

АДМІНІСТРАТИВНИЙ АСПЕКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

У статті досліджено сутність публічного адміністрування з адміністративно-правової точки зору, надано авторське визначення понять адміністративна діяльність та методи адміністративного управління.

Ключові слова: публічне адміністрування, адміністративна діяльність, адміністративне управління.

Пилипишин В. П. Административный аспект публичного администрирования.

В статье исследована сущность публичного администрирования с административно-правовой точки зрения, предоставлено авторское определение понятий административная деятельность и методы административного управления.

Ключевые слова: публичное администрирование, административная деятельность, административное управление.

Pilipishin V. Administrative aspects of public administration.

This article explores the nature of public administration with administrative and legal point of view, it was given the author's definitions of administrative activities and methods of administrative management.

Keywords: public administration, administrative activities, administrative management.

На сьогодні реформування вітчизняної адміністративної системи супроводжується складними та суперечливими процесами в галузі публічного управління. Непослідовність у процесі досягнення поставлених завдань при побудові ефективної концепції суспільного розвитку негативно позначається на функціонуванні системи публічного адміністрування, що не дозволяє дієво долати кризові тенденції в житті соціуму. Для подолання окреслених проблем в системі функціонування державних органів важливе значення має дослідження адміністративного аспекту публічного адміністрування, оскільки жодна управлінська система, жоден державно-владний режим не можуть оптимально функціонувати без встановлення сутності та значення зазначеного аспекту.

Проблема встановлення правової природи публічного адміністрування не є новою в сучасній правовій науці. З цього питання існують наукові розробки і дослідження, особлива увага в яких приділяється сутнісним характеристикам публічного адміністрування. Ці питання піднімалися у роботах В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, Ю. П. Битяка, В. В. Богущького, В. І. Борденюка, В. В. Воронова, Л. Ю. Гордієнко, В. П. Гробої, П. В. Круша, А. Ф. Мельник, Н. М. Мельтюхової, С. П. Мосова, О. Ю. Оболенського, Н. Р. Нижник та багатьох інших. Однак в їхніх дослідженнях здебільшого висвітлюється адміністративна діяльність без взаємозв'язку між суб'єктами адміністрування.

Метою статті є дослідження сутності адміністративного аспекту публічного адміністрування, визначення понять адміністративна діяльність та методи адміністративного управління.

Важливе значення у визначенні сутності публічного адміністрування має з'ясування поняття «адміністративного управління» як організуючої діяльності державних органів, що реалізується відповідно до вимог чинного законодавства. Нас, насамперед, цікавить управлінська діяльність, яку М. В. Мельничук розглядає як складний інтелектуальний вид трудового процесу, під час якого здійснюється цілеспрямований системний вплив її суб'єкта на визначений об'єкт управління [1, с. 8]. Л. Ю. Гордієнко, у свою чергу, адміністративну діяльність визначає як діяльність працівників апарату управління, яка здійснюється в межах визначеної посади і є предметом дослідження адміністративного менеджменту. Первинною структурно-функціональною одиницею в системі управлінської праці є посадова діяльність індивіда, тобто адміністративна діяльність розглядається в поєднанні з дослідженням

системи «посада-працівник». Відправним пунктом дослідження посади як управлінської категорії є виявлення її основних системних характеристик: структури, зв'язків, функцій, організації [2, с. 43]. Але наведене визначення є досить вузьким і не розкриває самої природи адміністративної діяльності, так як системою «посада-працівник» не вичерпується зміст зазначеної діяльності.

Інші автори адміністративну діяльність визначають як урегульовану нормами адміністративного права виконавчо-розпорядчу діяльність, яка має одним із векторів забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод [3, с. 47]. Тобто, основний акцент робиться на діяльність, що спрямована на захист прав і свобод. На думку Ю. А. Тихомирова, адміністративну діяльність слід ототожнювати з державним управлінням, тобто діяльністю органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави щодо здійснення виконавчої влади на різних її рівнях [4, с. 157]. У наведеному визначенні автор не врахував, для чого потрібна зазначена діяльність і на які відносини вона поширюється.

Необхідно звернути увагу на те, що юридична література багата висловлюваннями про синонімічний характер понять «адміністративно-державницька діяльність» та «адміністрування». Наприклад, на думку О. В. Антонюка, адміністративно-державницька діяльність – це процес досягнення національних цілей і завдань через державні організації. До сфери адміністративно-державницького управління він відносить: по-перше, пошук раціональних способів організації державного менеджменту на трьох рівнях управління: національному, регіональному та місцевому; по-друге, особливою сферою дослідження залишаються проблеми, пов'язані з підготовкою та рекрутуванням управлінських кадрів (визначення оптимальної структури штатного складу чиновників державного апарату; вимоги до менталітету і стиль роботи професійних державних службовців; боротьба з бюрократизмом та проблеми лідерства тощо); по-третє, вдосконалення функціонування механізму державного адміністрування, а саме: розробка теорії прийняття державних рішень та політичного лідерства, методів адміністративно-державного управління в кризових і конфліктних ситуаціях тощо.

Щодо поняття публічного адміністрування, то в науковій літературі цей термін розглядається у широкому та вузькому сенсі. У вузькому значенні публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади та розглядається як професійна діяльність державних службовців та осіб, що працюють у соціальній сфері, у неурядових організаціях, в установах та в організаціях, що мають бюджетне фінансування та існують на спонсорські кошти з метою забезпечення життєдіяльності країни на рівні державного, регіонального, місцевого управління, та здійснюють вивчення, розробку і впровадження публічної політики. Публічне адміністрування у широкому сенсі пов'язане з функціонуванням всіх гілок влади: законодавчої, виконавчої, судової [5, с. 12]. Таким чином, у змісті робиться ототожнення державно-адміністративного управління з процесом здійснення відповідної діяльності, тобто з широким тлумаченням публічного адміністрування як особливого та самостійного різновиду діяльності державних органів, в тому числі органів виконавчої влади. З цим моментом безпосередньо пов'язаний і адміністративний аспект адміністрування.

У науковому пізнанні теорії адміністративно-державного управління істинним повинен бути не тільки остаточний результат, а й спосіб, який веде до нього, тобто метод, який є системою правил і прийомів дослідження суб'єктів і об'єктів адміністрування з метою отримання істини [6, с. 60–61]. Ми вважаємо, що адміністративно-державницька діяльність є не що інше, як адміністративна діяльність органів чи посадових осіб у сфері публічного управління. Таким чином, адміністративна діяльність – це виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади, що врегульована нормами адміністративного права і спрямована на реалізацію прав і свобод громадян в управлінській сфері.

Важливим моментом для встановлення сутності і значення адміністративного аспекту публічного адміністрування є визначення методів, за допомогою яких реалізується державна політика. Так, на думку В. І. Полюховича, при визначенні методів управлінської діяльності (ознака компетенції), необхідно зважати на взаємозв'язок нормативного закріплення функцій та методів, що забезпечує єдність та цілеспрямованість дій підрозділів органу виконавчої

влади. Загальні методи, що застосовуються у державному управлінні, можливо визначити як методи переконання та спонукання (примушування), а також прямого та опосередкованого впливу. Тоді як останні можуть бути виражені як певні адміністративні методи управління [7, с. 71]. За його словами, саме вплив є основною особливістю адміністративних методів. При визначенні методів адміністративного управління О. М. Бандурка основний акцент робить на значення управлінських рішень. Він вважає, що методи адміністративного управління – це сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками адміністративного управлінського процесу. Для здійснення управління його суб'єкти використовують відповідний до ситуації управлінський механізм. Він являє собою сукупність пізнаних закономірностей і принципів, які застосовуються на їх основі, форм і методів взаємодії суб'єкта і об'єкта управління в конкретних історичних та економічних умовах суспільства [8, с. 38]. Таким чином, ми вважаємо, що методами публічного адміністрування є сукупність прийомів, засобів і способів впливу у відносинах суб'єктів і об'єктів управління з метою прийняття управлінських рішень для досягнення поставленої мети.

Дослідження питання методів здійснення управлінських дій як правового явища в теорії публічного адміністрування на сучасному етапі становлення України як демократичної, правової держави є одним з пріоритетних напрямів усвідомлення важливості теорії адміністративного права у світлі адміністративної реформи в Україні. Відповідні методи є правовими засобами, що використовуються для досягнення цілей, вирішення завдань і здійснення функцій державної управлінської діяльності. Слід зазначити, що методи публічного адміністрування характеризуються «розмитістю» змісту, меншим ступенем правової регламентації. Вони застосовуються суб'єктами виконавчої влади і державного управління, тобто суб'єктами адміністративного права. Зміст методів управління можна легко описати словами, але часом дуже важко побачити їх конкретний прояв на практиці. Метод дає можливість побачити характер взаємин між суб'єктом і об'єктом управління. Він неодмінно знаходить своє вираження у формі управління. Інакше кажучи, якби не було форми управління, методи управління, тобто способи впливу суб'єкта управління на об'єкт, втратили б усякий зміст, тому що управлінський вплив залишався б тільки ідеєю, бажанням, але був би позбавлений змісту [9, с. 15]. З цього приводу слушне зауваження В. М. Манохіна, на думку якого методи адміністративного управління є сполучною ланкою між суб'єктом адміністративного права та іншими учасниками відносин, поєднуючи в собі не тільки волевиявлення, а й характер волевиявлення [10, с. 144]. На переконання автора, саме характер волевиявлення виступає характерною ознакою методів адміністративного управління.

Загалом публічне адміністрування повинно передбачати методи, якими керуюча підсистема впливає на керовану підсистему. Адміністративні методи спираються на систему: 1) законодавчих актів країни й регіону; 2) нормативно-директивних і методичних (обов'язкових до застосування) документів державних органів; 3) планів, програм, проектів, завдань; 4) оперативного керівництва (влади), що межує з психологічними аспектами. У свою чергу, реалізація концепції адміністративного регулювання здійснюється в наступних напрямках: а) зменшення функцій, що виконуються державою, передача цих функцій приватним структурам або громадським організаціям (так званому третьому сектору), концентрація зусиль державних служб на вирішенні найбільш значущих і найважливіших завдань; б) прагнення до демократизації, наділення громадян можливостями брати участь у процесі прийняття рішень органами управління; в) зниження ступеня бюрократизації органів управління, зменшення потоку розпоряджень і регулювальних вказівок; г) реорганізація державних органів за допомогою створення організаційних структур з більш чіткими повноваженнями, додання ряду органів самостійності (створення так званих агентств), децентралізація, раціоналізація самого адміністративного процесу; г) поліпшення фінансового регулювання завдяки виділенню засобів під конкретні результативні програми, прагненню до гнучкої бюджетної політики, внутрішнього обліку, використанню ринкових механізмів; д) інтенсивна орієнтація державних службовців на кінцевий результат діяльності (облік досвіду приватного сектора, визначення рівня оплати праці залежно від

її результатів, інші стимули, гнучке використання персоналу та сприяння підвищенню його кваліфікації) [11, с. 102].

Визначаючи адміністративний аспект публічного адміністрування, потрібно звернути увагу на те, що: по-перше, публічне адміністрування – це систематично здійснювана діяльність органів державної влади, спрямована на упорядкування суспільних відносин з метою попередження небезпечних явищ, забезпечення стабільного стану і розвитку суспільних процесів в інтересах оптимального функціонування та розвитку суспільства та держави; по-друге, цілі та функції публічного адміністрування адекватні окремим цілям, завданням і функціям держави, сформованим управлінською системою з урахуванням соціально-економічного стану держави; по-третє, цілі публічного адміністрування реалізуються механізмом держави; по-четверте, органи державної влади як суб'єкти публічного адміністрування діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах.

Отже, на основі проведеного аналізу можна зробити висновок, що з'ясування сутності адміністративного аспекту публічного адміністрування дає змогу зрозуміти логіку і пізнати адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, визначити головні елементи організаційно-правового впливу і регулювання відносин у сфері публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Мельничук М. В. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності керівників органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. В. Мельничук. – К., 2009. – 20 с.
2. Гордієнко Л. Ю. Менеджмент державної установи: Навчальний посібник / Л. Ю. Гордієнко. – Харків: Вид. ХДЕУ, 2001. – 152 с.
3. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії та поняття): Посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 328 с.
4. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001. – 355 с.
5. Амосов О. Ю. Публічне адміністрування: методологічний контекст [Текст] / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова // Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу : зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. – С. 12–13.
6. Антонюк О. В. Адміністративний менеджмент: етико-методологічні засади / О. В. Антонюк // Персонал. – 2006. – № 12. – С. 58–65.
7. Полюхович В. І. Державна податкова служба в Україні: організація і діяльність / В. І. Полюхович // Коментар до Закону України «Про державну податкову службу в Україні» / С. О. Теньков // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1999. – № 3. – 320 с.
8. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник / О. М. Бандурка. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
9. Стефанюк В. С. Методи здійснення управлінських дій / В. С. Стефанюк // Юридичні науки. – 2003. – Т. 21. – С. 15–19.
10. Манохин В. М. Российское административное право: Учебник / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин, З. А. Багишаев. – М. : Юристъ, 1996. – 472 с.
11. Наукові записки ХУПС. Соціальна філософія, психологія / Редкол.: В. С. Афанасенко та ін. – Харків: ХУПС, 2008. – № 2 (31). – 212 с.

** Пилипишин Віктор Петрович – кандидат юридичних наук.*

УДК 342.98

Ангеліна Черникова *

КАТЕГОРІЯ «ПРОЦЕСУАЛЬНА ФОРМА» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовані нормативно-правові і наукові підходи до визначення процесуальної форми в юридичному процесі, представлено авторські роздуми щодо змісту