

УДК 35.071:321

Є. В. Міщук,
к. е. н, доцент, доцент кафедри обліку, оподаткування, публічного управління
та адміністрування, ДВНЗ "Криворізький національний університет",
О. В. Лісевич,
магістрант спеціальності "Публічне управління та адміністрування",
ДВНЗ "Криворізький національний університет"

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТЬ "ПУБЛІЧНА ВЛАДА" ТА "ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ"

E. Mishcuk,
candidate of economic science, associate professor of the accounting, taxation, public management
and administration department, National University of Krivoy Rog
O. Lisevych,
Master of specialty "Public Administration and Administration" State University "Krivoy Rog National University"

SPECIFIC ASPECTS OF THE INVESTIGATION OF THE DETERMINATION OF MUTUALITY
CONSTITUTE "PUBLIC AUTHORITY" AND "PUBLIC GOVERNMENT"

У цій статті проведено теоретичне обґрунтування поняття публічної влади та публічного управління. За допомогою економічної літератури та порівняльної характеристики термінів було визначено, що ці два поняття тісно між собою пов'язані, але вони не є тотожними. Сутність влади виявляється через відносини, панування та підкорення, а управління є інструментом забезпечення виконання волі певного владного суб'єкта.

In this article the theoretical substantiation of the notion of public authority and public administration is conducted. With the help of economic literature and comparative characteristics of the terms, it was determined that these two concepts are closely interrelated, but they are not identical. The essence of power is manifested through relationships, domination and subjugation, and management is a tool to secure the exercise of the will of a certain authority.

Ключові слова: влада, публічна влада, завдання, функції, публічне врядування, публічне управління.

Key words: authorities, public authorities, tasks, functions, public administration (management), ways of improvement.

АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ

Актуальність цього дослідження полягає в загальній суспільній потребі чіткого визначення поняття "публічна влада", у зв'язку з чим зроблено

спробу на основі аналізу різних поглядів учених на цей термін, запропонувати своє бачення. У цій роботі проведено наукове дослідження різних аспектів публічної влади, визначено структуру тако-

Таблиця 1. Існуючі дефініції терміну "влада"

Автор, джерело	Визначення
Чіркін В.С. «Публічна влада»	здатність, право і можливість систем, органів, установ та осіб за допомогою права, волі, авторитету, примусу тощо розпоряджатися, впливати на конкретних людей, інститути, спільноти [5, с. 26]
Лісничий В.В. «Концептуальні засади політичних наук»	державна організація політичного життя, що здійснюється за допомогою спеціального 6 ієрархічно та територіально організованого апарату, легітимного використання примусу та права видавати нормативні акти, обов'язкові для всього населення. Крім прямого примусу або заради його використання, держава в реалізації публічної влади спирається на матеріальні та моральні імпульси, які досить помітно впливають на ефективність реалізації владних повноважень [6, с. 19]
Сушинський О.І. «Контроль у сфері публічної влади»	система державних або інших управлінських органів [3, с. 172]
Бакуменко В.Д. «Державне управління»: словн.-довід.	державне, політичне, економічне, духовне та інше панування над людьми [4, с. 11]

го виду влади та його зв'язок із суверенітетом на-
роду.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Поняття публічне управління та публічне адміністрування тісно пов'язані із поняттям публічна влада, а тому виникає потреба у поясненні співвіднесення цих термінів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Основна мета будь-якого управління в публічній чи приватній сфері — досягти максимальної ефективності, дієвості й результативності з мінімальними затратами ресурсів, часу і зусиль.

Головне завдання, яке стоїть перед публічним управлінням — відмінне від завдання бізнесового управління. Якщо бізнесовий управлінець своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, то публічний управлінець — на якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому; у роботі [1] показано функції, які виконують керівники публічних адміністрацій і які спрямовані на вирішення завдань, поставлених перед нею.

У науковій літературі відсутнє єдине визначення багатьох понять, зокрема і таких, як "публічне управління", "публічна адміністрація" тощо [2]. Водночас тісно пов'язані між собою поняття публічне управління та публічна влада, але вони не є тотожними. Тому виникає потреба у поясненні цих термінів.

Влада як наукове поняття, є складним суспільним феноменом, пояснення якого обумовлюється історичними, соціальними, політичними та іншими факторами. Звідси різні точки зору на її сутність.

Теоретичні і методологічні питання, присвячені проблемам публічної влади, знайшли своє відображення в дослідженнях багатьох учених, як-от В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Т. Браун, В. Гаращук, Б. Гурне, С. Ківалов, М. Корнієнко, В. Малиновський, Н. Нижник, М. Орзіх, Н. Плахотнюк, В. Погорілко, П. Рабинович, С. Саханенко, О. Сушинський, А. Селіванов, М. Студенікіна, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Г. Щокін, В.П. Халіпов, та ін.

Широке відображення питання впливу публічної влади на стабілізацію державного управління, вдосконалення системи публічної влади, удосконалення та оновлення законодавчої бази, розгляду місцевого самоврядування як інституту місцевої публічної влади

знайшли в працях таких українських учених, як О. Андрійка, Є. Глухачова, В. Мельниченко, М. Савчина, В. Тація, П. Трачука, М. Оніщука, О. Ющика. Окремі питання щодо сутності та юридичної природи державної влади в аспекті публічної влади, значення перерозподілу ресурсів у процесі децентралізації публічної влади розглядали в своїх працях такі науковці, як О. Бабінова, О. Молодцов, Г. Яворський, Т. Чеховіч, О. Карпенко та ін. Метою статті є вироблення на основі комплексного аналізу сучасної наукової літератури концептуального підходу до розуміння складових поняття "публічна влада" [14]. У зв'язку з цим виникає потреба у з'ясуванні таких понять, як "влада", "публічність", "органи публічної влади", "місцеве самоврядування", "система органів" та ін., а також знайти відмінність та співвідношення понять державна влада, політична влада та публічна влада.

Влада є постійною та невід'ємною рисою будь-якого суспільства та необхідною умовою його існування. Основними підходами до визначення влади вважаються біологічний, психологічний, соціокультурний, раціоналістичний, ірраціональний, класовий та біхевіористський [14]. Поняття "влада" трактується по-різному філософами, економістами, юристами, соціологами, політологами, але всі вони доходять висновку що влада — це вмотивовані дії відповідних суб'єктів. У суспільстві існують різноманітні види влади — політична, суспільна, соціальна, державна, публічна, влада народу та ін. Відносини влади завжди асиметричні і припускають домінування однієї зі сторін.

За результатами проведеного огляду літературних джерел, щодо сутності поняття "влада", можна підсумувати, що здебільшого воно розглядається як (див. табл. 1).

Вивчення наукових праць, присвячених з'ясуванню сутності та змісту категорія "влада", дозволяє виділити такі її ознаки:

— суспільний характер влади. Влада є невід'ємним елементом суспільної організації життя. Її головне завдання полягає в упорядкуванні соціальних зв'язків, які знаходять прояв у суспільстві. Влада, як справедливо наголошується в літературі, потрібна насамперед для організації суспільного виробництва, що неможливо без підпорядкування всіх учасників єдиній волі для підтримання цілісності і єдності суспільства. Владні відносини об'єктивно властиві суспільному життю, це своєрідна плата за життя в суспільстві, тому що жити в суспільстві і бути вільним від його правил не можна [10]. Як відзначає В.П. Халіпов, феномен влади полягає у

тому, що вона є найвиразнішим соціальним явищем, породженням і творінням людини й суспільства, умовою існування спільного життя індивідів [11, с. 3].

Піддаючи викладені думки власній інтерпретації, зазначимо, що влада, таким чином, не може концентруватися навколо себе. Остання не може бути і за жодних умов не повинна перетворитися на "річ у собі", оскільки у такому разі вона неодмінно втратить зв'язок із суспільством, переставши, як наслідок, бути легітимною [12]. Надзвичайно слухними, у зв'язку з викладеним, виглядають слова М. Палієнка, який на початку ХХ ст. писав, що влада, яка не відповідає реальному співвідношенню суспільних, матеріальних та моральних сил у країні, життєвим інтересам населення та його уявленням про суспільну справедливість, швидко втрачає необхідну моральну підтримку у народній масі [12]. З викладеного випливає, що влада, яка перестає бути пронизаною ідеєю суспільного служіння, є владою антинародною, розпорядження та веління якої, як наслідок, втрачають обов'язковість для приватних осіб;

— забезпеченість влади можливістю застосування примусу. У цьому випадку ми повністю підтримуємо думку В.С. Смородинського, що у сучасних умовах розвитку суспільства не застосування примусу (сили), а лише потенційна можливість його реалізації має стати визначальною рисою феномену влада [10, с. 26].

Вивчення наукової літератури показує, що доволі часто вітчизняні автори називають державну владу публічною владою, зводячи, як наслідок, ці два поняття в одне. Так, наприклад, В.Є. Чіркін пише, що прикладом організації, яка здійснює публічну політичну владу, є держава. Вона, продовжує автор, володіє суверенною державною владою — особливим різновидом публічної політичної влади [5, с. 170]. З подібною тезою можна погодитися лише, якщо дивитися на неї крізь призму визначення держави та державної влади, сформульовані радянськими вченими-правознавцями, які в якості синоніма останньої називали політичну владу. Особливість політичної влади, писав у 1987 р. В.М. Карельський, полягає у наявності спеціального механізму, без якого її функціонування неможливе. Політична влада як би матеріалізується у системі органів та установ, які утворюють її механізм. Утілена у державно-правові інститути, влада стає державною [12].

Погоджуємось з наведеним, адже в межах своїх функцій влада породжує відносини розпорядництва та підпорядкування. Перш за все її дії спрямовані на підтримання та збереження чинного конституційного порядку, і коли вона реалізується демократичними методами, є сильною та ефективно здійснює свої повноваження, то у виграві опиняються обидві сторони суспільних відносин.

Отже, публічна влада — це права, здатність і можливість державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій впливати на суспільне життя, силою примусу або авторитету.

Публічне управління по відношенню до публічної влади має обслуговуючий характер. Якщо сутність влади виявляється через відносини панування та підкорення, то управління є інструментом забезпечення виконання волі певного владного суб'єкта.

Управління — це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей. Розвиток суспільства, окремих його сфер не можливий без встановлення і реалізації законів, правил, норм, алгоритму його поведінки [7, с. 342].

Управління утворено людьми для свідомої саморегуляції своєї життєдіяльності і має таке ж саме важливе значення як сім'я і власність, мораль та право, спосіб виробництва і держава, знання й інформація тощо. Управління залежить від стану суспільства, ідеалів і цінностей.

Поняття публічний походить від латинського слова *publicus* — суспільний, народний. Словник іншомовних слів визначає поняття публічний як відкритий, гласний, суспільний.

У науковій літературі існують різні дефініції терміну "публічне управління", як це показано в роботі авторів О.М. Жовни та Є.В. Міщук [8, с. 260—267]. Слід звернути увагу на специфіку публічного управління, яка полягає у такому:

1. Публічне управління спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею.

2. Публічне управління поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила (норми) поведінки людей.

3. Держава наділяє публічне управління системною якістю.

4. Публічне управління відрізняється від державного тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому [10] і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування [9, с. 10].

Публічне управління — це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль.

Публічне управління є ширшим поняттям, ніж публічне адміністрування, воно розглядається як практика досягнення суспільних цілей шляхом розумного застосування сукупності методів (економічних, адміністративних, інформаційно-психологічних тощо), а також передбачає більше свободи і гнучкості у прийнятті рішень.

Термін "публічна влада" пов'язується із діяльністю уряду та органів управління на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також стосується дій фізичних та юридичних осіб при виконанні ними публічних функцій.

Останнім часом відбувається переорієнтація парадигми публічного управління, що більш помітно у розвинених державах світу. Прагнення до універсалізації змінилося настановами щодо збереження національної особливості, а пропозиції щодо відділення управління від політики стали більш обережними [15].

Розвиток публічного управління пов'язаний із значними змінами у трактуванні цього поняття. Його класичне розуміння як "управління" із використанням функцій планування, організації, мотивації та контролю зміни-

лося на сприйняття управління, як практики розумного застосування засобів для досягнення визначених цілей. Перші реформи публічного управління були направлені на підвищення ефективності та спрямування на підвищення якості послуг.

Література:

1. Міщук Є.В. Керівник і його роль в організації діяльності посадових осіб публічної адміністрації / Є.В. Міщук // Державне управління: удосконалення та розвиток: Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет. — ТОВ "ДКС-центр". — № 10. — 2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1010>
2. Міщук Є.В. Організація діяльності керівників публічних адміністрацій на сучасному етапі розвитку публічного управління в Україні / Є.В. Міщук // Ефективна економіка — № 10. — Дніпропетровський державний аграрний університет. — 2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5213>
3. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: моногр. — Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — 468 с.
4. Державне управління: словн.-довід. / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер.твор. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варвар, В.М. Князєв; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.
5. Чиркин В.Е. Публичная власть. — М.: Юрист, 2005. — 175 с.
6. Лісничий В.В. Концептуальні засади політичних наук: теорія та історія, метод, та дидактичні матеріали до модуля 1 / Укл. В.В. Лісничий. — Х.: УАДУ ХФ, 2001. — 36 с.
7. Мельник А.Ф. Державне управління: підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна / За ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання, 2009. — 582 с.
8. Аудит управлінської діяльності: адміністративно-менеджменту, бізнес-адміністрування, корпоративного управління, менеджменту підприємництва (показники оцінки результатів, їх облік та прогнозування): монографія / За заг. ред. д-ра економ. наук, проф. В.Я. Нусінова. — Кривий Ріг: Вид. Р.А. Козлов, 2016. — 311 с.
9. Оболенський О.Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни — Публічне управління: наукова розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. — К.: НАДУ, 2011. — 56 с.
10. Смородинський В.С. Влада в громадянському суспільстві: вступ до дослідження засад суддівської діяльності / В.С. Смородинський // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. — Вип. 86. — С. 3—11.
11. Халипов В. Ф. Власть (Основы кратологии) / В.Ф. Халипов. — М.: Луч, 1995. — 304 с.
12. Вільгушинський М.Й. Категорія "публічна влада" у сучасній інтерпретації: нотатки до наукової дискусії / М.Й. Вільгушинський // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 312013. — № 3. — С. 8—13. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2013_3_4
13. Проблемы теории государства и права: учебник / Под ред. С.С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1987. — 448 с.
14. Мінаєва І.М., "Складові поняття "Публічна влада" / І.М. Мінаєва. // Державне будівництво. — 2008. — № 1. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_69
15. Молодецька О.М., Лісевич О.В. Публічна влада та публічне управління: концептуальні положення / О.М. Молодецька, О.В. Лісевич // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції "Соціально-економічний потенціал сталого розвитку країни: сучасний стан, тенденції та проблеми відтворення". — Львів, 2017 р. — С. 58—61.

References:

1. Mischuk, E.V. (2016), "Head and his role in the organization of public administration officials", *Derzhavne upravlinnia: udoskonallennia ta rozvytok*, vol. 10.
2. Mischuk, E.V. (2016), "Organization of the activities of the heads of public administrations at the present stage of development of public administration in Ukraine", *Efektivna ekonomika*, vol. 10.
3. Sushinskyj, O.I. (2002), "Control in the field of public authority: theoretical and methodological and organizational-legal aspects", *LRITU UADU*, Lviv, Ukraine.
4. Bakumenko, V.D. Beznosenko, D.O. Varvar, I.M. and Knyazev, V.M. (2002), "Public administration: Slovn.-evidence", *View of UADU*, Ukraine.
5. Chirkin, V.E. (2005), "Public power".
6. Lisnychyj, V.V. (2001), "Conceptual Fundamentals of Political Sciences: Theory and History, Method, and Didactic Materials to Module 1", *UADU HF*, Ukraine.
7. Melnik, A.F. Obolens'kyj, O. Yu. and Vasina, A. Yu. (2009), "Public administration", *Ukraine*.
8. Nusinov, V. Ya. (2016), "Audit of management activities: administrative management, business administration, corporate governance, business management (indicators of the estimation of results, their accounting and forecasting)", *Kryvyj Rih*, Ukraine.
9. Obolens'kyj, O. Yu. Borysevych, S.O. and Konyk, S.M. (2011), "Reference Summary of Lectures on Educational Discipline—Public Management", *NADU*, Ukraine.
10. Smorodyns'kyj, V. S. (2007), "Authorities in Civil Society: Introduction to the Study of the Fundamentals of Judicial Activity", *Ukraine*.
11. Khalypov, V. F. (1995), "Power (Fundamentals of Cratology)".
12. Vil'hushyns'kyj, M. J. (2013), "The category "public power" in modern interpretation: notes to the scientific discussion", *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 3, pp. 8—13.
13. Alekseev, S.S. (1987), "Problems of the theory of state and law", *Orel*, Russia.
14. Minaieva, I.M. (2008), "Ingredients of the concept "Public power", *Derzhavne budivnytstvo*, vol. 1.
15. Molodets'ka, O.M. and Lisevych, O.V. (2017), "Public authority and public administration: conceptual provisions", *Materialy Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii [Socio-economic potential of sustainable development of the country: the current state, trends and problems of reproduction]*, *Lviv*, pp. 58—61.

Стаття надійшла до редакції 05.01.2018 р.