

ВЛАДНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ЙОГО ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

У статті автор аналізує поняття публічного адміністрування й публічної служби, охарактеризує ті відомі суспільно-правові інституції, стосовно яких існує достатній обсяг інформації, зокрема опублікованої різними вченими й фахівцями, які вивчали це питання з різних боків. Такими інституціями є, насамперед, держава та державна служба.

Ключові слова: державна служба, публічне адміністрування, публічна служба, муніципальна служба, реформування, управління, суспільство, держава.

В статье автор анализирует понятие публичного администрирования и публичной службы, охарактеризует те известные общественно-правовые институты, в отношении которых существует достаточный объем информации, в частности опубликованной различными учеными и специалистами, которые изучали этот вопрос с разных сторон. Такими институтами являются прежде всего государство и государственная служба.

Ключевые слова: государственная служба, публичное администрирование, публичная служба, муниципальная служба, реформирование, управление, общество, государство.

In the article the author analyzes the notion of public administration and public work, characterizes known social and legal institutions, regarding which enough information is available, in particular, those published by different scientists and specialists studying this topic from different aspects. State and state service are, first of all, such institutions.

Key words: state service, public administration, public work, municipal service, restructuring, administration, society, state.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі розвитку державотворення в українському суспільстві гостро постали питання стосовно того, чим публічне адміністрування відрізняється від державного і хто головний суб'єкт здійснення владних повноважень. У свою чергу, якщо мова, скажімо, про публічне адміністрування, то належить з'ясувати: воно потребує реформування та створення основ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Вивченню проблематики понятійного апарату державно-управлінської діяльності у розрізі державної служби, її становлення та розвитку в Україні присвятили свої праці багато вітчизняних учених і фахівців. Серед них заслуговують на увагу В. Авер'янов [1], В. Малиновський [2], І. Козюра [3], І. Грицяк [4], які розглядали це питання у контексті наближення владних інституцій України до стандартів Європейського Союзу, а також російський учений

Д. Бахрах [5] і відомий західний діяч Дж. Міль [6], роботи яких стали особливо популярними серед фахівців. Проте проблема невизначеності багатьох термінів у сфері державної служби залишається й сьогодні.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Відповідно до конституційно-правового принципу поділу влади державна служба може бути представницькою, виконавчою й судовою. Поза цими рамками залишається служба як професійна діяльність в органах прокуратури, що також повинна бути (і по суті є) державною згідно зі статтею 9 чинного Закону України «Про державну службу», так само як і служба в органах Секретаріату Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Національного банку України та у деяких інших органах державної влади, функції яких відмінні від реалізації загальновідомими формами державної влади.

Формулювання мети статті. Метою статті є авторське бачення розгляд та вивчення понять, упорядкування термінології у сфері публічного

адміністрування, публічної служби для подальшого використання у практичній діяльності, пов'язаній з реформуванням державного управління та державної служби, в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Беручи до уваги ці та інші види державної служби, фахівці [5] виокремлюють два її основних типи: 1) цивільну (наприклад, служба в обласних чи районних державних адміністраціях своєї країни, в управлінських наднаціональних інституціях Євросоюзу); 2) мілітаризовану (військова служба, служба в органах внутрішніх справ, податковій міліції, митних органах, залізничних військах, гірничорятувальна служба).

У багатьох країнах сучасної Європи щодо працівників національних органів влади й наднаціональних інституцій застосовується термін «цивільні службовці». У перекладі з англійської *civis* означає «громадянський». Отже, така назва щодо державних службовців, по-перше, підкреслює немілітаризований характер зазначеної категорії службовців, а по-друге, указує на юридичний зв'язок об'єкта та суб'єкта службової діяльності з державою, адже саме громадяни – це ті люди, які проживають на території відповідної держави і є основними носіями суверенітету.

Цивільна й мілітаризована служби можуть містити у собі різні ознаки одна одної, утворюючи об'єктивно необхідні державі підвиди для здійснення спеціальних функцій з особливою внутрішньогалузевою компетенцією. Таким чином, цивільна служба, будучи за своєю суттю немілітаризованим різновидом державної служби, дає змогу відносити до неї й ті категорії службовців, які не передбачені законодавством України про державну службу (зокрема, службовців залізничного обслуговування, державних нотаріусів, поштових службовців, також у цьому ракурсі можна розглядати викладачів державних вищих навчальних закладів).

Для мілітаризованої служби характерні відмінні від цивільної служби ознаки [5]: своєрідність професійного обов'язку службовців даної категорії, а саме – захист життя й здоров'я людей, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, задоволення основних прав громадян і публічних інтересів, охорона громадського порядку і правопорядку, наявність спеціальних дисциплінарних уставів, положень про дисципліну, обумовлених специфічними посадовими функціями мілітаризованих службовців; особливі умови добору на службу, її проходження, присвоєння спеціальних звань, проведення атестації та припинення служби, особливий порядок притягнення до юридичної відповідальності.

За іншим критерієм сучасна служба може поділятися на такі два основних типи: 1) державну (включає у себе цивільну й військову служби); 2) громадську (до неї належать муніципальна служба, служба у державних організаціях і установах, апаратах політичних партій, громадських

об'єднаннях, недержавних, некомерційних організаціях, приватних підприємствах тощо).

Такий поділ відображає думку авторів, які підтримують точку зору щодо недержавного характеру служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби). Цей підхід передбачає недержавну позицію як самого місцевого самоврядування, так і його службовців. Однак зауважимо, що класики теорії місцевого самоврядування, якими вважаються Р. Гнейст [7; 8] і Л. Штейн [9], висували саме державницький принцип походження місцевого самоврядування.

До речі, державницька теорія місцевого самоврядування використовується зараз у багатьох країнах світу, зокрема в усіх країнах англосаксонської системи права. Так, у Канаді, відповідно до основних законів країни – Акта про Британську Північну Америку 1867 року і Акта про Конституцію 1982 року, органи місцевого самоврядування підпорядковані провінційним (на півночі – територіальним) органам влади, що встановлюють і змінюють кордони територіальних одиниць, розробляють основи політики, у рамках якої діють муніципалітети [3]. Крім того, у Франції, що, власне кажучи, є апологетом зовсім іншої – континентальної – системи права і громадівської теорії походження місцевого самоврядування, «територіальна», або муніципальна, служба також належить до державної як окремий її підвид.

Говорячи про муніципальну службу, слід також звернутися до етимології слова: французький термін *municipal* походить від латинського *municipes*, що складається з *municipus* – обов'язок, посада і *carere* – брати, одержувати [10]. Отже, цей термін не можна розглядати як такий, що свідчить на користь однієї з теорій, оскільки він означає тільки виконання муніципальними чиновниками певних обов'язків. Сама ж природа цих обов'язків не розкривається. Хоча, з одного боку, очевидним є те, що за часів Стародавнього Риму існувала міцна держава – монополіст влади. З іншого боку, поняття «муніципальний» використовувалося французькими вченими, які побудували модель, що можна вважати першоосновою громадівської теорії місцевого самоврядування.

Таким чином, місцева служба (муніципальна служба або служба в органах місцевого самоврядування) розглядається у світі як різновид і державної служби, і громадської служби (разом з такими її підвидами, як служба в апаратах політичних партій, громадських об'єднань, недержавних, некомерційних організаціях, приватних підприємствах тощо).

Зрозуміло, що для надання будь-якій службі статусу публічної сучасні політологи й фахівці у галузі державного управління ставлять за умову її належність до механізму реалізації публічної влади, тобто влади, яка поширюється на необмежене (чи обмежене) коло осіб і здійснюється через демократично сформовані органи. У цих органах працюють службовці певних категорій. І, якщо таку владу називати публічною (від слова *public* –

суспільство), то службовці відповідно іменуватимуться публічними (тобто суспільними – такими, які служать українському суспільству в цілому). Специфіка полягає у формі службових відносин. Ідеться про державно-службові правові відносини, службові відносини у громадських об'єднаннях та інших недержавних організаціях (комерційні організації, партії, фонди), органах місцевого самоврядування. Відмінності служби як виду діяльності у різних інституціях для кожного конкретного випадку зумовлюють установлення особливості статусу службовця. Наприклад, за параметрами й ознаками діяльності державні службовці суттєво відрізняються від службовців апаратів політичної партії, громадського об'єднання, комерційної організації, муніципальних органів.

Щодо суспільної влади, то в її реалізації основна відмінність полягає в об'єкті владного впливу, а саме: є різниця за юридичною й територіальною ознаками, що передбачають належність фізичної або юридичної особи (об'єкта владного впливу) до території та юрисдикції конкретної країни.

Розібратися у сутності й виявити основні риси публічної (суспільної) служби неможливо без попереднього визначення видів суспільно корисної діяльності людей, що може здійснюватися у таких формах: виробництво товарів (матеріальних цінностей), надання послуг; створення нематеріальних благ (духовних цінностей) написання книжок, статей, сценаріїв, постановка спектаклів, фільмів тощо; забезпечення соціально-культурних потреб підтримка соціально незахищених верств населення, праця у галузі освіти, надання медичної допомоги, збереження й розвиток історичних традицій, культурної спадщини та ін.

Досвід країн Європи також свідчить про наявність процесів державно-управлінського характеру навіть на наднаціональному рівні для інституцій Європейського Союзу. На думку сучасного дослідника проблематики європейської інтеграції України І. Грицяка [4], Євросоюз можна охарактеризувати швидше як державу, ніж як міждержавну організацію, а вплив його інституцій на внутрішнє суспільне життя країн-членів – як державно-управлінський. Причому система європейського управління має багаторівневий характер, ознаками якого на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях є збільшення кількості суб'єктів управління, підвищення процесуальності, ефективності у деяких сферах політики, а також демократизму.

Відомий фахівець у галузі державного управління України В. Авер'янов [1] стверджує, що державне управління не є прерогативою якогось одного виду державних органів, а проявляється у діяльності багатьох органів, які належать до різних гілок влади. Така теза докорінно змінює підхід і до державного управління, і до традиційного принципу розподілу влади на виконавчу, законодавчу та судову. Зокрема інституції Європейського Союзу змішують зазначені функції у різних варіаціях (наприклад, Рада міністрів ЄС вважається законодавчим органом, який має ще й судові преференції).

Отже, державна служба у будь-якій країні й за будь-якої системи права відрізняється від служби в громадських об'єднаннях, недержавних, релігійних, міжнародних, іноземних організаціях, а також від громадської діяльності у різних сферах життя суспільства. Крім того, державна служба обмежена у своїй дії – вона поширюється лише на сферу управління державою як суб'єкта права (міжнародного, адміністративного тощо) і не розповсюджується поза державним суверенітетом або державною юрисдикцією. Із цієї точки зору термін «публічна» («суспільна») не може вживатися щодо державної служби, адже не існує такого міжнародно-політичного й міжнародно-правового суб'єкта, як суспільство однієї з країн. Навіть, коли йдеться про суверенітет народу, він не є суб'єктом зовнішньополітичних стосунків – суверенітет народу обов'язково реалізує від його імені відповідна держава. Якщо звернутися до народного суверенітету всередині країни, до його важливості та першочерговості при визначенні владних відносин, то службу, яку здійснюють найняті чиновники, доцільно називати народною, адже народ (people), а не суспільство (public) є носієм державного суверенітету.

Далі проаналізуємо, чим публічне адміністрування може відрізнятися від державного управління. Окрім розбіжності у термінах «управління» та «адміністрування», відмінність є й між «публічним» і «державним».

Згідно з тлумачним словником української мови, адміністрування – це бюрократичне керування за допомогою наказів і розпоряджень замість конкретного керівництва [11]. Звичайно, у сучасному розумінні «адміністрування» носить значно ширший характер, воно охоплює сферу державного управління, а також уключає в себе поняття «демократичного врядування». Проте для з'ясування змісту терміна «публічне адміністрування» необхідно чітко розмежувати поняття «державне» і «публічне». Державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших актів органів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси [12].

Щодо того, як визначити публічне адміністрування, в Україні існують різні думки. Уважається, що головна суть публічної адміністрації, яку представляють чиновники всіх рівнів, бути приязною, по-перше, до громадян – оскільки вони платять податки й мають право очікувати ретельного, термінового й ввічливого вирішення їхніх справ, по-друге, до підприємців – тому що вони теж платять податки й хочуть справедливості з боку держави. Такий підхід висуває певні вимоги, яким мають відповідати державні службовці для виконання своїх функцій. Ці вимоги розцінюються як необхідні кроки, що повинні здійснитися держава назустріч суспільству. Проте у такому разі йдеться про державне адміністрування, яке має бути наближене до суспільних вимог, а не

про публічне (суспільне), адже суспільство не може адмініструвати само себе.

Іншим змістовним навантаженням наділяють публічне адміністрування ті, хто передбачають у ньому обов'язкову демократичну складову – так зване демократичне врядування. Зокрема, відомий західний учений і філософ Дж. Міль у своєму есе «Про свободу» [6] указав, що врядування є водночас і величезною силою, яка впливає на людські душі, і сукупністю заходів з організації суспільного життя. На його думку, суспільство, де панує варварська сваволя, за якої кожен індивід живе задля себе, хіба що зрідка підкоряючись зовнішньому контролю, практично не здатне хоч трохи просунути у своєму цивілізаційному розвитку доти, доки його члени не навчаться покорі.

Отже, поняття служби в державі розглядається по-різному: як вид діяльності людини, як соціально-правовий інститут, як діяльність у системі державних органів, як духовна діяльність і т. ін. Іншими словами, служба полягає як у класичному управлінні, здійсненні державної діяльності, забезпеченні самого управлінського процесу, так і у діяльності щодо врядування, організації взаємозв'язку держави та суспільства, а також у соціально-культурному обслуговуванні людей. З огляду на зазначене раніше, усіх службовців, які перебувають на службі у державі, можна класифікувати за критерієм їхньої діяльності: 1) службовці державних органів; 2) службовці державних установ, підприємств, організацій і об'єднань; 3) посадові особи місцевого самоврядування (муніципальні службовці); 4) службовці прибуткових та неприбуткових недержавних організацій; 5) службовці громадських об'єднань; 6) службовці виконавчих органів міжнародних, іноземних і змішаних організацій.

Таким чином, звужуючи коло публічної (суспільної) служби до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, ми штучно створюємо підсистему суспільної служби за однією ознакою: службовці цієї підсистеми обов'язково є носіями публічної влади.

Відтак, коли йдеться про державну службу, зрозуміло, що сама належність службовця до державно-управлінського механізму, органів та установ держави виправдовує його статус. У випадку з публічними (суспільними) службовцями все набагато складніше.

В Україні здавна є визнаною римська теорія походження сучасного права, що передбачає розмежування на публічне та приватне право. Згідно з нею, до державних і муніципальних службовців належать співробітники органів публічної влади, які працюють на професійній основі й виконують завдання цих органів (наприклад, державних органів або органів місцевого самоврядування), і співробітники структур, які є юридичними особами публічного права (наприклад, державних адміністрацій, органів муніципального утворення).

У країнах Західної Європи публічна служба у загальному вигляді також є виконанням

чиновниками на професійній основі функцій і завдань юридичних осіб публічного права, хоча її часто називають цивільною службою. Публічне право застосовується до відносин державного службовця, приватне право – до відносин іншого найманого працівника або службовця.

Особливості державної служби, пов'язані з її публічним характером, демонструє такий витяг з Кодексу етики урядової служби США (пункт X), ухваленого резолюцією Конгресу США 1958 року [13, с. 294–295].

Це лише частина із законодавчо закріплених відмінностей державного службовця від іншого найманого працівника.

Висновки. Отже, і служба у центральних органах влади, і муніципальна входять до одного й того ж державного виду публічної служби, утворюючи її підвид, що характерно для багатьох країн світу. Наприклад, у Франції місцева (територіальна) служба є державною службою [14]. У Великій Британії державна служба має кілька різновидів: цивільна, військова, місцева, поліцейська, дипломатична. Державні службовці в усіх країнах виконують функції регулювання суспільних інтересів у державі, незважаючи на те, що основні риси й призначення державної служби відбиті у законодавстві багатьох країн по-різному.

Однак цього принципу на практиці часто не дотримуються. Так, відкритим залишається питання щодо того, яку владну функцію можна визначити у діяльності державних службовців Національної академії державного управління при Президентіві України або Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України, інших організацій та установ, працівники яких віднесені сучасним українським законодавством до категорій державних службовців. Звичайно, службовці, які працюють у подібних державних установах, не реалізують владно-управлінської функції, тобто функції публічної влади, а тому за критеріями, визначеними вище, не можуть бути публічними (суспільними) службовцями.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у реформуванні. Зокрема мають бути запроваджені нові підходи до побудови внутрішніх владно-управлінських відносин у самих державних органах, змінені вимоги до особи державного службовця, його функцій, завдань, системи підготовки та перепідготовки, відповідальності. Усе це потребує введення нових термінів і підходів, що вже зараз знаходить відображення у новій редакції Закону України «Про державну службу» і законопроектах «Про дисциплінарну відповідальність державного службовця», «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування», а також «Стратегії модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування», нещодавно розроблених Головержслужбою України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: Полемічні нотатки / В. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 5. – С. 113–116.
2. Малиновський В. Я. Муніципальна влада – іманентний елемент політичної системи демократичного суспільства / В. Я. Малиновський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections/conference_2005
3. Козюра І. В. Адміністративно-територіальна структура муніципального управління: пошуки і варіанти / І. Козюра // Упр. сучасним містом. – 2001. – № 1–3. – С. 117–124.
4. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні / І. А. Грицяк // Держ. упр. : теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – 2005. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e%2Djournals/Dutpr/2005-2>.
5. Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации / Д. Н. Бахрах. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1995. – 102 с.
6. Міль Дж. С. Про свободу : есе : пер. з англ. / Джон Стюарт Міль. – К. : Основи, 2001. – 366 с.
7. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии / Рудольф Гнейст ; пер. с нем. Ф. С. Фустова ; под ред. М. И. Свешникова. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. В. Безобразова и Ко, 1896. – 379 с.
8. Гнейст Р. История государственных учреждений Англии / Рудольф Гнейст ; пер. с нем. под ред. С. А. Венгерова. – М. : Тип. В. Ф. Рихтера, 1885. – 859 с.
9. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии : руководство / Л. Штейн ; пер. с нем. ; под ред. и с предисл. И. Е. Андреевского. – СПб. : А. С. Гиероглифов, 1874. – 578 с.
10. Сучасний словник іншомовних слів / Ін-т мовознавства НАНУ. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2007. – 1736 с.
12. Державне управління в Україні : [навч. посіб.] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Соми, 1999. – 266 с.
13. Кодекс этики государственной службы // Соединенные Штаты Америки : Конституция и законодательные акты / пер. с англ. под ред. О. А. Жидкова. – М. : Прогресс-универс, 1993. – С. 294–295.
14. Местная государственная служба во Франции : Организация и общий статус / Посольство Франции в Москве. – 2-е изд. – М. : Изд-во Фр. орг. техн. сотрудничества, 1993. – 61 с.

Рецензенти: Коваль А. В. – к.політ.н.;
Колісніченко Н. М. – к.держ.упр.

© Татаренко В. Б., 2011

Дата надходження статті до редколегії 05.07.2011 р.