

УДК 342.9 352 (477)

В. Ю. Оксінь
orcid.org/0000-0001-6080-7752
кандидат юридичних наук,
перший заступник директора
Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Україна сьогодні є прикладом країни, що має намір вийти із довготривалої кризи соціо-економічного розвитку (тотального занепаду), віднайти такий шлях забезпечення збалансованості усіх суспільних та державотворчих процесів, який би мав відповідний відгук у широких громадських масах – підтриманий та найближчим часом реалізований згурпованими силами.

Оптимізаційні процеси запущені на найвищому рівні – законодавчо проголошений вектор євроінтеграції, здійснюється реформування державного управління, запущено адміністративно-територіальну реформу. Однак, насправді, поштовху до позитивних зрушень, ще недостатньо. Громадськість не довіряє владі, активно висловлює своє невдоволення прийнятим загальнодержавним рішенням та не бажає залучатись до процесу поступального чи радикального реформування основних інститутів держави.

Ще одним невтішним аспектом є той факт, що інститут публічного адміністрування (який власне і відповідає за комунікативну співпрацю між державою та суспільством) сьогодні немає законодавчих основ для існування. Для процесу прийняття рішень місцевого значення це має значний негативний вплив, адже, по-перше, місцева влада репрезентує потреби громади й безпосередньо реалізовує їх; по-друге, представляє такі інтереси на рівні держави; по-третє, потребує від держави підтримки у їх реалізації.

З огляду на те, що цей процес є багатограним, немає чітко визначених меж, є сенс стверджувати про актуальність розгляду питання публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні, концепційно-сутнісний зміст якого вдасться віднайти після формування поняття цієї адміністративно-правової категорії.

У межах даного наукового дослідження аналізуються наукові позиції таких вчених як О. Амосов, О. Бобровська, Ю. Воробйов, В. Воронкова, Н. Гавкалова, М. Грузд, А. Зеніна-Біліченко, К. Колесникова, М. Максименюк задля пошуку істинності у питанні понятійно-категоріальної сутності публічного адміністрування в Україні.

Однак, незважаючи на численні публікації зарубіжних дослідників, де описуються, дискутуються, аналізуються особливості публічного адмі-

ністрування в суспільстві, та роботи вітчизняних науковців, які досліджують сутність його концепцій реалізації у світі, серед українських науковців не існує єдиного погляду [1, с. 6] щодо його категорійно-понятійної сутності.

Справа у тому, що за період розвитку України як незалежної країни теорія державного управління накопичила певний набір понять і термінів, які використовуються широким колом фахівців і громадян. Терміни «публічне управління (врядування)», «публічне адміністрування», «публічна адміністрація» з'явилися в юридичній науці порівняно нещодавно [2, с. 2]. На стику адміністративно-правової галузі знань та науки державного управління виникло чимало доктринальних протиріч щодо одних і тих самих явищ, додання до вже існуючих категорій якісно нового змісту, який не завжди відповідає дійсності. Плутанина термінологічного апарату ускладнює виведення істинно вірного визначення публічного адміністрування в Україні, що, в кінцевому рахунку, спричиняє різнобічне його трактування.

Так, за останні роки в межах юридичної науки сформувалось щонайменше три наукових підходи щодо аналізованого явища, а також два різновиди його суб'єктно-реалізаційного складу.

За твердженнями О. Амосова та Н. Гавкалової, публічне адміністрування можна визначити як взаємовплив суб'єкта управління та носія влади на суспільні процеси та відносини відповідно до суспільно-значущих функцій і повноважень. У вузькому сенсі публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як: 1) професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; 2) вивчення, розробка і впровадження напрямів державної політики. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють систему управління, представлену адміністративними інститутами в рамках прийнятої структури влади [1, с. 6].

Уточнимо, що за твердженнями К. Колесникової [2, с. 113] аналізована категорія пішла із зарубіжної літератури. Спочатку переклад терміну "Public administration" був однозначним – «державне управління», згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і залеж-

но від контексту перекладається ще як «публічне адміністрування» та «публічна адміністрація» і навіть «суспільне управління», «управління на державному та місцевому рівні», «громадська адміністрація». Це стосується і термінів “public” і “administration”. У словнику Мюллера надано п’ять дефініцій “public” в якості прикметника: суспільний, державний; народний, загальнонародний; публічний, загальнодоступний; комунальний; відкритий, гласний [3], а в професійному онлайн-словнику Мультигран – 15: суспільний, народний, загальнонародний, комунальний, публічний, загальнодоступний, відкритий, державний, загальний, казенний, суспільного користування, колективний, гласний, несекретний, об’єднаний [4].

Власне, із зазначеного чітко прослідковується необхідність розуміння розмежувальних ознак між категоріями «публічне адміністрування» та «державне управління», що не можуть позначати своїм змістом одні й ті ж самі процеси. Однак, чинним законодавством України така необхідність до уваги не береться, адже у тексті багато чисельних нормативно-правових актів мова йде саме про державне управління (і його реформування) і ніяк про публічне адміністрування.

Слід розуміти, що рух України в напрямі європейської моделі цивілізаційного розвитку суттєво змінює статус і роль публічної влади, її стратегічну спрямованість, якість і результативність впливів. Вчена О. Бобровська стверджує, що у місцевому самоврядуванні система публічного адміністрування формується з урахуванням спільних рис та відмінностей здійснюваних функцій, які спрямовуються на узгодження дій щодо поліпшення стану і підвищення темпів соціально-економічного розвитку країни і регіонів [5]. Тому виникає питання, як без правильного розуміння цього процесу досягти хоча б мінімально позитивних результатів?

Система органів публічної влади об’єднує діяльність як державних органів, так і місцевого самоврядування та «передбачає зростання участі народу в управлінні як комунікативного ресурсу демократизації суспільства» [6, с. 283].

Всі органи влади в країнах розвинутої демократії для вирішення поставлених перед ними задач використовують технологію “Public Policy”, яка передбачає використання засобів врахування інтересів різних суспільних груп, спирається на процедури публічних консультацій з групами інтересів, реалізується через посередництво прийнятих у міжнародній спільноті стандартів і форматів. У витоків дослідження такого процесу в США стояв Вудро Вільсон, який ще у 1887 р. в есе під назвою «Вивчення адміністрації» (“The Study of Administration”) вперше вводить поняття публічне управління (public governance) і публічна адміністрація (public administration). Він розробив чотири принципи публічної сфери, які

повинні реалізуватися на практиці: 1) розподіл політичних та адміністративних питань; 2) порівняльний аналіз політичних і бізнес організацій; 3) підвищення ефективності державної служби шляхом упровадження практик ділового адміністрування у роботу державних службовців; 4) підвищення ефективності діяльності державних службовців через підвищення професіоналізму державних службовців у прийнятті рішень та рівня їх кваліфікації. В контексті реалізації задач публічної сфери відбувається розмежування понять «децентралізація» і «деконцентрація». Децентралізація – це повна передача влади і управління, а деконцентрація – лише вид організаційної техніки у рамках централізованого управління. Для України важливими являються питання демократизації державного управління (як децентралізація і дебіюрократизація), щоб розвивати синергетичнорефлексивну модель управління [7; 8], тобто перетікання його питань до сфери реалізації іншим процесом – публічним адмініструванням.

На місцевому рівні моделі комунікативної взаємодії доцільно будувати у формі соціального проекту «державна влада – громадянське суспільство», в основу якого покладено міні-модель громадянського суспільства в межах визначеної адміністративно-територіальної одиниці. В якості модулів виступають депутатський корпус і виконавчі органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, бізнес-спільноти, інститути соціалізації, місцеві ЗМІ та засоби комунікації, а також враховано соціальну інфраструктуру населеного пункту. Для всіх елементів системи передбачено механізм зворотнього зв’язку та взаємного моніторингу громадської думки, ефективності органів влади та самоуправління [6, с. 283; 9].

Від так, головною ознакою публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні можна назвати партнерську взаємодію між суб’єктами представницьких органів місцевого самоврядування конкретної об’єднаної територіальної громади з: а) громадянами; б) бізнес-структурами; в) ЗМІ; г) органами влади вищого рівня. Відповідно, цей процес є, по-перше, формою взаємодії, по-друге – результатом реалізації окремих функцій органів влади, спрямованих на забезпечення збалансованого місцевого розвитку країни.

Нам видається вдосталь вказаного матеріалу для підбиття підсумків даного дослідження. На наш погляд, публічне адміністрування місцевого розвитку в Україні – це, з однієї сторони, забезпечення можливості кожного громадянина України самоорганізуватись у владні територіальні одиниці через гарантовані державою виборні механізми задля розбудови такого громадянського суспільства, яке самостійно вирішує питання своєї організації та функціональності, а від держави потребує підтримки та визнання

повноважними їх рішень щодо ресурсорозподільчих, дозвільних, регулюючих, охоронних та захисних правоможливостей, спрямованих на реалізацію інтересів конкретної об'єднаної територіальної громади; з іншої – безпосередня адміністративна діяльність представницьких органів місцевого самоврядування конкретної об'єднаної територіальної громади, що спрямована на забезпечення, реалізацію, охорону та захист гарантованих Конституцією України та встановлених іншими актами законодавства прав, свобод та інтересів жителів такого об'єднання задля створення повноцінних умов для соціо-економічного, культурного, духовного та екологізбалансованого розвитку регіонів України.

Література

1. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Спец. вип. С. 6-13.
2. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3. С. 112-119.
3. Термін «публічний». *Англо-російський словник Мюллера*. URL: http://slovarus.info/eng_m.php.
4. Термін «публічний». *Онлайн-словник МультиТран*. URL: <http://www.multitrans.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public>.
5. Бобровська О., Зеніна-Біліченко А. Змістовно-порівняльний аспект публічного адміністрування на місцевому рівні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 2.
6. Гавкалова Н. Л., Грузд М. В. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Актуальні проблеми економіки*. 2014. № 10. С. 281-290.
7. Максименюк М. Ю. Філософські засади публічного адміністрування. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2015. Вип. 61. С. 206-223.
8. Воронкова В.Г. Формування синергетично-рефлексивної моделі самоуправлінського суспільства: цивілізаційний контекст. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: зб. наук. пр. Запоріжжя*: Вид-во ЗДІА, 2012. Випуск № 49. С. 17-28.
9. Воробьев Ю.Л. Коммуникативное взаимодействие гражданского общества и структур публичной власти как управленческий процесс: автореф. дис... докт. соц. наук: спец. 22.00.08 «Социология управления». М., 2008. 37 с.

Анотація

Оксін В.Ю. До питання про визначення поняття публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена розкриттю доктринальних міркувань на основі яких стає можливим формування визначення поняття публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні. Стверджується, що на стику адміністративно-правової галузі знань та науки державного управління виникло чимало доктринальних протиріч щодо одних і тих самих явищ, додання до вже існуючих категорій якісно нового змісту, який не завжди відповідає дійсності. Плутанина термінологічного апарату ускладнює виведення істинно вірного визначення публічного адміністрування в Україні, що, в кінце-

вому рахунку, спричиняє різнобічне його трактування. Відзначено, що для процесу прийняття рішень місцевого значення відсутність законодавчих основ для існування інституту публічного адміністрування має значний негативний вплив, адже, по-перше, місцева влада репрезентує потреби громади й безпосередньо реалізовує їх; по-друге, представляє такі інтереси на рівні держави; по-третє, потребує від держави підтримки у їх реалізації. Виявлено, що за останні роки в межах юридичної науки сформувалось щонайменше три наукових підходи щодо аналізованого явища, а також два різновиди його суб'єктно-реалізаційного складу, проте із їх аналізу чітко прослідковується необхідність розуміння розмежувальних ознак між категоріями «публічне адміністрування» та «державне управління», що не можуть позначати своїм змістом одні й ті ж самі процеси (у законодавстві України мова йде саме про державне управління, а не про публічне адміністрування). Визначено, що головною ознакою публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні можна назвати партнерську взаємодію між суб'єктами представницьких органів місцевого самоврядування конкретної об'єднаної територіальної громади з: а) громадянами; б) бізнес-структурами; в) ЗМІ; г) органами влади вищого рівня. Відповідно, цей процес є, по-перше, формою взаємодії, по-друге – результатом реалізації окремих функцій органів влади, спрямованих на забезпечення збалансованого місцевого розвитку країни. Проведений аналіз надав можливість автору сформулювати авторське визначення поняття публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні.

Ключові слова: збалансований розвиток, місцеве самоврядування, місцевий розвиток, публічне адміністрування, територіальні громади.

Summary

Oksin V. Definition of the public administration of local development. – Article.

The article is devoted to the disclosure of doctrinal considerations on the basis of which it becomes possible to form a definition of the concept of public administration of local development in Ukraine. It is argued that at the junction of the administrative and legal field of knowledge and science of state administration there are many doctrinal contradictions about the same phenomena. It is adding to existing categories of qualitatively new content, which is not always true. The confusion of the terminological apparatus complicates the derivation of a truly correct definition of public administration in Ukraine, which ultimately leads to its diverse interpretation. The urgency of the topic is enhanced by the fact that today there is no legal basis for the existence of the institution of public administration. For the decision-making process of local significance, this has a significant negative impact, because, first, local authorities represent the needs of the community and directly implement them; secondly, represents such interests at the state level; third, it needs the state's support in their implementation. It is revealed that in recent years at least three scientific approaches to the analyzed phenomenon have been formed within the framework of legal science, as well as two types of its subject-realization composition, but their analysis clearly shows the need to understand the distinctive features between the categories of "public administration" and "state administration", which cannot denote by their content the same processes (in the legislation of Ukraine we are talking about state administration (and its reform) and not about public administration). It is determined that the main feature of public administration of local de-

velopment in Ukraine can be called partnership between the subjects of representative bodies of local self-government of a particular united territorial community with: a) citizens; b) business structures; c) media; d) higher authorities. Accordingly, this process is, firstly, a form of interaction, and secondly – the result of the implementation of certain functions of government aimed at ensur-

ing balanced local development. The analysis provided an opportunity for the author to form an author's definition of the concept of public administration of local development in Ukraine.

Key words: balanced development, local development, local self-government, public administration, territorial communities.