

УДК 349.3

М. М. Чекан

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Концепцією адміністративної реформи в Україні визначено, що існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава [1].

Однією з сфер, яка потребує реформування є сфера соціального захисту населення, адже, кількість скарг від фізичних осіб щодо якості та забезпеченості соціальними стандартами є чи найчисельнішими, а стан соціального захисту безпосереднім чином впливає на рівень життя населення. Саме тому, держава в особі уповноважених органів повинна сприяти підвищенню рівня соціальних стандартів, приймаючи відповідні нормативно-правові акти та реалізовувати їх норми в житті.

Незважаючи на те, що на сьогодні публічне управління України перебуває на етапі становлення, його принципові завдання залишаються незмінними і спрямовані на створення такої моделі управління, яка б забезпечила ефективне функціонування системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування усіх рівнів та громадських (неурядових) організацій (інституцій) з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших її сферах і проявах. До того ж, курс України на європейську інтеграцію також означає утвердження сучасної системи публічного управління, яке органічно пов'язане з децентралізацією влади та створює можливості усунення передумов для періодичних, тривалих політичної і економічної криз [2].

Слід відзначити, що до сьогодні в науковому співтоваристві відсутній єдиний підхід щодо розмежування понять «державне управління» та «публічне адміністрування», а відсутність єдиної позиції приводить до дуалістичного розуміння змісту понять. На нашу думку, головна особливість, що дає можливість розмежувати дані пра-

вові категорії є суб'єкти, які його здійснюють, наявність їх повноважень та компетенції в сфері соціального захисту населення. Суб'єктами здійснення державного управління є лише державні органи, їх повноважені особи. Тоді ж коло суб'єктів публічного адміністрування є ширшим, та окрім, державних суб'єктів включає також органи місцевого самоврядування в частині виконання ними делегованих повноважень. Також відзначимо, що в умовах здійснення адміністративної реформи в частині децентралізації влади, роль останніх є дуже ваговою.

Науковці-адміністративісти по-різному підходять до визначення поняття «механізм публічного адміністрування». Так, Н.Р. Нижник, механізм управління визначає як складову системи управління, яка забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів [3]. Таким чином, науковиця виокремлює елементи даного механізму – суб'єкти управління, об'єкти управління та норми права, при чому, в даному випадку Н.Р. Нижник, акцентує увагу на можливості застосування суб'єктами управління заходів впливу. На нашу думку, наявність імперативного характеру діяльності дає можливість вести мову про владність суб'єктів управління тобто наявність в них відповідних повноважень та компетенції, яка визначена нормами права.

Г. В. Атаманчук зазначає, що механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [4]. На нашу думку, механізм управління є саме динамічною складовою системи управління, адже, наявність суб'єктів, зміна об'єктів, нормотворча діяльність відповідних суб'єктів щодо прийняття актів якими урегульовуються відносини в певній сфері, все це є елементами механізму управління.

Ми підтримуємо точку зору І.Й. Малого, який зазначає, що відмінність між державним управлінням, публічним управлінням та публічним адмініструванням необхідно шукати з позицій розгляду управління як процесу, який охоплює організацію, планування, координацію, мотивацію та контроль. Вихідною методологічною за-

садою цього розмежування повинен стати аналіз соціальної сутності держави як організації, як інституції. Розгляд еволюції демократизації механізму реалізації суспільного договору між владою та громадянами щодо захисту їх прав і свобод, забезпечення безпеки та зростання добробуту можна покласти в основу такого розмежування. Розвиток публічного адміністрування є продовженням розвитку державного управління і, як свідчить досвід високорозвинених країн Європейського Союзу, передбачає лібералізацію державної влади, базується на демократичних засадах і має на увазі партисипативну, партнерську взаємодію між владними структурами на всіх рівнях управління [9, с. 20; 5].

Таким чином, еволюція та зростання ролі інститутів громадськості призводять до виникнення нових видів суспільних відносин, що як результат створює додаткові умови для розширення кола суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування в певній сфері суспільного життя. В розрізі досліджуваної нами проблематики особливе значення має визначеність механізму публічного адміністрування сферою спеціального захисту населення, яка обумовлює моральне, матеріальне благополуччя населення, створює та забезпечує реалізацію юридичних гарантій на соціальний захист.

Проміжним етапом переходу від державного до публічного управління було публічне адміністрування. У широкому розумінні – це система адміністративних інститутів із ієрархією влади, через яку відповідальність за виконання державних рішень розподіляється зверху донизу, а у вузькому розумінні – це професійна діяльність державних службовців, яка враховує всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [6].

В словниковій літературі під поняттям публічне адміністрування пропонується розуміти різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [7].

О.Ю. Амосов у вузькому розумінні публічне адміністрування визначає як «професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду» [8], а також передбачає, що основним завданням зазначених суб'єктів є саме вивчення, розробка і реалізація певних напрямів державної політики.

В. М. Мартиненко зазначає, що публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [9].

К. А. Колесникова робить висновок про те, що публічне управління – є суспільним управлінням, яке здійснюється через надання влади суспільству – через децентралізацію, і чим більше управління стає децентралізованим – тим більше воно є публічним. При наявності рис публічності державне управління через впровадження публічного адміністрування перетворюється на публічне управління [10].

Публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, що забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади й органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки й реалізації державної політики [10, с.12-13].

Р. С. Мельник звертає увагу на те, що В. Б. Авер'янов розуміє публічне управління як владно-організуючий вплив керуючих суб'єктів на спільну діяльність людей з метою їх впорядкування, координації та спрямування задля ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності [11; 12]. Проте таке розуміння сутності публічного управління є лише одним із можливих варіантів тлумачення зазначеної категорії. У даному випадку управління є синонімом категорії «влада». Водночас влада не завжди пов'язана з примусом. Нерідко вона реалізується через застосування інших механізмів – переконання, надання (виділення) матеріальних чи фінансових ресурсів тощо. А раз так, то й управління, яке має на меті досягнення певного стану суспільних відносин (вчинення дій або утримання від дій), також може здійснюватися у позапримусовому порядку. Р. С. Мельник вважає, що публічним управлінням є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права [13].

Зарубіжні дослідники, зокрема Д. Кілінг, К. Полліт, Дж. Шавріцом, Г. Букерт відзначають, що на сьогодні термін «публічне управління» (англ. public management) замінив попередній термін «публічне адміністрування» (англ. public administration). Його вперше у 1972 р. використав британський державний службовець Д. Кілінг у праці “Management in Government” і охарактеризував його як пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [14]. Професор К. Полліт розширює рамки розуміння терміна «публічне управління» і вважає, що ним можна позначати як діяльність державних службовців та політиків, так і структури та процедури органів державної влади і їх системне вивчення [10]. Запропоноване

американським ученим Дж. Шавріцом ще ширше тлумачення поняття «публічне управління» подається у глосарії ООН. Його розуміють як галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності [15]. Сучасний дослідник публічного управління Г. Букерт підкреслює суспільну широту, публічність, відкритість публічного управління – діяльності, що тісно пов'язаної з політикою, законом і громадянським суспільством [16].

Натомість українські дослідники О. В. Базарна, Т. О. Паутова і А. І. Неділько в узагальнюючих статтях також вказують на ширшу, порівняно з державним управлінням, сферу публічного управління і трактують його як діяльність, що забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики [17; 18; 2].

Таким чином, узагальнюючи вище викладене вважаємо, що публічне адміністрування – це діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації (державних та муніципальних органів), яка здійснюється на публічних засадах та направлена на реалізацію завдань та функцій державної політики в різних сферах суспільного життя.

Пропонуємо під механізмом публічного адміністрування соціального захисту населення розуміти систему взаємопов'язаних елементів, які забезпечують взаємоузгодження та координацію діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, яка направлена на встановлення та забезпечення правових і соціальних гарантій, що сприяють реалізації конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб населення.

Таким чином, механізм публічного адміністрування соціального захисту населення складається з двох органічно поєднаних складових: 1) правового компонента (сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, що урегульовують відносини в сфері соціального захисту); 2) організаційного компонента його змістом є визначення цілей, завдань, прав, обов'язків, повноважень та компетенції суб'єктів, а також визначення відповідальності за виконуваними ними діяльність.

В свою чергу, особливостями механізму публічного адміністрування соціального захисту населення, на нашу думку, є:

1) реалізує діяльність, яка має імперативний, публічний, цілеспрямований характер;

2) здійснюється на засадах конституційних принципів, а також принципів прозорості; під-

звітності; прогностичності діяльності компетентних суб'єктів; відповідальності; ефективності; оптимальності; соціальної справедливості;

3) суб'єктами є як державні органи, так і органи місцевого самоврядування;

4) передбачає застосування засобів управлінського та публічно-сервісного характеру;

5) правовою основою є міжнародні акти, Конституція України та закони і підзаконні нормативно-правові акти;

6) мета, завдання та цілі спрямовані на реалізацію права фізичної особи на соціальний захист;

7) сферою правового впливу є зайнятість населення; соціальні виплати; допомога соціально-незахисених верств населення тощо;

8) реалізує цілі та завдання державної політики в сфері соціального захисту населення.

І.О. Ісаєнко до елементів механізму публічного адміністрування відносить: певні суб'єкти публічного управління, яким притаманні такі характерні ознаки, як: збереження самостійності і незалежності (стосунки не підпорядкування) в процесі функціонування публічного управління; налагодження між ними як вертикальних, так і горизонтальних в'язків; важливість для їх належного функціонування розвинутої координації та комунікації; зростаюча роль лідерства і партнерства; вироблення і застосування спільних стандартів та процедур [28, с. 114].

О.М. Руденко до структури механізму публічного адміністрування відносить: суб'єкти формування та реалізації механізму (сукупність державних та політичних суб'єктів влади, а також суб'єктів публічного управління); об'єкти дії механізму (підсистеми суспільства, що зазнали деформуючого впливу зовнішніх та внутрішніх збурень); суб'єкт – суб'єктна, суб'єкт-об'єктна та об'єкт-суб'єктна взаємодія (характеристики сутності зв'язків елементів механізму, що вказують на здатність системи реагувати на внутрішні – горизонтальні та вертикальні, і зовнішні впливи – зворотні впливи об'єкта на суб'єкт, що провокують утворення якісно нових властивостей системи); цілі, на реалізацію яких спрямована дія механізму (суспільно значимі та цінні засоби досягнення суспільної стабільності); передумови та умови формування механізму (структурованість суспільної системи, що наближається до стану нестабільності); систему взаємоузгоджених та взаємозумовлених елементів підсистем суспільства (функціонально-цільова сфера реалізації державних інтересів); практичні засоби реалізації механізму (методи, інструменти, ресурси, технології тощо); стадії розвитку механізму (формування, реалізація, забезпечення ефективності) [19, с. 116-117; 20, с. 19].

Отже, вважаємо, що елементами механізму публічного адміністрування соціального захисту населення є:

1) норма права – сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, що на законодавчому рівні регулюють відносини, що виникають в сфері соціального захисту населення;

2) суб'єкти, які наділені публічно-владними повноваженнями та компетенцією здійснювати соціальний захист населення, в тому числі, і муніципальні органи;

3) адміністративно-правові засоби публічного адміністрування сфери соціального захисту населення.

Література

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : затв. Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

2. Павлюк Н. М. Теоретичні засади організаційного і правового механізмів публічного управління в Україні. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2016. Вип. 16/17. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Pavljuk.pdf.

3. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Нижник Н. Р., Олуйка В.М. Львів : Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. 352 с.

4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. М. : Юридическая литература, 1997. 400 с.

5. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. Oxford: University Press, 2004. 240 p.

6. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. реком. / за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. К. : НАДУ, 2010. 28 с.

7. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 1 : Теорія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.- редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. К. : НАДУ, 2011. 747 с.

8. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архитипова парадигма) / Публічне управління: теорія і практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2013. Спеціальний випуск. Червень. 272 с.

9. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. № 1. С. 16–22.

10. Колесникова К.А. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Публічне управління: теорія і практика. 2013. Вип. 3. С. 41–45.

11. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2009. Вип. 2. С. 105–112.

12. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юстиніан, 2007. 288 с.

13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 384 с.

14. Keeling D. Management in Government / D. Keeling. London : Allen & Unwin, 1972. 216 p.

15. UNPAGlossary – United Nations Public Administration Network. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPAGlossary/tabid/928/Default.aspx>.

16. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. Berlin : Duncker & Humblot, 2002. P. 55.

17. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf.

18. Паутова Т. О. Сутність публічного управління на місцевому рівні в Україні // Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 4 (43). С. 54–60.

19. Ісаєнко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. Інвестиції: практика та досвід. № 5/2012. С.114–117. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/5_2012/32.pdf.

20. Руденко О.М. Теоретико-методологічні засади дослідження суспільної стабільності в науці державного управління : автореф. на здоб. наук. ступ. докт. наук з державного управління. 25.00.01 «теорія та історія державного управління». Київ, НАДУ. 2011. 36 с.

Анотація

Чекан М. М. Поняття та елементи механізму публічного адміністрування соціального захисту. – Стаття.

Автором статті досліджено поняття та елементи механізму публічного адміністрування соціального захисту. Відзначено, що до сьогодні в науковому співтоваристві відсутній єдиний підхід щодо розмежування понять «державне управління» та «публічне адміністрування». Досліджено визначення поняття «механізм публічного адміністрування» різними науковцями-адміністративістами. Здійснена спроба визначення відмінності між державним управлінням, публічним управлінням та публічним адмініструванням. Запропоновано авторське визначення поняття механізму публічного адміністрування соціального захисту населення. Визначені складові та особливості механізму публічного адміністрування соціального захисту населення. Охарактеризовані елементи механізму публічного адміністрування соціального захисту населення.

Ключові слова: державне управління, публічне управління, публічне адміністрування, соціальний захист населення, механізми публічного адміністрування.

Аннотация

Чекан М. М. Понятие и элементы механизма публичного администрирования социальной защиты. – Статья.

Автором статьи исследовано понятие и элементы механизма публичного администрирования социальной защиты. Отмечено, что до сих пор в научном сообществе отсутствует единый подход относительно разграничения понятий «государственное управление» и «публичное администрирование». Исследовано определение понятия «механизм публичного администрирования» различными учеными-административистами. Осуществлена попытка определения различия между государственным управлением, публичным управлением и публичным администрированием. Предложено авторское определение понятия механизма публичного администрирования социальной защиты населения. Определены составляющие и особенности механизма публичного администрирования

социальной защиты населения. Охарактеризованы элементы механизма публичного администрирования социальной защиты населения.

Ключевые слова: государственное управление, публичное управление, публичное администрирование, социальная защита населения, механизмы публичного администрирования.

Summary

Chekan M. M. Concepts and elements of the mechanism of public administration of social protection. – Article.

The author investigates the concepts and elements of the mechanism of public administration of social protection. It is noted that to date there is no single approach

in the scientific community to differentiate between the concepts of "public administration" and "public administration". The definition of the concept of "mechanism of public administration" by various scholars-administrators is investigated. An attempt has been made to identify the distinction between public administration, public administration and public administration. The author defines the concept of the mechanism of public administration of social protection of the population. The components and features of the mechanism of public administration of social protection of the population are defined. Elements of the mechanism of public administration of social protection of the population are characterized.

Key words: public administration, public administration, public administration, social protection of the population, mechanisms of public administration.