

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.3.4.32>

POJĘCIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W MECHANIZMIE REALIZACJI POLITYKI PAŃSTWA W SFERZE HUMANITARNEJ

Elvira Sydorova

kandydat nauk prawnych,

zastępca dyrektora Dydaktyczno-Naukowego Instytutu Prawa

i Szkolenia Specjalistów dla Jednostek Narodowej Policji

Dniepropetrowskiego Państwowego Uniwersytetu Spraw Wewnętrznych (Dniepr, Ukraina)

ORCID ID: 0000-0002-6293-1886

e-mail: elvirasydorova@ukr.net

Adnotacja. Badanie dotyczy aparatu pojęciowo-kategorialnego, głównych cech charakterystycznych i zasad działania administracji publicznej w ogóle, a także administracji publicznej, która w szczególności realizuje politykę państwa w sferze humanitarnej. Podano teoretyczne osiągnięcia literatury encyklopedycznej na temat pojęcia administracji państwowej, na przykład można ją ogólnie uznać za zbiór organów władzy wykonawczej, które składają aparat administracji publicznej (administracje są podzielone na centralne – rząd, ministerstwa, centralne organy władzy wykonawczej i lokalne administracje państwowe – organy władzy wykonawczej jednostek administracyjnych i terytorialnych). Podkreślono osobliwości i cechy odróżniające administrację publiczną od prywatnej (publiczny cel działalności, który ma na celu zaspokojenie interesów społeczeństwa w dziedzinie humanitarnej; działania na rzecz realizacji celów publicznych w zakresie realizacji polityki publicznej w dziedzinie humanitarnej są prowadzone przez organy, które są oficjalnymi nosicielami władzy publicznej (to znaczy takie uprawnienia są zapisane w aktach ustawodawczych lub regulacyjnych); obywatele i organizacje w relacjach z organami administracji publicznej działają jako osoby prywatne; administracje publiczne mają prawo do wydawania obowiązkowych aktów normatywnych i indywidualnych). Podkreśla się, że administracja publiczna może być postrzegana jako zbiór państwowych i niepaństwowych podmiotów władzy publicznej, organizacji i instytucji pełniących funkcje administracyjne w zakresie realizacji polityki publicznej w sferze humanitarnej.

Słowa kluczowe: zasady, funkcje, administracja, polityka publiczna, administracja prywatna.

THE CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE MECHANISM OF STATE POLICY IMPLEMENTATION IN THE HUMANITARIAN SPHERE

Elvira Sydorova

Doctor of Law, deputy director of the Educational and Scientific

Institute rights and training of specialists for units Dnipropetrovsk State National

Police University of Internal Affairs (Dnipro, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0002-6293-1886

e-mail: elvirasydorova@ukr.net

Abstract. The study deals with the conceptual and categorical apparatus, the main characteristics and principles of public administrations in general, as well as the public administration that implements state policy in the humanitarian sphere in particular. The theoretical developments of the encyclopedic literature on the concept of state administration are given, for example, it can be considered in a broad sense as a set of executive power bodies that make up the state administration apparatus (administrations are divided into central – the Government, ministries, central bodies of executive power and local state administrations – executive bodies authorities of administrative and territorial units). The peculiarities and characteristic features that distinguish public administration from private administration are highlighted (the public purpose of activity aimed at satisfying the interests of society in the humanitarian sphere; the implementation of public goals and the implementation of state policy in the humanitarian sphere are carried out by bodies that are official bearers of public-authority powers (that is, such powers are enshrined in legislative or by-laws); citizens and organizations act as private individuals in relations with public administration bodies; public administrations have the right to issue binding normative and individual acts). It is concluded that public administrations can be considered as a set of state and non-state subjects of public authority, organizations, and institutions that perform administrative functions regarding the implementation of state policy in the humanitarian sphere.

Key words: principles, features, administration, state policy, private administrations.

ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ

Ельвіра Сидорова

кандидат юридичних наук,

*заступник директора Навчально-наукового інституту
права та підготовки фахівців для підрозділів*

*Національної поліції Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ (Дніпро, Україна)*

ORCID ID: 0000-0002-6293-1886

e-mail: elvirasydorova@ukr.net

Анотація. В дослідженні йде мова про понятійно-категоріальний апарат, основні характерні ознаки та принципи діяльності публічних адміністрацій загалом, а також публічної адміністрації, що реалізує державну політику в гуманітарній сфері зокрема. Наводяться теоретичні напрацювання енциклопедичної літератури щодо поняття державної адміністрації, наприклад, вона може розглядатися в широкому сенсі як сукупність органів виконавчої влади, які складають апарат державного управління (адміністрації поділяються на центральні – Уряд, міністерства, центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації – органи виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць). Висвітлюються особливості та характерні риси, які виділяють публічну адміністрацію від приватної (публічна мета діяльності, що спрямована на задоволення інтересів суспільства в гуманітарній сфері; діяльність із реалізації публічних цілей з реалізації державної політики в гуманітарній сфері здійснюється органами, що є офіційними носіями публічно-владних повноважень (тобто, такі повноваження закріплені в законодавчих або підзаконних актах); громадяни та організації у відносинах з органами публічної адміністрації виступають як приватні особи; публічні адміністрації мають право видавати обов'язкові нормативні та індивідуальні акти). Підсумовується, що публічні адміністрації можна розглядати як сукупність державних та недержавних суб'єктів публічної влади, організацій, і установ, що здійснюють адміністративні функції щодо реалізації державної політики в гуманітарній сфері.

Ключові слова: принципи, особливості, адміністрація, державна політика, приватні адміністрації.

Постановка проблеми. Завдання формування сучасної системи органів державної влади, відповідальної за проведення державної політики в гуманітарній сфері, та впровадження сучасних форм і методів публічного адміністрування в напрямі забезпечення розвитку громадянського суспільства, мають вирішуватися як першочергові завдання державної гуманітарної політики. Досягнення її цілей можливе саме через забезпечення створення ефективної системи взаємодії центральних та місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства, формування системи нормативно-правового забезпечення процесів гуманізації та культурної самоідентифікації суспільства з урахуванням регіональної специфіки, оптимізації розв'язання окремих державних завдань в гуманітарній сфері в масштабах регіонів та країни в цілому. Водночас, базисом, основою для наукових досліджень з окресленої проблематики є понятійно-категоріальний апарат та головні принципи, на яких має базуватися діяльність публічної адміністрації, яка бере участь в реалізації державної політики в гуманітарній сфері.

Стан наукової розробки проблеми. Гуманітарна сфера країни та особливості її належного адміністративно-правового забезпечення завжди привертала увагу вітчизняних вчених-правознавців, серед яких найбільше підґрунтя для формування концептуальних засад публічно-правового забезпечення гуманітарної розвитку українського суспільства зробили Ю.В. Климчук, В.І. Дяченко, І.В. Чеховська, О.В. Захарова, Н.Б. Новицька, В.О. Морозова, В.В. Карлова, О.А. Задихайло, І.Г. Ігнатченко, Ю.В. Якимець, В.С. Шестак, Ю.Л. Юринець та інші вчені. Попри вагому теоретичну та практичну значущість наукових праць, їх фрагментарність і неповний аналіз системності й цілісності у формулюванні концептуальних засад державної політики України в гуманітарній сфері унеможливили висвітлення всіх особливостей адміністративно-правового забезпечення її формування та реалізації.

Мета статті. Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та необхідність визначення публічної адміністрації, яка бере участь в реалізації державної політики в гуманітарній сфері, та основних принципів її діяльності.

Виклад основного матеріалу. Головним суб'єктом, що виступає в якості виконавця з реалізації державної політики в гуманітарній сфері, є так звана публічна адміністрація. Варто деяку увагу приділити понятійно-категоріальному апарату, а саме зупинитися на розумінні поняття «публічна адміністрація», оскільки у науковій літературі містяться різні точки зору на це поняття.

Якщо говорити про поняття «адміністрація», то в енциклопедичній літературі, наприклад, в Юридичній енциклопедії, за загальною редакцією Ю. Шемшученка, це є інституція, що здійснює функції управління певною сферою суспільного життя, й це поняття може використовуватися в у вигляді «державна адміністрація», що є частиною системи органів виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства, центральні органи виконавчої влади, місцеві адміністрації) або як назва органів виконавчої влади конкретних адміністративно-територіальних одиниць, наприклад, Дніпропетровська обласна державна адміністрація, або військово-цивільна адміністрація (Авер'янов, 1998). Офіс президента також раніше мав назву «Адміністрація».

Ще в енциклопедії наводиться інформація, що «адміністрація» може використатися як позначення управління певного підприємства, установи чи організації, або адміністрація закладу вищої освіти чи школи.

В зазначеній енциклопедії «державна адміністрація» розглядається в широкому сенсі як сукупність органів виконавчої влади, які складають апарат державного управління. Відповідно такі адміністрації поділяються на центральні (Уряд, міністерства, центральні органи виконавчої влади); місцеві державні адміністрації (органи виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць); назви органів виконавчої влади в областях або районах; частина назви певного центрального органу виконавчої влади (Авер'янов, 1998).

Натомість енциклопедичний словник з державного управління розглядає державну адміністрацію як орган виконавчої влади (місцеві державні адміністрації, адміністрація Державної міграційної служби України тощо); апарат, що функціонує при президентові; визначення органу управління підприємством чи установою; службові особи управління, керівництво. Адміністрація у широкому сенсі також розуміється як загалом діяльність держави з управління, яку реалізують виконавчі та розпорядчі органи (Сурмін, Бакуменко, Михненко, 2010: 27).

Термін «публічна адміністрація» деякі вчені наповнюють крім цього сукупністю організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами та інституціями на основі закону та у межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу (Беньо, 2006: 8-12).

З позицій науки публічного управління О. Шатило називає публічною адміністрацією систему публічних інституцій та їх діяльність, це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, де основну роль відіграють органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування (Шатило, 2014: 8). Наведене поняття вважаємо слушним й важливим в питанні включення недержавних суб'єктів у поняття публічної адміністрації, оскільки це значно розширює загальний перелік суб'єктів, які беруть участь у реалізації державної політики в гуманітарній сфері. Такими недержавними суб'єктами постають громадяни України та громадські об'єднання, що беруть участь в реалізації зазначеної політики, маючи право брати участь у прийнятті управлінських рішень органами виконавчої влади і місцевого самоврядування у формі участі у роботі консультативно-дорадчих органів при органах державної влади і місцевого самоврядування, що беруть участь у реалізації державної політики в гуманітарній сфері; участь у публічних громадських обговореннях, що проводяться органами державної влади або місцевого самоврядування, що беруть участь у реалізації державної політики в гуманітарній сфері; моніторинг громадської думки які проводяться зазначеними інституціями; направлення інформаційних запитів і скарг в межах процедури громадського контролю; направлення органам державної влади та місцевого самоврядування заяв (клопотань) про задоволення прав та законних інтересів в гуманітарній сфері (Бурило, 2007: 33-34).

Повертаючись до проблематики визначення публічної адміністрації, Н. Каменська акцентує увагу на тому, що поняття «публічна адміністрація» не має законодавчого врегулювання, хоча активно використовується в науці і практиці публічного права, не існує визначення й у актах Європейського Союзу, де вперше такий термін став застосовуватися. Н. Каменська розглядає поняття «публічна адміністрація» у широкому та вузькому сенсах. У широкому це система органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які забезпечують виконання законодавчих актів в публічних інтересах та наділені публічною владою. У вузькому сенсі «публічна адміністрація це або система органів виконавчої влади і місцевого самоврядування або лише органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування (Каменська, 2014: 29).

В основному поняття «публічна адміністрація» переважна більшість вчених асоціює із суб'єктами владних повноважень, які у тому числі виконують делеговані нею функції (Колпаков, 2003: 27-31). Зокрема, Л.В. Шевченко окрім органів публічної влади та органів, що виконують делеговані їм публічною владою функції, відносить незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів (Шевченко, 2012).

А. Приходько аналізує різні погляди дослідників на поняття «публічна адміністрація», так, В. Авер'янов називає її сукупністю органів, установ і організацій, які здійснюють адміністративні функції, й адміністративна діяльність здійснюється в інтересах суспільства, В. Малиновський говорить про публічну адміністрацію як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, де головними є органи виконавчої влади і виконавчі органи місцевого самоврядування. Т. Кравцова окрім системи органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування сюди відносить підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, які мають адміністративно-управлінські повноваження та діють у відповідності до інтересів суспільства. С. Чернова говорить, що це є сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади (Приходько, 2019: 71).

Сам А. Приходько пише, що «публічна адміністрація «це цілісне правове симбіотично-взаємозалежне утворення, яке має чітко розподілені функції між суб'єктами її структури. Його структуру складають: 1) публічні органи влади, їх структурні підрозділи та делеговані ними представники; 2) приватні особи та структури громадського спрямування; 3) представники міжнародних інституцій» (Приходько, 2019: 71). Слушним є зауваження А. Приходька щодо включення міжнародних інституцій до переліку суб'єктів структури публічної адміністрації.

Серед особливостей та характерних рис, що виділяють публічну адміністрацію від приватної, є:

– публічна мета діяльності, що спрямована на задоволення інтересів суспільства в гуманітарній сфері;

– діяльність із реалізації публічних цілей з реалізації державної політики в гуманітарній сфері здійснюється органами, що є офіційними носіями публічно-владних повноважень (тобто, такі повноваження закріплені в законодавчих або підзаконних актах);

– громадяни та організації у відносинах з органами публічної адміністрації виступають як приватні особи;

– публічні адміністрації мають право видавати обов'язкові нормативні та індивідуальні акти (Клімова, 2017: 202).

В контексті нашого дослідження необхідно ще навести твердження В. Терещука щодо понять «публічна адміністрація», «публічне адміністрування» та «суб'єкти публічної адміністрації», які, власне є основними в механізмі реалізації державної політики в гуманітарній сфері. «Публічне адміністрування» як поняття відображає постулати європейської адміністративно-правової концепції «public administration» повинно розумітись в якості виконання публічних функцій в інтересах держави та суспільства, й поділяються на такі: а) суб'єкти публічного адміністрування, систему яких доцільно розуміти у широкому контексті (органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, атипові суб'єкти, що мають повноцінний статус суб'єкта публічної адміністрації); б) суб'єкти, що виконують окремі функції суб'єкта публічної адміністрації, й при цьому не мають такого адміністративно-правового статусу (Терещук, 2020: 25).

Акцентування уваги на недержавних суб'єктах є слушним, оскільки актуальними для України в системі управління гуманітарною сферою є побудова дієвого механізму взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства в процесі реалізації державної політики в гуманітарній сфері. Деякі дослідники вважають важливою специфічною рисою механізмів реалізації державної політики в гуманітарній сфері – обов'язкову взаємодію держави і суспільства, інституцій громадянського суспільства, що доповнюватиме відповідні механізми певними звужуваними ланками, які покращать відповідність державної політики очікуванням суспільства загалом і окремо громадян (Мойсіяха, 2020: 166).

Публічні адміністрації в механізмі реалізації державної політики в гуманітарній сфері повинні дотримуватися ряду принципів:

– верховенства права, що є пріоритетом для реалізації громадянами своїх прав і свобод;

– гуманізму і справедливості під час своєї діяльності;

– законності у сенсі, що публічна адміністрація має у своїй діяльності керуватися виключно законами і підзаконними актами, що визначають її адміністративно-правовий статус (завдання, права і повноваження тощо);

– відкритості (підтримання постійного зв'язку з громадськістю, його інформування про свою діяльність);

– обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій або бездіяльності;

– ефективності як обов'язку публічної адміністрації досягати очікуваних результатів;

– підконтрольності (здійснення внутрішнього контролю та зовнішнього, особливо інститутами громадянського контролю);

– відповідальності, себто нести юридичну відповідальність за рішення, які приймаються в процесі реалізації державної політики в гуманітарній сфері (Коліушко, Тимошук, 2006: 26-27).

Висновки. Таким чином, публічні адміністрації слід розглядати як сукупність державних та недержавних суб'єктів публічної влади, організацій і установ, що здійснюють адміністративні функції щодо реалізації державної політики в гуманітарній сфері. До системи суб'єктів публічного адміністрування сферою гуманітарного розвитку України, в першу чергу, необхідно відносити органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Важливим елементом цієї системи постають і недержавні суб'єкти (інституції громадянського суспільства, що здійснюють контроль за діяльністю публічної адміністрації та впливають на прийняття управлінських рішень у сфері реалізації гуманітарної політики України). При цьому окремо слід виділити міжнародні інституції, які встановлюють світові стандарти гуманітарного розвитку, забезпечення гуманітарної допомоги, надають інформацію та консультації, підвищують поінформованість з питань гуманітарної безпеки, фінансують навчання, програми та проекти з багатьох важливих питань, забезпечують канал зв'язку між урядами та суспільством, а також між різними країнами, іншими міжнародними органами та діями, що займаються керівництвом та реформуванням гуманітарної сфери.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Державна адміністрація. Юридична енциклопедія: В 6 т. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. URL: https://leksika.com.ua/18930306/legal/derzhavna_administratsiya
2. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). *Законодавство України : наук.-практ. коментар.* 2006. № 7. С. 8–12.
3. Бурило Ю. Участь недержавних суб'єктів у здійсненні державного управління інформаційною сферою. *Правова інформатика.* 2007. № 4. С. 33–43.
4. Каменська Н.П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2014. № 6. С. 29–32.
5. Клімова С.М. Особливості діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері публічних фінансів. *Проблеми законності.* 2017. № 139. С. 199–210.
6. Коліушко І., Тимошук В. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів). К., 2006. 32 с.
7. Колпаков В.К. Про публічні адміністрації. *Право України.* 2003. № 5. С. 28–31.

8. Мойсіяха А.В. Сутність та зміст механізмів реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2020. № 3. С. 164–169.
9. Приходько А.А. Визначення поняття «публічна адміністрація» у сфері запобігання та протидії корупції в Україні. *Правова позиція*. № 4 (25). 2019. С. 69–74.
10. Сурмін Ю.П., Бакуменко В.Д., Михненко А.М. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
11. Терещук В.В. Правовий статус суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. К. : МАУП, 2020. 269 с.
12. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Житомирський державний технологічний університет. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.
13. Шевченко Л.В. Публічне адміністрування в сфері цивільного захисту: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. К., 2012. 244 с.

References:

1. Averianov, V.B. (1998). Derzhavna administratsiia [Administration]. Yurydychna entsyklopediia: V 6 t. Kyiv: «Ukr. entsykl.». URL: https://leksika.com.ua/18930306/legal/derzhavna_administratsiya [in Ukrainian].
2. Beno, M. (2006). Vplyv teorii publichnoi administratsii na rozvytok administratyvnoho prava (pryklad Polshchi) [The influence of the theory of public administration on the development of administrative law (the example of Poland)]. *Zakonodavstvo Ukrainy : nauk.-prakt. komentar*. № 7. pp. 8–12. [in Ukrainian].
3. Burylo, Yu. (2007). Uchast nederzhavnykh subiektiv u zdiisnenni derzhavnoho upravlinnia informatsiinoiu sferoiu [The participation of non-state entities in the implementation of state management of the information sphere]. *Pravova informatyka*. № 4. pp. 33–43. [in Ukrainian].
4. Kamenska, N.P. (2014). Publichna administratsiia: lohiko-metodolohichniy analiz defynitsii [Public administration: logical and methodological analysis of the definition]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 6. pp. 29–32. [in Ukrainian].
5. Klimova, S.M. (2017). Osoblyvosti diialnosti subiektiv publichnoi administratsii u sferi publichnykh finansiv [Peculiarities of activity of public administration subjects in the field of public finance]. *Problemy zakonnosti*. № 139. pp. 199–210. [in Ukrainian].
6. Koliushko, I., Tymoshchuk, V. (2006). Efektyvna publichna administratsiia (dovidnyk dlia ministriv) [Effective public administration (handbook for ministers)]. К. 32 p. [in Ukrainian].
7. Kolpakov, V.K. (2003). Pro publichni administratsii [About public administrations]. *Pravo Ukrainy*. № 5. pp. 28–31. [in Ukrainian].
8. Moisiakha, A.V. (2020). Sutnist ta zmist mekhanizmiv realizatsii derzhavnoi polityky v sotsiohumanitarnii sferi [The essence and content of mechanisms for the implementation of state policy in the socio-humanitarian sphere]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho*. № 3. pp. 164–169. [in Ukrainian].
9. Prykhodko, A.A. (2019). Vyznachennia poniattia «publichna administratsiia» u sferi zapobihannia ta protydii koruptsii v Ukraini [Definition of the concept of "public administration" in the field of prevention and counteraction of corruption in Ukraine]. *Pravova pozytsiia*. № 4 (25). pp. 69–74. [in Ukrainian].
10. Surmin, Yu.P., Bakumenko, V.D., Mykhnenko, A.M. (2010). Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic dictionary of public administration]. Kyiv : NADU. 820 p. [in Ukrainian].
11. Tereshchuk, V.V. (2020). Pravovyi status subiektiv publichnoi administratsii [Legal status of subjects of public administration]: dys. ... kand. jur. nauk: 12.00.07. К. : МАУП. 269 p. [in Ukrainian].
12. Shatylo, O.A. (2014). Oporny konspekt leksi z dystsypliny «Publichne administruvannia» [Reference synopsis of lectures on the discipline "Public Administration"]. Zhytomyrskyi derzhavnyi tekhnolohichniy universytet. Zhytomyr: Kafedra menedzhmentu orhanizatsii i administruvannia ZhDTU, 51 p. [in Ukrainian].
13. Shevchenko, L.V. (2012). Publichne administruvannia v sferi tsyvilnoho zakhystu [Public administration in the field of civil protection]: dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.07. К. 244 p. [in Ukrainian].