законодавстві фактично нівелює усю сутність адміністративної реформи, що триває в Україні вже понад 25 років, головною метою якої якраз і була трансформація застарілої системи державного управління у нову, демократичну, направлену на забезпечення прав та свобод людини систему.

У статті проведено порівняльний аналіз між термінами «державне управління» та новим, сучасним терміном «публічна адміністрація» як в загальному розумінні, так і в сфері електронного урядування зокрема.

Автором зроблено висновки, що через низку важливих причин поняття «державне управління» має бути замінене на більш сучасне поняття – «публічна адміністрація», яке давно стало ключовим в законодавстві Європейського Союзу. Підкреслено, що саме «публічна адміністрація» має стати тим базовим терміном, на який спиратиметься все інше законодавство, в тому числі, передусім, закони, що визначають статус та повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: діджиталізація, цифрові трансформації, публічне управління, адміністративна реформа.

Mikhrovska M. Public administration, state administration and e-government: features of the interconnection.

The radical transformational changes taking place in Ukraine over the last few decades made a significant change in the terms that are used in the legislation. Thus, the terms "e-government", "digitalization" and "digital services" have become constant life companions of every citizen. However, one of the important things is, that in addition to the new modern terms in the legislation, the other terms are also used, which are quite outdated and should be revised. One of such terms, in our opinion, is the concept of old "state administration". Considering that this term was one of the key terms in the science of administrative law during the Soviet times, had a special purpose and specific methods of implementation, its application to modern phenomena such as e-government is completely inappropriate. Additionally, application of this term is com-

pletely unsuccessful in view that the basis of e-government and digital transformations is democratization of relations between the state and the citizen, with the help of service components.

Moreover, the continued use of such term in the law effectively undermines the essence of administrative reform, which has been going on in Ukraine for over 25 years.

The article demonstrates the comparative analysis between the terms old "state administration" and the new, modern term "public administration" in the general sense and in the field of e-government in particular.

The author concludes that for several important reasons, the concept of "state administration" should be replaced by a more modern concept – "public administration", which is the key term in the law of European Union for already a long time. It was emphasized that "public administration" should be the basic term on which all other legislation will be based, including, above all, laws that determine the status and powers of executive bodies and local self-government.

Key words: digitalization, digital transformation, administrative reform.

Постановка проблеми. Україна як держава останні роки переживає серйозні трансформаційні процеси, які зачіпають чи не всі сфери її діяльності. В тому числі, разом з серйозними змінами в законодавстві, поступово змінюється й юридична термінологія, яким це законодавство послуговується. Проте деякі терміни, що їх часто називають «ключовими» та «засадничими» продовжують вживатись протягом тривалого часу без змін. Проте це, як і всі інші явища, має не тільки позитивні аспекти, але й негативні.

Одним із таких «усталених» термінів, що прийшов до нас в незмінному вигляді є термін «державне управління».

Метою статті є з'ясування сутності поняття «державне управління», з'ясувати його ознаки, а також віднайти витоки вживання цього терміну, для того, щоб зробити висновки щодо доцільності його застосування у сучасній державі.

Виклад основного змісту. Якщо звернутися до поняття управління, то воно визначається як певний цілеспрямований вплив з метою упорядкування відповідної системи та забезпечення її функціонування належним чином[1, С.7]. Крім того, управлінням вважають належним чином організовану діяльність людини в соціальній, біологічній і технічній сферах, спрямовану на задоволення відповідних потреб людини[2,С.89]. Більш повним, на нашу думку, є визначення, що управлінням є систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому чи на її окремі тенденції в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети[3, С.29].

В усі часи управління відігравало визначальну роль в житті суспільства. Так, ще Ж. Боден зазначав, що «держава за допомогою права управління (*droit gouvernement*) зорієнтована на справедливість та дійсне призначення держави»[4, С.207]. А Ш.Л. Монтеск'є вказував, що принципи управління, поряд з кліматом, релігією, законами, а також прикладами з минулого, звичаями та поведінкою є факторами, що утворюють основний дух (*esprit general*) та керують людьми[4, С.266].

Інший видатний мислитель, Вольтер, у своїх «Думках про державне управління», вказував, що лише закони можуть бути господарями народу, але аж ніяк не чиновники: «Свобода полягає лише в тому, щоб залежати тільки від законів, рівність не виключає залежність одних людей від інших, неависний абсолютизм не государя, а старших чиновників чи секретарів[5]. Варто зауважити, що як Вольтер у філософських трактатах, так і Монтеск'є намагались показати соціальне спрямування управління у служінні суспільному благу, що є важливим для нашого дослідження.

Проте, звернемося наразі безпосередньо до державного управління. Важливо наголосити, що свого розквіту категорія «державне управління» набула за радянських часів, оскільки воно було однією з головних форм діяльності Радянської держави (поряд зі здійсненням державної влади, правосуддя, прокурорського нагляду [6, С.61.]. Так, Г.В. Атаманчук, як один із провідних адміністративістів того часу, визначив державне управління як цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив держави через систему її органів та посадових осіб на суспільні процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей, що здійснюється в межах суб'єктивного фактора (суспільства) як управляючий вплив одних людей, організованих у владні структури, на інших, головним чином зайнятих у сферах відтворення матеріальних, соціальних та духовних цінностей та продуктів[7,С.38]. Отже, ми бачимо, що державне управління в радянські часи фактично перетворилося на інструмент впливу на свідомість людей задля успішного втілення радянської ідеології, замість того, щоб бути на сторожі інтересів суспільства. Інші

вчені так само дотримувалися схожої позиції. Так, С.С.Студеникін зазначав: «державне управління – це виконавча і розпорядча діяльність органів державної влади»[8, С.5]. Трохи згодом майже тим самим шляхом визначення пішов і В.Юсупов, який визначав, що державне управління – це владна організуюча діяльність виконавчо-розпорядчих органів державного управління[9, С.19].

Особливими властивостями державного управління, на думку Ю.М. Козлова, є такі:

1. це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, основним напрямком якої є виконання, тобто реалізація законів і підзаконних норм, інших нормативно-правових актів шляхом застосування необхідних юридично-владних повноважень;

2. це прерогатива спеціальних суб'єктів, які окреслюються поняттям виконавчо-розпорядчих органів державної влади, чи органів державного управління;

3. це виконавча діяльність здійснювана в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом;

4. це підзаконна діяльність, яка носить вторинний характер порівняно з законодавчою діяльністю[10, С.19]. Виходячи з проаналізованого, очевидним є той факт, що протягом всього існування радянської держави категорія державне управління, якою фактично були підмінені і поняття виконавчої влади, і поняття адміністративного права, було своєрідним інструментом впливу на свідомість радянських громадян з приводу того, що основними завданнями державного управління є виконання та розпорядництво, але аж ніяк не забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

Крім того, в радянських та пострадянських джерелах поширеним є твердження, що «управління» походить від латинського терміну «administratio»[11, С.6], проте у західних країнах вважається, що слово «адміністрація» походить від латинського ministrare – «служи-ти»[12, С.10-13]. Таким чином, відбулася повна підміна понять, і концепція управління, що домінувала в той час, має бути замінена на кардинально протилежну – служіння суспільству.

З наближенням законодавства України до європейського, все частіше в науці адміністративного права вживається термін «публічна адміністрація», адже оскільки, як наголошував відомий адміністративіст В.Б. Авер'янов, «...треба утверджувати думку, що, зрештою, аспекти раціоналізації державного управління мають бути підпорядковані аспектам його демократизації і гуманізації»[13, С.25]», відтак, правильним є намагання відійти від концепції застарілого державного управління на користь сучасної сервісно-спрямованої системи публічної адміністрації, що панує в європейських державах. І хоча в науковій літературі термін «публічна адміністрація» часто перекладається як «державне управління», проте поняття публічної адміністрації не є тотожним поняттю державного управління, воно значно ширше за обсягом, має іншу мету та засоби впровадження.

Важливим є той факт, що Конституція України не вживає термін «державне управління», в ній можна зустріти лише «управління державними справами» що має інше смислове навантаження, на відміну від Закону «Про Кабінет Міністрів», в якому досі міститься термін «державне управління».

В.Б. Авер'янов перехід від управлінської концепції до публічно-сервісної свого часу визначив як «людиноцентристський поворот» вітчизняного праводержавнознавства»[14, С. 2].

Як вже було зазначено, терміном «публічна адміністрація» давно оперують у праві Європейського Союзу, до правових стандартів якого так прагне Україна, причому існує цей термін у двох значеннях: вузькому і широкому. У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба»[15, С.74-77]. В широкому сенсі в праві ЄС до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції[16, С.27-31]. Тобто, у широкому сенсі до «публічної адміністрації» відносяться також незалежні публічні підприємства та уповноважені особи при виконанні державних функцій.

Отже, термін «публічна адміністрація» виступає симбіозом змісту термінів «державне управління» та «місцеве самоврядування», та є сукупністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на виконання закону та реалізацію інших публічно-управлінських функцій, які можуть делегуватися підприємствам, установам та організаціям та будь-які інші суб'єкти, що здійснюють функції публічного управління, які своєю діяльністю забезпечують права і свободи людини і громадянина[17].

Державне управління має зовсім іншу мету, аніж сучасне публічне управління: «Під «публічною адміністрацією» розуміється система органів публічної влади, які здійснюють свої завдання у сфері функціонування держави виключно в інтересах суспільства» [18]. Крім мети, вони різняться також:

- характером зв'язків – поряд з субординаційними і координаційними як рівноправний вид управлінських зв'язків ми виділяємо реординаційні відносини, які можуть мати свій ви-яв як між органами публічної адміністрації (можливість підпорядкованого органу впливати на рішення керуючого тощо), так і між громадянами чи юридичними особами приватного права та органом публічної адміністрації (право вимагати від органу публічної адміністрації надавати адміністративні послуги належним чином, право на належний розгляд звернень громадян тощо);
- новими формами діяльності органів публічної адміністрації – укладання адміністративних договорів, надання розширеного переліку адміністративних послуг, здійснення електронного урядування;
- методологічною основою діяльності – діяльність органів публічної адміністрації має ґрунтуватися на оновленій нормативно-правовій базі, створеній з урахуванням вимог євро-пейських інституцій та європейських стандартів[19].

Щодо електронного урядування, визначення цього терміну міститься в Концепції розвитку електронного урядування 2017 року і виглядає наступним чином: «Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян»[20]. Визначення має ряд позитивних аспектів, наприклад, містить відсилку до сервісної складової та ціль сформовано з огляду на забезпечення потреб людини. Проте не можна не відмітити відсилку до системи державного управління, формою організації якого воно (електронне урядування) виступає у визначенні. Таким чином, створюється суттєве протиріччя:

1. Термін «державне управління» має абсолютно конкретне «забарвлення», яке робить відсилку до радянського минулого нашої держави, за якої саме державне управління, на противагу західним концепціям розподілу влад, визначалося одним з «видів влади» замість сучасної виконавчої гілки влади, оскільки в науці адміністративного права радянського періоду категорія «державне управління» вважалася базовою і домінуючою. Зокрема, за радянських часів державне управління визначалося як один з чотирьох основних видів діяльності держави — поряд з такими її видами, як здійснення: а) власне державної влади — це діяльність рад народних депутатів усіх рівнів; б) правосуддя; в) прокурорський нагляд. Україна ж, обравши шлях незалежності і обравши демократизацію і гуманізацію стосунків між державою і суспільством своїм головним і беззастережним пріоритетом, назавжди відмовилася від цієї радянської концепції, що було підтверджено прийняттям Конституції;

2. Термін «державне управління» є набагато вужчим за термін «публічна адміністрація», відтак, використовувати його, як основний термін в процесі державотворення нелогічно та незручно, а у випадку з електронним урядуванням та іншими сучасними явищами – недоречно;

3. Конституція України не містить такого терміну, і це не є випадковістю, оскільки Основний Закон враховує всі стратегічні напрямки розвитку держави від самого моменту її прийняття. Відтак, на нашу думку, цей термін необхідно вилучити і з інших актів законодавства, а також враховувати при розробці майбутніх законів, в тому числі – «Про електронне урядування», який би було доцільно прийняти у найближчі роки.

Проаналізувавши вищевикладене, приходимо до наступних висновків:

1. Державне управління – застарілий термін, який має абсолютно конкретне «забарвлення», набуто ним за радянських часів, коли ця категорія вважалася базовою та домінуючою;
2. Державне управління є вужчим поняттям, аніж публічна адміністрація, відтак, використовувати її надалі, з урахуванням зростаючої кількості недержавних суб'єктів, наділених функціями публічної влади – недоречно і невиправдано;
3. Сучасні поняття, такі, як електронне урядування, спрямовані на забезпечення прав та свобод людини і громадянина, неможливо визначити через таке застаріле явище, не викликавши при цьому змістовного протиріччя і не нівелювавши при цьому саму сутність поняття, відтак, очевидно, що необхідно застосовувати новий, сучасний підхід до визначень.

Список використаних джерел:

1. Козлов Ю.М. Государственное управленческое и административное право. 1978.
2. Опрышко В.Ф. Советское право. 1990.

3. Державне управління: теорія і практика: Монографія В.Б.Авер'янов, В.М.Шаповал, Н.Р.Нижник та ін. Юрінком – Інтер. 1998. 431 с.
4. Класики політичної думки. Від Платона до Макса Вебера. Під ред.. проф.. Є. Причепія. ВК ТОВ «Тандем». 2002. 584 с.
5. Voltaire.Pensées sur le gouvernement. 1752 (OEuvres complètes de Voltaire , éd. Louis Moland (Paris, Garnier, 1877-1885), tome 23 (523-534) URL: <http://www.livres-et-ebooks.fr/auteur/Voltaire-738/>
6. Советское административное право под ред. Р.С.Павловского. Киев. «Вища школа» .1986.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Юрид.Лит., 1997. 400 с.
8. Советское административное право. Госюриздат, 1958. 300 с.
9. Юсупов В.А., Волков Н.А. Научные основы государственного управления в СССР. Изд-во Казанского ун-та. 1972.
10. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Изд-во «Зерцало». 1996. С.19
11. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. Юрінком Інтер. 2003. 544 с.
12. Коліушко І. Пріоритети розвитку українського адміністративного права // Адміністративне право в контексті європейського вибору України. Збірник наукових праць. К.: Міленіум, 2004. С.10-13
13. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука. Право України. 2002. №3. С. 20-27
14. Авер'янов В.Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу Держава та регіони. Сер. Право. 2010. Вип. 2. С. 87-92.
15. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE. Законодавство України: Наук.-практ.коментар. 2006. №10. С.74-77
16. Комашко М.В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування Держава та регіони. Сер.Право. 2001. №2. С.27-31
17. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*, 2011, 88: 90-93.
18. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *форум права*, 2007, 2: 11
19. Міхровська М.С. Електронне урядування та державне управління: питання співвідношення. Науковий вісник публічного та приватного права. 2021. № 2. С.52-56
20. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України. № 649-р. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text>.