

Білик П.П.
*доцент кафедри адміністративного
та господарського права*

*Одеський національний університет
Імені І. І. Мечникова
М. Одеса, Україна*

ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ ЧИ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ - АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ВЛАДНОГО ВПЛИВУ

Аналіз сучасних наукових джерел в галузі адміністративного права переконливо свідчить про те, що останніми роками питання трансформації державної функції з державного управління в надання публічних послуг приділяється підвищена увага. Аналізу піддаються категорії «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління», «публічний менеджмент», «належне врядування» тощо. менеджмент», «належне врядування» тощо. І зазвичай за результатами досліджень перевага віддається системі організації владного впливу на суспільні відносини, яка позначається терміном «публічне адміністрування». Його переваги пояснюються більш прогресивним, відповідним сучасному стану розвитку суспільних відносин в нашій країні, обраному шляху побудови демократичної, правової, соціальної держави, більш вагомою складовою «людиноцентристського» спрямування владного впливу на спільну життєдіяльність людей, більш широким колом задіяних в здійсненні владного впливу суб'єктів, і, що найголовніше, зумовленістю такого впливу не досягненням певного, часто віртуального, управлінського ефекту, а наданням якісних послуг населенню в публічній сфері. Проте, багато з заявлених переваг публічного адміністрування над державним управлінням, як і можливість зведення всього комплексу діяльності держави в публічно-правовій сфері до надання послуг викликають певні сумніви. По-перше, варто зауважити, що за твердженням Г. В. Атаманчука, який визначає управління, як соціальний інститут, управління існує в рамках взаємодії людей, в межах суб'єктивного фактору. Через управління передусім і головним чином люди зв'язуються одне з одним, спільними зусиллями формують «тканину» колективного та суспільного життя. Предметами, з приводу яких виникає управління, можуть бути матеріальні речі, технічні засоби, технологічні процеси, соціальні цінності, продукти духовної творчості тощо [1]. Як зазначається в літературі, у вітчизняній та зарубіжній літературі ще не склалося сталого й загально- визнаного поняття державного управління. Одні його трактують з точки зору суті, реального змісту, інші - форм, яких воно набирає і в яких функціонує. Найчастіше воно визначається шляхом відмежування одних від інших видів державної діяльності - вся позазаконодавча та позасудова діяльність держави і становить зміст державного управління. Таке формальне визначення не розкриває справжньої суті державного управління, його призначення. З позицій юридичної науки,

державне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. І це визначення в достатній мірі не розкриває матеріальної суті управлінської діяльності, не вичерпує її змісту, та й саме поняття виконавчої й розпорядчої діяльності потребує уточнення [2]. Більш продуктивним буде підхід з точки зору реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис й ознак, не обмежуючись юридичною формальною оцінкою, підхід характерний для представників загально-соціологічних наукових напрямів, що досліджують проблеми управління. Вони переважно визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому чи на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети. Цим визначенням підкреслюється найголовніше призначення управління - забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого, його організуючий характер. Отже, управління - це і є організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій [2] Г. В. Атаманчук вважає, що державне управління - це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [3, с. 33]. Н. Р. Нижник «діяльність органів усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) по виробленню та здійсненню регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються» [4, с. III]. Державне управління, як складова діяльності держави, є об'єктивним фактором вирішення таких проблем як: гарантування зовнішньої і внутрішньої безпеки держави, забезпечення стабільного управління соціальними процесами, становлення і розвиток ринкових відносин, створення умов для економічного і соціального розвитку [5]. Що стосується публічного адміністрування, цей термін пішов з права та практики зарубіжних країн. Відповідно до глосарію ООН публічне адміністрування має багато визначень. На думку деяких авторів публічне адміністрування полягає в централізованій організації виконання державної політики та програм, а також координації діяльності персоналу. Інші фахівці в галузі державного управління визначають, що публічне адміністрування пов'язане з втіленням у життя законів та інших норм, прийнятих законодавчими органами держави. Треті стверджують, що публічне адміністрування використовується в управлінській, політичній та правовій теорії і є процедурою у виконанні дій законодавчої, виконавчої та судової гілок влади з метою здійснення державного регулювання та надання послуг населенню [6].

Згідно з енциклопедією державного управління, публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку, публічне адміністрування поєднує державне та публічне управління, складає сукупність інституцій та органів виконавчої

влади, які реалізують рішення уряду [7]. Із прискіпливого аналізу наукових досліджень категорії «публічне адміністрування» випливає розуміння того факту, що переважно до його змісту (на відміну чи, може аналогічно з категорією «державне управління») включається діяльність публічних адміністрацій з розробки та прийняття управлінських рішень і з надання послуг в публічній сфері. Як зазначалося в спеціальних наукових дослідженнях за довго до появи в науковому обігу вітчизняної адміністративно-правової науки терміну «публічне адміністрування», одним із стратегічних завдань адміністративної реформи є «запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг». Сучасне розуміння демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі в суспільства. Це означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто вчиняє різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод. Зауважимо, що діяльність публічних адміністрацій з надання послуг в публічно-правовій сфері хоча і має важливе значення з точки зору суспільства, самої держави і кожної окремої людини, все ж не може посідати таке абсолютизоване значення і вважатися визначальним напрямком діяльності сучасної держави. Це зумовлене передусім поєднанням в життєдіяльності кожної людини, самого суспільства і держави як публічно-правових, так і приватно-правових засад, які віддзеркалюють процеси реалізації суб'єктами соціальної активності як приватних потреб та інтересів, так і тих, які визнаються публічними. І зазвичай, якщо йдеться про суспільні відносини, учасники яких реалізують приватні потреби та інтереси, не завдаючи і не створюючи загрози завдання шкоди потребам та інтересам суміжних учасників, то виконавчо-розпорядчу діяльність публічних адміністрацій можна звести до процедур надання послуг публічно-правового характеру (освітні послуги, послуги суб'єктам господарювання, платникам податків, послуги в галузі культури, видача різноманітних посвідчень, ліцензій, дозволів тощо). Проте вкрай важко уявити, що політика держави із забезпечення територіальної цілісності, економічної безпеки, самостійності, обороноздатності, охорона правопорядку, забезпечення прикордонного режиму, забезпечення безпеки суспільства і людини можна назвати публічними послугами, які надаються апаратом державного управління і ще й широким колом інших суб'єктів. Перевага в даному комплексі суспільних відносин публічного, загальнодержавного і суспільного інтересу, набір форм та методів владного впливу з метою впорядкування не дає змогу звести цю діяльність (яким би терміном ми її не позначили) до публічно-сервісних засад. Навпаки, результативність та ефективність здійснюваних заходів у вказаних напрямках діяльності держави прямо залежить від жорсткості імперативного одностороннього державно-владного впливу з метою приведення комплексу суспільних відносин до бажаного для держави і всього суспільства впорядкованого стану. І тільки як наслідок такої жорсткої політики держави (державного управління) може бути повсякденна діяльність публічних адміністрацій публічно-сервісного спрямування.

Література:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций [Электронный ресурс]–М.: Юрид.лит., 1997.- 400с.–Режим доступа: http://adhdportal.com/book_3524_chapter_6_1.1_Upravlenie_obshestvennyj_institut.html.
2. Державне управління в Україні: Навчальний посібник [Електронний ресурс]/ За заг.ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 266с. – Режим доступа: <https://books.br.com.ua/themes/7/175>.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., дополню [Текст]/Г.В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2006. – 584с.
4. Нижник Н.Р. Державну управління в Україні: функція координування [Електронний ресурс]/Н.Р. Нижник, С.П. Мосов//Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. -2014. - №6. – С. 111-116. – Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_6_24/
5. М.Н. Курко. Зміст державного управління (Теоретико-правовий аспект) http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2015/statji_n1_34_2015/8.PDF/
6. Колесникова К.О. Співвідношення у процесі суспільної трансформації [Електронний ресурс]/ К.О. Колесникова// Публічне управління: теорія та практика.-2013.-Вип.3.- С. 41-45.- Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_3_8].
7. Філіпова Н.В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління в системі суспільно-політичної трансформації»/ Н.В. Філіпова.// Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. - №6. – Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_6_5.