

УДК 35.071

Ірина Петрова,*канд. юрид. наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України***Оксана Руда,***слухач
Національної академії державного управління при Президентові України*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ФАКТОР І СТИМУЛЯТОР МОДЕРНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті досліджуються основні теоретичні засади публічного управління як якісно нової моделі організації державного управління. Пропонується авторський погляд на визначення публічного управління у функціональному та організаційному розумінні.

Ключові слова: адміністративне право, державне управління, публічне управління, публічна влада, суб'єкти публічного управління.

Постановка проблеми. Нинішній надскладний етап державотворення в Україні потребує оновлення публічного управління як діяльності, що має забезпечувати ефективне функціонування системи органів державної влади з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя. Адміністративна реформа, що триває наразі в Україні, спрямована на формування такої системи публічного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система має бути підконтрольною громадянам, прозорою, ефективною, побудованою на наукових принципах.

Протягом двох останніх десятиліть у структурах української державної влади хоч і відбуваються складні й суперечливі процеси становлення і розвитку, проте подолати громіздку, неефективну і непрозору радянську адміністративно-командну систему, що дісталася у спадок, так ще й не вдалося. Крім того, можна констатувати, що сфера публічного (державного) управління, яка існує в Україні, ускладнена надмірною політизацією й «ручним керуванням» чисельної армії бюрократії й чиновництва. Представники державної номенклатури намагаються реалізувати владні повноваження, керуючись або власними інтересами, або інтересами партії, завдяки якій отримали свої посади. Зрозуміло, що за таких умов про жодне «системне, цілісне й ефективне державне, а тим більше публічне, управління не може бути й мови» [1]. Звідси в умовах сучасних цивілізаційних викликів і загроз подальшому державному поступу країни істотно зростає значущість об'єктивного, науково обґрунтованого аналізу публічного управління, на що, перш за все, й спрямована адміністративно-правова реформа в Україні. Прагнення вдосконалення адміні-

стративно-правових норм та адміністративно-правових інститутів в Україні пов'язане з тим, що адміністративне право є однією з найважливіших галузей публічного права, від досконалості положень якої залежить ефективність не тільки діяльності публічної адміністрації, але й добробут, соціальна та правова захищеність приватних осіб.

Аналіз останніх досліджень. У західній державно-управлінській та філософсько-історичній традиції проблематика осмислення й концептуалізації питань публічного управління є об'єктом уваги таких зарубіжних науковців, як: К. Аллен, Дж. Бостон, Д. Вальдо, В. Вільсон, Р. Дарендорф, Д. Кетлі, Д. Осборн, Л. Отул, Т. Пітерс, Р. Прістюс, Розенблум, А. Турен, Д. Фельдман, С. Хантігтон, К. Худ, Г. Шмідт та інші. Але найвідомішими зарубіжними дослідниками, праці яких присвячені публічному управлінню, є Г. Букерт, М. Вебер, П. Друкер, К. Полліт, Ф. Тейлор, Д. Шавріц, А. Файоль та інші.

Студіювання феномена публічного управління перетворюється також у «mainstream» наукових досліджень вітчизняних учених, серед яких доцільно відзначити роботи В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Бевзенка, В. Бодрова, О. Забужко, Ю. Ковбасюка, А. Колодія, Т. Коломоєць, А. Комзюка, І. Кресіної, О. Оболенського, М. Пасічника, Ю. Римаренка, І. Розпутенка, І. Сківрського, В. Трощинського, Ю. Шарова та ін.

Наука адміністративного права, яка має забезпечити сьогодні законотворчий процес необхідною термінологією, досконалими та виваженими концепціями та практично корисними пропозиціями, не є досконалою та такою, що відповідає реаліям сучасного життя і теоретичній базі. У теорії адміністративного права продовжують існувати терміни, які вже не відображають та належним чином не характеризують явища і процеси, які мають місце у сфері

функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Тому надзвичайно актуальним завданням є вивільнення теорії адміністративного права від застарілих термінів та, відповідно, наповнення її категоріями, які мають відповідати не лише реаліям українського життя та практиці державотворення, але й законодавству Європейського Союзу як необхідної передумови європейської інтеграції нашої держави.

Метою статті є обґрунтування основних теоретичних засад публічного управління як якісно нової моделі організації державного управління, як фактору і стимулятора модернізації сучасного адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Для кращого розуміння сутності поняття «публічне управління» звернемося до етимології й семантики слів «публічний» та «управління». Поняття «публічний» походить від латинського слова *publicus* – суспільний, народний. «Новий тлумачний словник української мови» подає кілька значень слова «публічний»: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний; 3) стосується публіки [2].

Семантика слова «управління» чи його синоніма, запозиченого з англійської мови, – «менеджмент» – вказує на те, що в обох випадках ідеться про вміння управляти. Англійське слово *to manage* (управляти) походить від латинського слова *manus* (рука). У «Новому тлумачному словнику української мови» слово «управляти» має таке тлумачення: 1) спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати; 2) користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [2].

С. Чернов визначає публічне управління як організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, базуючись на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль [3]. Тобто публічне управління – це, насамперед, управління людьми. Звертаючись до людей, органи публічної влади впливають на них індивідуально і через їх різні колективи, створені природним шляхом або за бажанням людей (наприклад, партії). Своєю чергою громадяни, їх колективи, суспільство реагують на публічне управління і встановлюють зворотні зв'язки з органами, державою загалом.

А. Волков трактує публічне управління як владу, відкритую народу та його інтересам, публічну за характером, що здатна залучати до управління широкі верстви населення [4]. На нашу думку, уявлення про залучення до процесу управління широких верств населення є досить дискусійним: по-перше, безпосередня участь індивідів в управлінській діяльності передбачає наявність спеціальних знань у галузі управлін-

ня; по-друге, залучення широких верств населення до процесу управління може призвести до порушення керованості соціально-економічної системи. Хоча, звичайно, погляди та інтереси громадянського суспільства мають враховуватися, органи влади та управління повинні бути підзвітними та підконтрольними громадянському суспільству й діяти виключно в його інтересах, а результати їхньої діяльності абсолютно прозорі для всіх зацікавлених сторін, оскільки саме це надає процесу управління ознак публічності.

О. Оболенський робить акцент на тому, що публічне управління – це здійснення сукупності раціональних впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей. Звідси логічним є висновок, що публічне управління має бути спрямоване на реалізацію цінностей суспільства [5].

Взагалі, публічне управління – це різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади. У цьому разі наочним є взаємозв'язок публічного управління та державної влади, яка, відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України [6], реалізовується згідно з принципом розподілу влади, тобто органами законодавчої, виконавчої та судової влади.

Окрім того, публічне управління завжди здійснюється у контексті подій, що відбуваються в суспільстві і в реальних соціально-економічних, політичних і культурних умовах. Відповідно, публічне управління не може бути ізольованим від суспільства, оскільки воно реалізується частиною цього суспільства і в тісному взаємозв'язку із цим суспільством.

Отже, можна констатувати, що публічне управління як об'єкт наукового пізнання є складним та багатоплановим утворенням, основою якого є концепція, що впливає із тісного взаємозв'язку політики і права, управління й влади, політичної системи та суспільства загалом, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи.

Важливим і необхідним завданням є пошук відповіді на питання про те, чи є органи виконавчої влади єдиними суб'єктами здійснення публічного управління. У пошуках відповіді на поставлене питання насамперед відзначимо, що не можуть бути суб'єктами державного управління органи законодавчої та судової влади. У разі якщо ідеться про їх зовнішню спрямовану діяльність, вони, відповідно, здійснюють законотворчість та судочинство. У разі ж внутрішньої організаційної діяльності останні діють як суб'єкти управління, однак не державного, а внутрішнього організаційного управління.

Ведучи мову про управлінську діяльність органів державної влади, не можна не згадати також і про органи місцевого самоврядування, оскільки їхня діяльність за своєю метою збігається з функціонуванням перших. Якщо загальною метою держави і її органів є створення умов, які мають забезпечувати гідне життя та вільний роз-

віток людини на всій території країни і певною мірою за кордоном, то метою місцевого самоврядування є створення умов для забезпечення нормальної щоденної життєдіяльності людини в межах конкретного муніципального утворення та співробітництво з державою в забезпеченні вільного розвитку особистості.

З огляду на викладене, а також на положення Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], в нашій державі поряд із державним управлінням здійснюється також самоврядне або муніципальне управління, зміст якого становить діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на виконання покладених на них чинним законодавством обов'язків. Діяльність цих органів також здійснюється через прийняття (видання) нормативних та адміністративних актів із тією лише особливістю, що такі акти можуть мати тільки регіональний (місцевий) характер.

Інакше кажучи, після набуття Україною незалежності в нашій державі розпочався та на тепер отримав завершені форми процес звуження обсягу державного управління за рахунок самоврядного (муніципального) управління [8], названі форми управлінської діяльності надзвичайно тісно пов'язані між собою, оскільки вони мають на меті забезпечення реалізації законів України; здійснюються суб'єктами, надієними владними повноваженнями; передбачають застосування однакового інструментарію; регламентуються переважно одними й тими самими нормативними актами; фінансуються за рахунок бюджетних коштів.

Однак викладене не означає, що між державним та самоврядним (муніципальним) управлінням можна поставити знак рівності. Неможливість такого кроку випливає з Конституції України, в якій проведено чітке розмежування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Так, в Основному законі зазначено, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 5); в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7).

Таким чином, із викладеного випливає, що за своїми змістовими характеристиками державне та муніципальне (самоврядне) управління збігаються, проте за своєю юридичною природою названі види діяльності є різними. Із цього випливає необхідність пошуку терміна, за допомогою якого можна було б об'єднати названі поняття, не забуваючи при цьому, що між ними є принципові відмінності. У якості такого терміна запропонована категорія «публічне управління», яка підтримується й нами.

Разом із цим треба наголосити, що управлінська діяльність здійснюється сьогодні і приватними особами. Цей висновок випливає зі ст. 38 Конституції України, яка гарантує участь приватних осіб в управлінні державними справами. Йдеться про делегування повноважень і розпочатий в Україні процес формування даного інституту, який є однією з провідних форм залучення приватних осіб до управлінської діяльності і який неможливий без відповідної законодав-

чої підстави. У межах інституту делегованих повноважень виділяють два підінститути, зокрема: підінститут прямого делегування та підінститут опосередкованого делегування. Різниця між названими підінститутами полягає в тому, що в першому випадку делеговані повноваження знаходять пряме закріплення у законодавстві, а в другому випадку право на залучення осіб до реалізації публічного управління закріплюється за відповідними суб'єктами публічного управління, які, відповідно, на власний розсуд можуть визначати інтенсивність, періодичність та подекуди й умови делегування повноважень приватним особам.

Як приклад делегованих повноважень першої групи можна назвати ті, що випливають із положень Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнними організаціями і правоохоронними органами держави» [9], у ст. 19 якого визначена можливість, а також права громадських організацій щодо здійснення цивільного контролю над вищевказаними органами. Подібні положення, які дозволяють приватним особам брати участь у здійсненні управління, регламентовані і Законом України «Про запобігання корупції» [10], Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [11], тощо.

Що ж до підінституту опосередкованого делегування, то як його підґрунтя можна розглядати, наприклад, Закон України «Про безоплатну правову допомогу» [12], ч. 5 ст. 12 якого надає право органам місцевого самоврядування укладати з юридичними особами приватного права, які відповідно до свого статуту мають право надавати правову допомогу, договори про надання на постійній або тимчасовій основі первинної правової допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Отже, як випливає з викладеного, частина управлінських функцій може бути передана на виконання приватним особам. Зазначений процес останнім часом набув досить значного поширення в європейських країнах, оскільки завдяки йому здійснюється не тільки залучення приватних осіб до публічної діяльності, а й зменшується навантаження на бюджет, за рахунок якого фінансується діяльність органів публічної влади [13]. Зрозуміло, що в разі делегування приватним особам владних повноважень останні фактично набувають статусу представника держави чи органу місцевого самоврядування, що робить можливим видання (застосування) ними адміністративних актів.

У Концепції адміністративної реформи в Україні серед принципових засад функціонування виконавчої влади, на яких мають ґрунтуватися заходи реформування, визначено здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їхніх посадовців. На сьогодні сфера публічного управління в цілому, а також суб'єкти її здійснення перебувають під контролем: Верховної Ради України; Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; Президента України; органів судової влади; органів прокуратури; громадськості [14].

Поряд із цим необхідно згадати про те, що система публічного управління, якщо розглядати її в організаційному сенсі, може контролювати і сама себе, тобто в цьому разі йдеться про те, що публічне управління є об'єктом внутрішнього (адміністративного) контролю.

Отже, взагалі публічне управління в класичному розумінні визначається як вплив суб'єкта управління (що володіє публічною владою) на об'єкт – суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій і повноважень. Тобто публічне управління виникає як результат певного суспільного договору між державою і суспільством, коли владними повноваженнями наділяються відповідні органи і посадові особи.

Суб'єктом і одночасно об'єктом публічного управління є громадянське суспільство, недержавні організації (різні самоврядні структури (громадські організації, об'єднання) та їхні органи), органи державної влади.

Безпосередньо управлінською ланкою суб'єктів управління є органи публічного управління: інституції, обрані шляхом прямих виборів, та їх виконавчі структури; посадові та службові особи, обрані шляхом прямих виборів; посадові та службові особи, призначені інституціями, та їх виконавчі структури.

Визначальними та специфічними серед суб'єктів публічного управління є населення країни (носієм влади залишається народ) та групи інтересів, оскільки в умовах солідаристичної цивілізації та змішаної формації саме вони визначають, стверджують, контролюють та оцінюють прямим або представницьким способами.

Висновки

Публічне управління (у функціональному розумінні) – це діяльність відповідних державних та недержавних суб'єктів, яка пов'язана з практичним застосуванням норм адміністративного права, закріплених у Конституції України та законах України, а також підзаконних актах. Публічне управління можна розглядати і в організаційному сенсі як об'єднану в одну систему сукупність органів виконавчої влади; інших органів державної влади, які мають своїм призначенням реалізацію виконавчої влади; органів місцевого самоврядування, а також суб'єктів делегованих повноважень.

Реалізація публічного управління, або, інакше кажучи, публічної влади, не може здійснюватися у «вільному» режимі, оскільки, як відомо, немає нічого більш небезпечного за безконтрольну владу, яка спирається не на закон, а на загрозу застосування насилля. З огляду на це, як наслідок, державою та суспільством розроблено механізми контролю за реалізацією публічного управління, що дозволяє розглядати останнє в якості об'єкта контролю взагалі та громадського контролю зокрема.

Наявність певних результатів проведення адміністративної реформи в Україні, отриманий досвід перших її етапів дозволяють зробити важливий висновок щодо необхідності активного

залучення всього суспільства, усіх державних інституцій до її проведення. Конкретні питання реформи потребують проведення додаткових правових досліджень, зокрема, і у сфері публічного управління, формування законодавчих пропозицій, а також врахування національних особливостей.

Список використаних джерел:

1. Кищенко Д.І. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами / Д.І. Кищенко, О.В. Долгальова // III Міжнар. науково-практ. інтернет-конференція (березень 2013). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mns2013.3dn.ru/publ/sekcija_1/publichne_upravlinnja_v_ukrajini_stanovlennja_na_evropejskimi_standartami/2-1-0-2.
2. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / ред. кол. : О. С. Мельничук (голов. ред. та ін.) ; [уклад. Р. В. Болдирев та ін.] ; ред. В. Т. Коломієць, В. Г. Скляренко). – К. : Наук. думка, 1983. – Т. 4. – Н-П. – 2008. – 656 с.
3. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Х. : ХНУМГ, 2014. – С. 7.
4. Волков А. М. Публичное управление недропользованием в России (современный период) / А. М. Волков // Правовая инициатива. – 2013. – № 7. – С. 15.
5. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління / О. Ю. Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р. / за заг. ред. С. М. Сєрбогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 3–8.
6. Конституція України : зі змінами та доповненнями : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х. : Весна, 2012. – 48 с.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Баймуратов М. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак / М. Баймуратов // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 4–11.
9. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
11. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
12. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.
13. Rolf Stober. Private Sicherheitsdienste als Dienstleister für öffentliche Sicherheit / Stober Rolf // ZRP. – 2001. – Heft 6. – S. 260–266.
14. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 338–378.

В статье исследуются основные теоретические основы публичного управления как качественно новой модели организации государственного управления. Предлагается авторский взгляд на определение публичного управления в функциональном и организационном понимании.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, публичное управление, публичная власть, субъекты публичного управления.

The article analyzes the fundamental points of public management of a qualitatively new shape of state administration. The author's aspect on the functional and organizational definition of public management is also proposed.

Key words: administrative law, state management, public management, public authorities, subjects of public management.

