

7. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Під редакцією Ю.В. Ковбасюка. Київ, НАДУ при Президентові України, Київ, 2011. Том 7 «Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції» під редакцією Грицяка І.А., Сурміна Ю.П., 2011, 764 с.
8. Баймуратов М. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство / М.Баймуратов // Вибори та демократія. - 2006. - №: 4. - С. 17-24.
9. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Під редакцією В.С. Куйбіди, А.Ф. Ткачука, В.В. Толкованова. – Київ, 2010, 317 с.
10. Толкованов В.В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв'язання (приклад міста Києва). “Збірник восьмих всеукраїнських муніципальних слухань”, 2003, с. 309-313.
11. Толкованов В.В., Гук А.К. Коментар Рекомендації 102 (2001) та Резолюції 123 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої і регіональної демократії в Україні. “Збірник науково-аналітичних матеріалів присвячених десятиї річниці Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України”, 2002, с. 356-358

Рецензент: Руденко О.М., д.держ.упр., доцент.

УДК:35

Борисевич С.О.,
д.іст.н., доцент,
професор кафедри державного
управління і менеджменту НАДУ

ПУБЛІЧНЕ ПРАВО, ПОЛІТИКА ТА УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. В статті розкривається сутність поняття «публічне право», «публічна політика», «публічна сфера»; історія поділу права на приватне та публічне та їх співвідношення; розмежування і відмінності між публічною владою і приватним світом, між якими граничною межею є рівень економічної свободи; розмежування між державною і публічною владою. А також в статті окреслена ідея щодо можливостей застосування методів і способів менеджменту в публічній і приватній сфері.

Аннотация. В статье раскрывается сущность понятия «публичное право», «публичная политика», «публичная сфера»; история деления права на частное и публичное и их соотношение; разграничения различия между публичной властью и частным миром, между которым и предельной границей является уровень экономической свободы; разграничение между государственной и публичной властью. А также в статье очерчена идея относительно возможностей применения методов и способов менеджмента в публичной и частной сфере.

Annotation. The article reveals the essence of the concept of "public law", "public policy", "public sphere", History of separation of the right to private and public, and their relationship, separation and distinction between the public authorities and the private world,

among which is the ultimate limit of the level of economic freedom; distinction between the state and public authorities. Also, the article outlined the idea on applications of methods and techniques of management in the public and private sector.

Постановка проблеми. Існують труднощі у розмежуванні вживання сутності понять «публічне право» і «приватне право», «публічна політика» і «державна політика», «публічне управління» і державне управління». Це особливо стає актуальним в сучасній юридичній, політичній та управлінській практиці в Україні.

Мета статті. Зробити спробу розмежувати сутнісний сенс зазначених понять та дати практичний поштовх їх коректного застосування в політико-правовому житті України.

Виклад основного матеріалу. Термін «публічне право» увійшов у вітчизняну юридичну понятійну систему порівняно недавно. І на сьогодні загально визнаним є визначення «публічного права» як частини системи діючого права, сукупність галузей права, що регулюють відносини, які забезпечують загальнодержавні інтереси домінуючої частини суспільства, відносини держави, її органів з громадянами, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями, відносини між державними органами, при цьому в цих відносинах орган держави виступає носієм державно-владних (публічних) повноважень, які забезпечують інтереси всього суспільства.

Слід зазначити, що існування публічного права має давню історію. Його витoki починаються ще з часів Стародавнього Риму. У судовій практиці і юриспруденції Риму розрізняли дві галузі права - публічне «*jus publicum*» і приватне право «*jus private*». Римські юристи виокремили з публічного права право приватне - як протилежність праву публічному. Зокрема, класичне розмежування публічного і приватного права було запроваджено римським юристом Ульпіаном (170-228 pp.), який визначив, що «публічне право є те, що відноситься до стану римської держави; приватне право - відноситься до користі окремих осіб» [1].

Одночасно, найбільша увага у ті часи приділялася приватному праву (цивільним, сімейним правовідносинам, речовому праву, зобов'язальному праву, упадкуванню). Стосовно публічного права, воно головним чином охоплювало лише судову систему, цивільний процес, застосування позовів. При цьому певні елементи інститутів права були запозичені із грецького та єгипетського права, деякі - визначалися волею чергового правителя чи склалися з місцевих традицій та звичаїв. Особливість приватного права полягала в тому, що його суб'єктами були не всі люди. Це було обумовлено тим, що Рим був рабовласницькою державою і раб, який перебував у власності рабовласника, не мав жодних прав. Права надавалися лише вільним людям, зокрема, повноправними людьми визнавалися лише римські громадяни. Лише пізніше коло осіб - суб'єктів приватного римського права розширився.

Слід зазначити, що поділ права на дві складові стало основою розвитку права та правових відносин. Взагалі, римське право є загальновизнаною основою сучасного права, яке трансформувалось і продовжує трансформуватися в залежності від місцезнаходження, часу, традицій, політичних поглядів кожної країни.

Значну увагу поділу права на приватне і публічне протягом 18-20 ст. приділяли увагу зарубіжні вчені і філософи, зокрема Ш. Монтеск'є, Т. Гоббс, Ф. Гегель, російські правознавці Д.Д. Грім, К.Д. Кавелін[2, с. 2], Н.М. Коркунов[3, с. 165-183], Д.І. Мейер, П.І. Новгородцев, Л.І. Петражицький[4, с. 515], Ф.В. Тарановський [5, с. 235], Г.Ф. Шершеневич[6, с. 125].

Одночасно, радянська правова доктрина повністю відкидала концепцію приватного права як несумісну із природою соціалістичного ладу. Зокрема, після Жовтневої соціалістичної революції 1917 р. поділ права на публічне і приватне було скасоване, адже такий поділ вважався не сумісний з природою нового ладу та економічними засадами держави, яка не визнавала приватної власності і відповідно приватного права та приватних взаємовідносин. Такий порядок не міг не вплинути негативно на складний у Радянському союзі механізм правового регулювання: держава мала право втручалася в приватне (тоді – особисте) життя громадян, не забезпечувалися їх демократичні права і свободи та обмежувалася правоздатність у майнових правовідносинах, тощо.

Правові норми, що визначали державний устрій країни, структуру його органів, правову систему, судоустрій, тощо, діяли і у колишньому Радянському союзі, проте існування публічного права заперечувалося, а сфера публічно-правової регламентації окремо не виділялася [7, с. 728]. Відбулось одержавлення суспільного і приватного життя за умов відсутності приватної власності і свободи приватного підприємництва, що обумовлювалось тоталітарною природою соціалістичної держави. Яскравим прикладом цього є висловлення позиції В.І.Леніним в 1922 р. у зв'язку з підготовкою першого радянського Цивільного кодексу: «Ми нічого «приватного» не визнаємо, для нас все у сфері управління є публічно-правовим, а не приватним» [7].

В той же час, деякі радянські вчені-юристи продовжували свої дослідження в напрямку вивчення співвідношення публічного і приватного права. Провідним вченим того часу був Б. Б. Черепакін, роботи якого є актуальними і на сьогодні. Перш за все йдеться про його монографічну статтю «До питання про приватне і публічне право», видану в 1926 р., у якій детально обґрунтовано поділ права на приватне і публічне [7].

Радянська юриспруденція, відмовившись від ідеї поділу права на публічне і приватне, одночасно позбавила поняття «приватне право» властивого йому змістовного наповнення. Як відзначає Н.П. Асланян термін «цивільне право» став в цей період єдиною прийнятним, до того ж, розвиток радянської системи права внесло істотні зміни в його зміст,

оскільки сімейне, трудове та земельне право, які включалися раніше в сферу цивільного права в якості його структурних елементів, були виділені в самостійні правові галузі [8, с. 128].

На початку століття в умовах відсутності чітко оформленої структури системи права радянські вчені-юристи ототожнювали приватне право із правом цивільним, використовуючи дані поняття як синоніми: «пануючим розподілом права є двозначне на а) право приватне, або цивільне, і б) право публічне» [6, с.125; 231].

Теорія поділу права на публічне і приватне є багатоаспектним явищем, яке має як теоретичну так і практичну цінність. Одночасно, проблема співвідношення приватного і публічного права важлива тому, що її розв'язання дозволить вирішити значну кількість актуальних практичних питань, зокрема, щодо ролі держави як публічної інституції в житті суспільства, можливих меж втручання її в економіку тощо. Сьогодні правові системи багатьох цивілізованих країн ґрунтуються на принципі поділу права на приватне і публічне. Світова юридична наука визнає поділ права на приватне і публічне певною мірою умовно, але в той же час як необхідне.

Після появи праць С.С. Алексєєва, В.С. Нерсєсянца, П.М. Рабиновича, Ю.А. Тихомірова, З.М. Черніловського та інших авторів, присвячених цій проблемі, окреслилися більш зважені підходи щодо оцінки зазначених сфер, а саме розгляд публічного та приватного права як двох рівнозначних та однаково важливих складових частин загального феномену права, хоча погляди юристів на їх зміст і співвідношення змінювалися протягом всієї історії правової науки. Як відзначав Г.Ф. Шершеневич, незважаючи на всю повсякденність такого розподілу, з наукової точки зору досі залишається не повністю визначеним, де перебуває межа між приватним правом і правом публічним, та які їх відмінні ознаки [6]. Це питання стало предметом вивчення багатьох поколінь юристів, що пропонували різні підходи до його вирішення в межах загальної теорії поділу права на публічне і приватне.

Ідея публічної політики передбачала існування сфери життя, яке не відноситься до приватного або індивідуального. Поняття «публічний» визначає аспекти людської діяльності, які вимагають урядового чи соціального регулювання, або їх спільних дій.

Як уже зазначалось, римлян виокремлювали два «світи»: «світ» публічний – *respublica* і «світ» приватний - *respriva*[10, с. 23]. В працях Аристотеля сформульовані спроби віднайти шляхи вирішення конфлікту між публічним і приватним. Їх пошук також пронизав усю історію політичної думки.

Дж. Габермас писав, що на початку ХІХ ст. «публічна сфера» набула розвитку в Великобританії з дуже чітким розмежуванням між публічною владою і світом «приватного» [11]. За допомогою ринкових сил приватні інтереси могли б найкраще підтримати «суспільний інтерес». Вільне

функціонування індивідуального вибору і свободи могло б задовольнити інтереси окремих осіб нарівні з суспільним благом і соціальним захистом. [10, с. 24]. Отже, роль держави і політики могла б бути прийнятними ще до створення умов, у яких був би максимально задоволений суспільний інтерес.

Демаркаційною лінією між «приватним» і «публічним» є економічна свобода. Задоволення суспільного інтересу відбувалось би тоді, коли інтерес економічної свободи і ринку підсилювався б державою, а не обмежувався чи регулювався нею. Однак, постулат ліберальної ідеї щодо чіткого розмежування публічного і приватного почав згасати з кінця ХІХ ст. Проникнення публічної політики в ту сферу, що політичні економісти називають приватною, відбувалось майже в усіх сферах суспільного життя: освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, житло, міське планування [12].

На початку ХХ ст. ліберальна концепція зазнала суттєвої трансформації. «Новий лібералізм», сформульований американським філософом Джоном Дьюї та англійським економістом Джоном Кейнсом, заперечив ідею, що ринковий механізм може зблизити публічні і приватні інтереси.

Х.Д. Лассвелл відзначав, що наука про політику, яка розвивалась під час Другої світової війни, була «адаптацією загального підходу до публічної політики» [13]. Політологи наголошували на тому, що роль держави має полягати в управлінні «публічним» та його проблемами для можливості впоратися з тими аспектами соціального і економічного життя, які ринок вже не спроможний був вирішити. Ця думка була зумовлена процесом вироблення політики і прийняттям рішень, які більш ніж коли покладалися на знання. Але «старий» лібералізм не помер. Він отримав «нове дихання» після 70-х рр.ХХ ст. в епоху стагфляції. В цей період здавалось, що економічний менеджмент та ліберальні реформи соціального забезпечення породжували більше проблем, а ніж їх вирішували. Прихильник «нового права» Дж. Фридман доводив, що спроби використати публічну політику для задоволення суспільного інтересу зазнали поразки, адже він може бути реалізований лише у тому випадку, якщо «розв'язати людям руки для задоволення їх приватних інтересів через ринковий механізм за принципами менеджменту» [10, с. 26].

М. Вебер зазначав, що «державне управління» розвинулось як засіб задоволення суспільного інтересу за допомогою нейтрального класу «суспільних службовців». У зв'язку із цим твердженням В. Парсонс робить висновок, що публічна бюрократія відрізняється від тієї, що існувала в приватному секторі тим, що вона була вмотивована на захист «національних інтересів», а не приватних. [10, с. 26]. Отже, тоді як з точки зору політичних економістів, лише ринок спроможний врівноважити приватні і суспільні інтереси, прихильники «нового лібералізму»

переконані, що державне управління є більш раціональним засобом задоволення суспільного інтересу.

В 80-х роках XIX ст. В. Вільсон сформулював теорію концептуалізації бюрократії як захисника суспільних інтересів, зазначаючи, що необхідно чітко розділяти політику і управління [14]. Публічне управління розквітло тоді, коли державних службовців почали сприймати як функціонерів, які залучені до раціонального задоволення суспільних інтересів. Ідея раціональної, ієрархічно побудованої неполітичної форми управління була центральною в ідеології ліберальної демократії. Поділ держави на «царину політики» і «раціональну царину бюрократії» відповідало розмежуванню між публічною і приватною сферами. Саме в період між 50-ми та 70-ми роками XX ст. публічна політика досягла розквіту, а державне управління почало занепадати і його довелося стимулювати в 80-х роках XX ст. Особливо це актуальним стає в епоху сучасної світової економічної кризи.

В.Ф. Бабер, цитуючи А. Массей, визначає показники відмінності публічного сектору від приватного:

- публічний сектор спрямований на розв'язання більш складних і неоднозначних завдань;
- перед приватним сектором виникає більше проблем під час впровадження соціально-економічних та політичних рішень;
- у публічний сектор залучено більше людей із широким діапазоном мотивацій;
- публічний сектор переважно має справу із забезпеченням можливостей чи здатностей;
- до функцій публічного сектору належить компенсація ринкових невдач;
- публічний сектор переважно приймає участь у заходах символічного значення;
- публічний сектор пов'язаний із більш чіткими стандартами зобов'язань та легальності;
- публічний сектор має більше можливостей реагувати на проблеми справедливості;
- публічний сектор повинен діяти чи намагатись діяти в інтересах суспільства;
- публічний сектор повинен забезпечувати мінімальний рівень державної підтримки, вищий за той, який вимагається в приватному виробництві [15, с. 15].

Відповідне зосередження на «прибуткових» характеристиках публічного сектору і «неприбуткового сектору», зокрема, університети, громадські організації, лікарні тощо, дало підстави Р.Н. Ентоні і Р.Е. Херцлінгеру вважати, що лінія демаркації між публічним і приватним секторами полягає в тому, що «в неприбуткових організаціях рішення, ухвалені менеджментом, спрямовані на надання найкращих можливих

послуг з реальними ресурсами, а успіх вимірюється переважно тим, наскільки великий обсяг послуг надають організації і наскільки ефективно ці послуги розподілені» між членами суспільства [16, с. 31].

Порівняння публічного сектору з приватним слід сприймати із застереженням. У приватному секторі існує прямий зв'язок між комерційним успіхом і стандартом обслуговування споживачів. Становище публічного сектору складніше і в багатьох аспектах суттєво відмінне, адже природа послуг і спосіб їх надання не диктується ринком. Баланс між публічними очікуваннями і рівнем послуг визначається на основі політичних суджень стосовно економічних і соціальних пріоритетів. Все це свідчить про те, що у виконавців функцій суспільної служби є професійні обов'язки робити це на рівні найвищих можливих стандартів, маючи певний рівень ресурсів, і саме цього повинні досягати державні службовці.

На практику аналізу політики суттєво впливають ідеї і методи менеджменту. Ідеї менеджменту, такі як корпоративне планування, мали вирішальний вплив на уряди країн Європи та Північної Америки. В 70-х рр. XX ст. на основі цього розвинулось розуміння перетворення державного управління на певну форму публічного «менеджменту». Політологи і економісти все більше публікацій присвячували застосуванню підходів менеджменту в державному управлінні, використовуючи їх для критики недоліків бюрократії. Наприкінці 70-х – початку 80-х рр. XX ст., коли в несоціалістичних країнах виникли суттєві проблеми з державними фінансами, менеджерський підхід швидко розвинувся як в теорії, так і в практичному застосуванні, пропонуючи альтернативу давнім традиціям державного управління [17]. Занепад парадигми державного управління та посилення публічної політики як публічного менеджменту прискорився в 80-90-х рр. XX ст.

В засобах масової інформації та виступах державних діячів використовується термін «державна політика». Як правило під цією сентенцією розуміють наміри уряду вжити певних заходів загального характеру для вирішення важливих державних завдань, тобто реалізація державної влади в певних сферах суспільного життя [18].

В тлумаченнях терміну «політика» існує багато плутанини. Вони охоплюють крім взаємодії різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інституцій публічної влади, ще й боротьбу за владу між різними політичними силами, і суто функціональні аспекти діяльності апарату державної влади [19]. Це є першим аспектом поняття «публічної політики».

Яке ж існує співвідношення державної і публічної влади?

В умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органам місцевого самоуправління, і в цьому випадку має сенс говорити про «публічну владу» як поєднання

державної влади і громадянського самоврядування. В такому контексті публічна політика є ширшим поняттям, оскільки воно охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють, або можуть здійснювати, недержавні організації, об'єднання державних органів і громадських організацій, або приватні структури чи агенції. Це є другим аспектом поняття «публічна політика».

На відміну від тоталітарного режиму, в демократичному суспільстві неурядовий сектор суспільного дожиття відіграє суттєву роль у ініціюванні, розробці та впровадженні політики в інтересах окремих груп населення, регіонів чи всієї нації в цілому, що характеризує його публічність. Тому вживання терміна «публічна політика» замість терміна «державна політика» є більш узагальнюючим [20].

Наявність і розвиненість горизонтальної складової перетворює державну політику на публічну політику. Тобто таку політику, яка виробляється колективними зусиллями і реалізується через врахування всіх легітимних інтересів суспільства шляхом організації суспільного діалогу та безпосередньої взаємодії влади та суспільства. Вироблена таким чином політика потребує і якісного нового підходу для її реалізації та впровадження, що обумовлює пошук та використання сучасних технологій управління.

У посткомуністичних країнах про розвинене громадянське суспільство говорити не доводиться, і фактично публічна політика ототожнюється з політикою державною. Але незалежно від різниці в термінології, метою цієї політики має бути задоволення інтересів суспільства в цілому, розв'язання нагальних і перспективних проблем, забезпечення розвитку складових суспільної діяльності (економіки, політики, соціальної сфери тощо).

Використані джерела інформації:

1. Дигесты Юстиниана. – Т.1: Пер.с лат. /Отв.ред.Л.Л.Кофанов. – М.: Статут, 2002.
2. Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам. - С.Петербург: Тип. М.М.Стасюлевича. - 1879.
3. Коркунов Н.М. Лекции по общейтеории права. – СПб., 1898.
4. Петражицкий Л.И. Теориягосударства и права в связи с теориейнравственности. – СПб, 2000.
5. Тарановский Ф.В. Учебникэнциклопедии права. - Юрьев: Тип. К.Маттисена, 1917.
6. Шершеневич Г.Ф. Общаятеория права.Т.2.Выпуск 2,3,4- - М.: Изд-во «Юридическийколледж МГУ», 1995.
7. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА– ИНФРА. М), 2002.
8. Черепяхин Б. Б. К вопросу о частном и публичном праве. - Иркутск, 1926.
9. Асланян Н.П. Основные начала российскогочастного права. - Иркутск: Издательство ИГЭА, 2001.
10. ВейнПарсон. Публічна політика. Вступ до теорії й практики аналізу політики.- К.: Видавничій дім «Кієво-Могилянська академія», 2006.
11. J. Habermas. The Structural Transformation of the Public Sphere, 1989.

12. The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan. St Martin's Press, New York; 3rd end, 1990.
13. H.D. Lasswell. A Pre-view of Policy Sciences. Elsevier, New York, 1971.
14. W. Wilson. The Study of Administration; Political Science Quarterly, 1887.
15. A. Massey. Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States. Edward Elgar, Aldershot, Yants, 1993.
16. R.N. Anthony and R.E. Herzlinger. Management Control in Nonprofit Organizations. Richard D. Irwin, 1980, Homewood, Ill.
17. H.G. Rainey. Public management: recent developments and current prospects; in Lynn and Wildavsky (eds), 1990.
18. . А. Гриценко, И. Жданов, М. Пашков. Административная реформа: дальше...дальше?., дальше.!// Зеркало недели.- 3 июня 2000 г.
19. Політологія. Посібник для студентів вузів. За ред. О.В. Бабкіної, В.П. Горбатенька.- К.: Видавничий центр «Академія».- 1998.
20. Дем'янчук О.П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду.
http://www.library.ukma.kiev.ua/e-lib/NZ/NZV18_2000_polityk/05_demyanchuk_or.pdf

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор

УДК 351:323.39

Гошовська В.А.,

доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту,
директор Інституту підвищення
кваліфікації керівних кадрів
НАДУ при Президентіві України;

Сурай І.Г.,

к. держ. упр., с.н.с., доцент,
професор кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
НАДУ при Президентіві України

ОСМИСЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЮ ЕЛІТОЮ СУСПІЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ (за матеріалами соціологічного дослідження)

Анотація. За результатами соціологічного дослідження проаналізовано ставлення представників еліти в державному управлінні до суспільно-демократичних цінностей та їх важливість для розбудови й розвитку України.

Аннотация. На основе результатов социологического исследования проанализированы отношения представителей элиты в государственном управлении к общественно-демократическим ценностям и их важность для развития Украины.

Annotation. As a result of sociological research the relations of representatives of elite in public administration to the publicly democratic values and importance are analysed for alteration and development of Ukraine.