

9. Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія. Х.: Ніка Нова, 2015. 456 с.
10. Community-Policing (CP) burgernahe Polizeiarbeit. URL: www.sozialwiss.uni-hamburg.de.
11. Голуб М.В. Community Policing: сутність та складові елементи Право і безпека. 2012. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/2081/%CC>.

УДК 35.078.3:352.0

ШИЛО С.М.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті зосереджена увага на відсутності єдиного підходу до визначення сутності публічної адміністрації та її структурних елементів. Шляхом критичного аналізу сформованих у науковій літературі підходів та виокремлення істотних ознак запропоновано авторське визначення поняття публічної адміністрації. Наголошено, що складовими елементами публічної адміністрації є органи державної виконавчої влади (першочергові) і виконавчі органи місцевого самоврядування (другорядні). Виокремлено та надано характеристику головним принципам публічної адміністрації.

Ключові слова: публічна адміністрація, публічна влада, публічне управління, орган державної влади.

В статье сосредоточено внимание на отсутствии единого подхода к определению сущности публичной администрации и ее структурных элементов. Путем критического анализа сложившихся в научной литературе подходов и выделения существенных признаков предложено авторское определение понятия публичной администрации. Отмечено, что составляющими элементами публичной администрации являются органы государственной исполнительной власти (первоочередные) и исполнительные органы местного самоуправления (второстепенные). Выделены и охарактеризованы главные принципы публичной администрации.

Ключевые слова: публичная администрация, публичная власть, публичное управление, орган государственной власти.

The article focuses on the lack of a unified approach to the definition of the essence of public administration and its structural elements. By way of a critical analysis of the approaches developed in the scientific literature and the identification of essential features, the author's definition of the concept of public administration is proposed. It is emphasized that the constituent elements of public administration are the bodies of state executive power (priority) and executive bodies of local self-government (secondary ones). The main principles of public administration are distinguished and described.

Key words: public administration, public authority, public administration, state authority.

Вступ. У процесі розбудови правової держави виникла низка проблемних питань, що стосуються реформування існуючих і створення нових політичних, економічних інституцій, зокрема й масштабних змін в побудові публічної адміністрації європейського зразка на сучасних засадах визнання принципів законності, демократії та прав людини. Перехід від пострадянської системи органів влади на європейську систему спонукав Україну як правову, демократичну державу

© ШИЛО С.М. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративної діяльності (Національна академія внутрішніх справ)

обрати шлях демократизації своєї правової системи, взявши на зразок кращі соціальні цінності розвинутих європейських країн і спрямованість на демократизацію суспільства та органів влади.

Стає очевидним, що в умовах політичної та економічної кризи пріоритетним напрямом формування державної політики є повернення дієздатності інституту представництва суспільних інтересів, що передбачає розвиток демократії та підвищення рівня організації публічної сфери.

На формування процесів створення публічної адміністрації суттєво впливають динамічні процеси, що відбуваються в суспільстві, націоналістична специфіка, процес глобалізації, етнічно-релігійні чинники, екологічні процеси, локальні конфлікти, економічні кризи тощо.

Постановка завдання. Метою статті є проведення аналізу публічної адміністрації в Україні.

Результати дослідження. М. Міхровська зазначає, що вирішальним способом забезпечення демократичної спрямованості влади є покладення в основу діяльності держави обов'язку неухильно дотримуватись пріоритету прав і свобод людини, встановлення належної відповідальності державних органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку. На думку М. Міхровської, саме через демократизацію державного управління Україна може стати на шлях належного забезпечення та захисту прав людини і громадянина [1, с. 90]. Виконавча влада і державне управління є своєрідними сторонами, тобто «статикою» і «динамікою» єдиного явища, яке визначають як управлінську сферу діяльності держави [2, с. 277]. Тобто діяльність публічної адміністрації має відповідати стратегічному курсу держави до реальної демократії та налагодження механізму взаємодії держави і суспільства.

Послідовна та виважена політика у такому напрямку є необхідною умовою для входження України до світової спільноти рівноправним партнером. Завдяки цьому суттєво поліпшиться рівень адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері захисту прав і законних інтересів громадян та підвищиться рівень управлінської діяльності державних органів. Саме тому потрібне концептуальне роз'яснення сутності та змісту зазначеного феномену і визначення його ефективності у державному управлінні.

Останнім часом поняття «публічна адміністрація» досить часто вживається у нормативних актах України та працях науковців різних галузей права. Як свідчить аналіз наукової літератури та популярної правової публіцистики, у сучасній науці не сформовано єдиного підходу до визначення такого поняття. Теоретична незавершеність і суперечливість положень також актуалізують потребу поглиблення досліджень поняття публічної адміністрації та доповнення сучасними науково обґрунтованими ідеями відповідно до економічних та соціально-політичних умов розвитку українського суспільства.

Не розкриваючи суті поняття, але використовуючи його в наукових доробках, В.Б. Авер'янов визначає публічну адміністрацію як сукупність державних і недержавних суб'єктів влади, беручи за основу стандартну систему органів виконавчої влади [3, с. 240–245]. У матеріальному відношенні, публічна адміністрація – це діяльність держави, яка спрямована на реалізацію адміністративних справ чи інших завдань і компетенції у сфері виконавчої влади [4, с. 149].

Публічна адміністрація нерозривно пов'язана з наукою державного управління, а та, зі свого боку, – з практикою.

Поняття «публічна адміністрація» належить до порівняно нових у вітчизняній історіографії, але воно все частіше вживається не лише в наукових дослідженнях, а й у державних нормативно-правових актах [5, с. 13]. Такий термін уперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС, що здійснили Т.М. Кравцова та А.В. Солонар [6], дозволяє зробити висновок, що в європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація», тобто у вузькому та широкому сенсі.

На відміну від ЄС, для якого поняття «публічна адміністрація» є поширеним та часто вживаним поняттям в офіційних документах, в українській правовій науці цей термін є новим і вперше в науковий обіг його було введено у 2001 році [7, с. 49]. На офіційному рівні його вперше згадують у такому значенні: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій). Саме ця конструкція є вихідним терміном зазначеної Концепції [8].

Цікавою є думка Н.Р. Нижник та Л.Л. Прокопенко, які вважають, що публічна адміністрація – це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах [9, с. 3].

О.І. Черчатий у широкому розумінні визначає вказане поняття як систему органів публічної влади, які виконують функції держави в інтересах суспільства. До перерахованих органів з владними повноваженнями, на думку науковця, слід відносити і незалежні публічні підприємства та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [5, с. 15].

Попри те, що зазначене поняття є досить новим в адміністративній науці, останнім часом активізувалось обговорення методологічних проблем з удосконалення публічної адміністрації.

Деякі вчені детермінують публічну адміністрацію як організацію та діяльність органів (установ, структурних організацій), що наділені прерогативами публічної влади та основою діяльності яких є забезпечення виконання чинного законодавства в публічних інтересах [10, с. 89].

Ураховуючи той факт, що в словосполученні слово «управління» змінюється словом «адміністрація», зауважмо цікаву деталь: у західних країнах вважається, що слово «адміністрація» походить від латинського *ministrare*, яке є запозиченим іноземним словом і в англійській мові відображене теж, як і в латині, перекладається як «служити», «міністр», «допомагати», «сприяти» [11, с. 226].

М. Міхровська звертає увагу на питання заміни «державний» на «публічний». Публічна адміністрація самою назвою передбачає спрямованість на реалізацію публічних, тобто народних інтересів, а отже, для публічної адміністрації характерною є наявність публічно-правових відносин [1].

Ознаками публічно-правових відносин, які виділяє М. Міхровська, є такі: обов'язкова участь у цих відносинах суб'єкта, який наділений публічно-владними повноваженнями; підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому суб'єкту владних повноважень; імперативність публічно-правових відносин (імперативність означає можливість виникнення та реалізації прав, обов'язків осіб, виконання владних повноважень лише способом та у випадках, що передбачено законом (ст. 19 Конституції України – правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством)) [1].

З огляду на викладене можна зазначити, що публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, основними структурними елементами якої є органи державної виконавчої влади (першочерговими) і виконавчі органи місцевого самоврядування (другорядними).

Розглянемо адміністративно-управлінські функції, які покладено на публічну адміністрацію.

Метою діяльності публічної адміністрації, на думку автора, є служіння інтересам суспільства та забезпечення інтересів самої держави. Суб'єкти публічної адміністрації мають певний цілеспрямований вплив на ті сфери життєдіяльності суспільства, які потребують такого впливу для узгодження та задоволення як інтересів держави, так й інтересів суспільства.

Публічна влада тісно пов'язана з суспільними інтересами. Саме на органи державної влади, які є цілісною системою та входять до публічної адміністрації, покладено реалізацію інтересів держави і суспільства. Постійне вдосконалення шляхів реалізації вищевказаних інтересів і породжують певні концепції.

Головними ознаками (властивостями) публічної адміністрації є такі:

- 1) матриційна система органів;
- 2) суб'єктом переважно є держава в особі органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування або неурядові організації;
- 3) складовими елементами системи є сателітні державні заклади, організації, установи;
- 4) публічна адміністрація у своїй діяльності здебільшого спирається на владні повноваження, виконує адміністративно-управлінські функції;
- 5) діяльність публічної адміністрації поширюється на все суспільство;
- 6) основною метою діяльності є забезпечення інтересів суспільства;
- 7) метою діяльності публічної адміністрації від держави є забезпечення державних інтересів;
- 8) методами впливу є правові, політичні, економічні методи;
- 9) засобами є регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо;
- 10) під час використання засобів регулювання обов'язковим є залучення органів влади з певними повноваженнями щодо примусу.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що поняття «публічна адміністрація» є збірним. Його слід розуміти не лише як систему органів державної влади, пов'язаних виконавчою

функцією, та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, що наділені адміністративно-управлінськими функціями, метою діяльності яких є забезпечення інтересів суспільства в цілому шляхом створення пріоритетної державної політики, через яку також будуть реалізовуватись й інтереси держави, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій і заходів, які чітко визначені нормами права.

Діяльність органів публічної адміністрації тісно пов'язана з інституційною матрицею і є цілісною системою, тому така діяльність має ґрунтуватися на певних принципах – основних началах. На нашу думку, слід звернути увагу на праці І.Б. Коліушко та В.П. Тимошук, які виділяють такі принципи діяльності публічної адміністрації:

1) верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;

2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначеному законом;

3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у виконанні покладених на неї завдань під час оптимального використання публічних ресурсів;

6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації;

7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [12, с. 19].

На думку Т.М. Кравцової, А.В. Солонар, наведені принципи варто доповнити такими:

1) ієрархічність (підлеглисть по вертикалі);

2) демократизм методів і стилю роботи (відтворює народовладдя в державному управлінні й передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою як передумови формування демократичної системи управління, яка б ґрунтувалась на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або більшості громадян);

3) професійна компетентність – функції та завдання публічної адміністрації мають виконувати належним чином професійно підготовлені фахівці;

4) поєднання виборності та призначення;

5) плановість визначення конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи;

6) науковість, що полягає в потребі створити систему та механізми взаємодії складових елементів публічної адміністрації відповідно до рівня розвитку суспільних відносин;

7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням;

8) організаційно-правова зв'язаність діяльності державних органів і посадових осіб [6, с. 524].

На нашу думку, наведені принципи діяльності публічної адміністрації необхідно доповнити такими, які також відіграють вагомий роль в діяльності останньої і зорієнтовані на задоволення потреб та інтересів громадян. До них належать принципи дисципліни, толерантності, циклічності, трансформації. Водночас їх нормативне закріплення та реалізація мають стати своєрідним підґрунтям встановлення рівноправності між державою та громадянами, оскільки наша держава прагне до статусу демократичної, соціальної і правової держави, як це визначено Конституцією України.

З ознак, принципів і функцій впливає самостійність органів публічної адміністрації. Як указує у своїх працях Е. Шмідт-Ассманн, саме через систему функцій, які впливають на поділ влади, можна визначити права органів публічної адміністрації та її компетенцію [13, с. 229].

Слід зазначити, що публічна адміністрація як система органів виконавчої влади тісно пов'язана з владними відносинами як формою реалізації впливу на досягнення основної управлінської мети. Таким чином, здатність суб'єкта влади реалізується у формі суспільних відносин. Тому найдоступнішою для спостереження і дослідження є структура влади, об'єктивована у вигляді суспільних відносин.

Елементами будь-яких суспільних відносин, на думку Г.В. Чапали, є такі:

- 1) суб'єкти цих відносин;
- 2) предмет стосовно якого або у зв'язку з яким ці відносини відбуваються;
- 3) соціальний зв'язок, взаємодія суб'єктів [14, с. 41].

У діяльності публічної адміністрації є суб'єкти владних відносин, якими можуть бути як окремі індивіди, так і певні соціальні спільноти, зокрема держава, її органи чи посадові особи, юридичні особи.

З одного боку цих відносин перебуває уповноважений суб'єкт – владарюючий, носій влади, з другого – підвладний, на якого й здійснюється вплив. У термінології теорії управління останній інколи називається «об'єктом влади». Для деяких видів соціального управління є характерним поєднання суб'єктів влади, їх збіг. Це властиво для самоврядування, інститутів безпосередньої демократії.

Г.В. Чапала зауважує, що з огляду на соціальну зорієнтованість управління потрібно враховувати умовність вживання терміна «об'єкт влади», адже спрямованість управлінського впливу зумовлює його розуміння як суб'єкт-суб'єктних відносин, а не як суб'єкт-об'єктних або навіть об'єкт-об'єктних відносин (зокрема у категоріях кібернетики). Необхідною ознакою учасників владних відносин є наявність у них свідомості та волі. Через це управлінський вплив має бути спочатку засвоєним у свідомості виконавців, що мають власні інтереси, прагнення та волю, і лише потім бути реалізованим у відповідних суспільних відносинах [14, с. 49].

Внаслідок з'являється не просто вплив суб'єктів на об'єкти, а складна соціальна взаємодія, опосередкована прямими та зворотними зв'язками – тобто взаємодія частки і цілого, частки і частки гештальт.

Наявність в учасників владних відносин свідомості та волі дозволяє говорити і про їх соціальну відповідальність. Специфічним для владних відносин у діяльності публічної адміністрації є те, що на відміну від інших суспільних відносин їх предметом є не речі матеріального світу, а дії підвладного суб'єкта й інші суспільні відносини з його участю. Саме на регулювання поведінки останнього спрямований організуючий вплив влади, якою наділена публічна адміністрація.

Особливості соціального зв'язку суб'єктів влади, на думку Г.В. Чапали, визначаються нерівністю їх становища, здатністю владарюючого давати веління, що є обов'язковими для підвладного. Схожа спрямованість зв'язку є важливою системоутворюючою ознакою влади, що досить добре відображає її сутність. Тісний зв'язок і переплетіння всіх елементів цих відносин робить занадто складним процес характеризувати та виділення ознак окремих з них. Із взаємозв'язку елементів владних відносин випливає їх залежність між собою [14, с. 91]. Тобто можна стверджувати, що є певна матриця, яка містить інституційні матриці.

Слід зазначити, що модернізація сучасної публічної адміністрації в Україні відбувається в складних умовах перетворень, що вимагає вивчення та врахування світового досвіду, особливо в Україні, яка є посткомуністичною країною, де періодично відбуваються політичні чи економічні кризові явища.

Висновки. Вважаємо, що існує потреба розроблення нового понятійного апарату з урахуванням вимог практики діяльності публічних адміністрацій і законодавчого закріплення основних термінів у вигляді норми права. Набуває значення плюралістичний підхід до вивчення питань, пов'язаних з поняттям публічної адміністрації та її діяльності. Принциповим і новим, на нашу думку, є наявність системи гештальт в діяльності і вивченні публічної адміністрації та її осмислення як певної матричної системи. Отже, має відбутись відхід від старих термінів, які супроводжували тоталітарну радянську систему, та вжиття нових понять через імплементацію деяких європейських норм.

Діяльність публічної адміністрації пов'язана з державним управлінням, яке є синтезом знань, що реалізуються в практичній площині. У діяльності публічних адміністрацій слід враховувати ментальність суспільства. Неприпустимим є використання аналогій із зарубіжними країнами. На нашу думку, будь-яке запровадження чи імплементація мають проводитись лише через особливості соціальних процесів, можливо, й у формі референдуму. Переймаючи досвід демократичних країн, особливу увагу слід звертати на акумулювання новизни і використання цього досвіду у власній парадигмі цього механізму.

Публічна адміністрація нерозривно пов'язана з наукою державного управління, а та – з практикою.

У вузькому сенсі публічну адміністрацію розуміють як регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади, центральні уряди та публічна служба.

У широкому сенсі публічну адміністрацію, крім органів публічної влади, складають ще й ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції.

Публічна адміністрація – це система органів державної влади, пов'язаних виконавчою функцією, та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, метою діяльності яких є забезпечення інтересів суспільства в цілому шляхом створення пріоритетної державної політики, через яку також будуть реалізовуватись й інтереси держави, крім того, це також сукупність адміністративно-управлінських дій і заходів, які чітко визначені нормами права.

Нині є всі концептуальні основи для легалізації у науковому обігу понять «публічне управління» і «публічна адміністрація» поряд з усталеними поняттями «державне управління» і «державна адміністрація». Існує певна матриця, яка містить інституційні матриці, і публічна адміністрація не є суто новим явищем, а містить певні історичні витоки, які слід трансформувати та спрямовувати діяльність на інтереси суспільства. Публічна адміністрація – це самостійна система, самостійність є механізмом рецепції для нових суспільних потреб. Здобуття певного рівня знань публічною організацією надасть можливість в майбутньому регулювати процеси в суспільстві та спиратись лише на регулятивні наміри.

Диференціація публічної адміністрації є матриційною площиною у підтриманні спроможності системи до інновацій. У розумінні публічної адміністрації в загальному сенсі бачимо амбівалентність ідеї про єдність та чисельність такої адміністрації.

Основними принципами, на яких має ґрунтуватися повноправна діяльність публічної адміністрації, визначено такі: верховенство права, демократичність, законність, відкритість, прозорість, ефективність, підконтрольність, відповідальність, ієрархічність, плановість, науковість, прозорість, чутливість, справедливість, дієвість, підзвітність, стратегічність, дисципліна, злагодженість, толерантність, циклічність, трансформаційність. Саме такий перелік принципів найкраще відповідає потребам громадян і суспільства та є основою демократичного реформування державних органів.

Список використаних джерел:

1. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2011. Вип. 88. С. 90–93.
2. Державне управління: підручник / уклад. Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ: Дніпропетровськ, 2012. 564 с.
3. Авер'янов В.Б. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання. Вісник Академії правових наук України. 2003. № 2–3. С. 240–245.
4. Лихижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.
5. Черчатий О.І. Оптимізація діяльності публічної адміністрації України на регіональному рівні в умовах євроінтеграції: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 25.00.02. Харків, 2011. 224 с.
6. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. Форум права. 2010. № 4. С. 522–525.
7. Музичук О.М. Поняття та зміст законності діяльності публічної адміністрації. Право і безпека. 2010. № 1. С. 48–51.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
9. Реформа публічної адміністрації в Україні в запитаннях та відповідях / уклад. Н.Р. Нижник, Л.Л. Прокопенко. Донецьк, 2009. 48 с.
10. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навч. посіб. Київ: Атіка, 2008. 272 с.
11. Петраковский А.Ю. Новый англо-русский и русско-английский словарь. Харків: ЧП «Див», 2005. 576 с.
12. Ефективна публічна адміністрація: довідник / уклад. І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук. Київ, 2006. 32 с.
13. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права: посібник. 2-е вид. перероб. доповн. Київ: К.І.С., 2009. 552 с.
14. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз: монографія. Харків: «Право», 2006. 224 с.