

УДК 342.922

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ: ОПЫТ УКРАИНЫ

Витвицкий С.С.

*Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Днепропетровск,
e-mail: vitvizp@rambler.ru*

Статья посвящена актуальным проблемам функционирования публичных администраций в Украине в современных трансформационных условиях. В статье раскрываются теоретические подходы к определению понятия администрация, принципы функционирования публичной администрации, основная цель и направления ее реформирования.

Ключевые слова: администрация, публичная администрация, административная реформа, государственное управление, принцип централизации, принцип subsidiarity

FUNCTIONING AND DEVELOPMENT PROSPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION: THE EXPERIENCE OF UKRAINE

Vitvitskiy S.S.

*Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnepropetrovsk, Ukraine
e-mail: vitvizp@rambler.ru*

Article is devoted to the functioning of the public administration in Ukraine in the modern transformational conditions. The article reveals theoretical approaches to the concept of administration, principles of public administration, a major objective and the direction of reform.

Keywords: administration, public administration, administrative reform, governance, the principle of centralization, the principle of subsidiarity

Одной из проблем функционирования государства является эффективность деятельности административного аппарата и, как следствие, обеспечение качественной реализации функций в обществе. Речь идет о работе системы органов, которая состоит из непосредственно избранных гражданами единиц (местное самоуправление) и исполнительных структур государственного аппарата, определенных Конституцией.

Цель статьи – выяснить состояние концептуальных положений, связанных с функционированием публичной администрации и определить перспективы их воплощения в жизнь.

Материалы и методы исследования

Проблема организации и деятельности власти и органов самоуправления является предметом научных интересов многих ученых. Так, основы организации государственного управления исследовались: Г. Атаманчуком, О. Бабичем, М. Багметом, О. Евтушенко, В. Копейчиковым, М. Лахижей, В. Сиренко, В. Цветковым, М. Цвиком и др. Это далеко не полный перечень исследователей, которые внесли значительный вклад в изучение теории и практики функционирования системы публичной администрации. В то же время, вопрос продолжает оставаться общественно значимым и актуальным с научной точки зрения. Особенно в контексте продолжительного обсуждения проектов реформирования системы государственного управления и самоуправления.

Перед тем как перейти непосредственно к анализу, остановимся на некоторых теоретических аспектах определения понятия «публичная администрация».

Разграничение полномочий между органами управления общественными делами в правовых государствах является предметом активных научных дискуссий, с конца XIX ст., представители философско-политической мысли активно обсуждали проблематику, связанную с суверенитетом власти, ее функциями и потребности в институциональном разграничении, роли граждан в управлении государством, по меньшей мере, с XVI ст.

Четкие очертания идеи территориального самоуправления, как формы реализации народного суверенитета и одного из главных условий «публичности» администрации, проявляются уже со второй половины XIX ст. Так, постепенно были заложены теоретические основы деятельности административно-властного аппарата, который на сегодняшний день приблизился к содержанию категории «публичная администрация», хотя природа этого определения носит значительно более широкий характер, чем «государственное управление».

Управление – это целенаправленное воздействие на сложную систему: «Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности» [1, с. 4].

Сложной считается система, которая состоит из ряда, как правило, разных элементов. Процесс управления имеет место только в сложных динамических системах. Он необходим для устранения дезорганизации, хаоса, для повышения организованности системы, сохранения ее качественной определенности

вопреки действию внутренних и внешних факторов, для приведения системы в соответствие с объективными закономерностями конкретной среды.

Управление неразрывно связано с информацией. Для устойчивого существования системы необходимо, чтобы она была способна воспринимать, хранить, перерабатывать, передавать информацию. Связь и упорядоченность компонентов целого достигается через их информационное взаимодействие, а также через взаимодействие системы в целом с внешней средой посредством передачи сведений об окружающей среде и о самой системе.

Существенным признаком управления является обратная связь, т.е. механизм учета соотношения цели, команды и результата действия. Это необходимо, чтобы субъект управления получал информацию о состоянии объекта, о выполнении команд, переданных по каналам прямой связи. Благодаря обратной связи в системе создается замкнутая цепь каналов информации, и тогда система приобретает органичную целостность, способность противостоять изменениям окружающей среды. Информация, поступающая по каналам обратной связи, дает возможность управляющему перенастраивать систему, вырабатывать новые, корректировать старые команды управления социумом [2, с. 9-14].

В зависимости от пределов властного воздействия можно различать управление государством, сферой социальной жизни, городом, предприятием и т.д. По субъектному признаку принадлежности можно различать государственное, муниципальное, частное (корпоративное) управление.

В обществе существуют различные виды управления – управление собственностью, транспортными средствами, финансовыми ресурсами и др. Его разновидностью является и управление людьми, т.е. административная деятельность.

«Администрация» в переводе с латинского (*administratio*) означает «управление», «руководство». Под администрацией понимаются:

1) государственные органы, осуществляющие управление;

2) руководящий персонал какой-либо организации, учреждения, предприятия. Администрировать – значит управлять, заведовать. «Власть является специфическим средством, обеспечивающим следование воли управляемых воле управляющих», основываясь на государственной власти [3, с. 22, 4, с. 17];

3) государственная власть – разновидность социальной власти. Она основывается на государственном аппарате, юридических нормах, материальных ресурсах, механизмах убеждения, поощрения и принуждения. И само государство, и его деятельность можно рассматривать как средство управления, осуществляемого в интересах социальной группы, класса или всего народа, как инструмент властвования.

Административную власть можно трактовать в двух основных аспектах:

- в юридическом, понимая под ней право и возможность официальных руководителей управлять кем-либо, подчинять своей воле других людей, издавать властные акты, принуждать;

- в политологическом, когда данное понятие охватывает комплекс политико-правовых явлений, и прежде всего публичную администрацию и ее власть [5, с. 14].

Французский ученый Р. Драго определяет администрацию как «совокупность человеческих

и материальных средств, призванных обеспечивать под руководством политической власти исполнение и применение законов. Цели администрации никогда не бывают, первичны, они всегда вторичны и состоят в выполнении задач, определенных ей системой государственных органов» [6, с. 5-6].

В контексте формирования открытого общества, следует учитывать тот факт, что в современной организации общественной жизни, управленческие действия осуществляются не только специальными институтами государства, а также многочисленными общественными и частными организациями, органами местного самоуправления и т.п. И именно поэтому целесообразно использовать понятие «публичное администрирование» [7].

Именно термин «администрирование» (а не управление) употребляется с целью подчеркнуть особый вид распоряжений, которые принимаются специальными административными органами в условиях демократии и их взаимосвязи с политическими и общественными институтами.

Общепринятым является тот факт, что определение термина «администрация» в современном его понимании, ведет свое начало с конца XVIII-начала XIX ст. и связано с постепенным переходом от конституционной монархии к полноценному функционированию «государственной администрации» и «территориальной администрации». Приблизительно в это время и зарождается наука «административное право», с определением прав и обязанностей, как властной администрации, так и общества в целом.

Функционирование властного аппарата (публичной администрации) получило дальнейшее практическое воплощение в жизнь на основе следующих принципов: subsidiarity, децентрализации, регионализации. В конце XX ст. после Второй мировой войны в Европе, построение деятельности публичной администрации на основе вышеуказанных принципов приобрело общепринятую практику. Эти принципы стали одними из ведущих принципов функционирования Европейского Союза. Нормативное закрепление они получили в законодательстве многих европейских стран (Франции, Испании, Италии) и в общесоюзных документах, но в первую очередь, в «Европейской хартии местного самоуправления» [8].

Децентрализованное государство с местной и региональной автономией сегодня является господствующей формой западноевропейской государственной организации [9, с. 33]. Управление общественными интересами в таком государстве осуществляет «публичная администрация», которая охватывает всю структуру властных органов, включая органы законодательной, исполнительной, судебной власти, местного самоуправления, органы надзора и контроля и т.п. [10].

Основными принципами функционирования публичной администрации (о которых уже упоминали) являются децентрализация и subsidiarity. Децентрализация представляет собой самостоятельные организационные единицы в рамках государства. В пределах местных и региональных уровней им передаются функции нормотворчества и управления. Демократические выборы в местные и региональные представительные органы обеспечивают необходимую легитимацию их юридических и административных функций [11].

Результаты исследования и их обсуждение

Опыт развитых демократических стран свидетельствует о том, что именно децентрализованная исполнительная власть с сильными институтами местного самоуправления является наиболее эффективной формой организации государственной власти. Такая модель свидетельствует об экономическом преимуществе над централизованной формой государственной организации [12].

Принцип subsidiarity предусматривает, применение государством экономического рычага влияния на ситуацию, лишь в тех случаях, когда речь идет о решении общегосударственных задач, или когда ситуация выходит за пределы отдельно взятой административной единицы [13]. С одной стороны, реализация этого принципа частично ограничивает суверенитет государственной власти, но с другой – без него невозможно реальное управление структурными единицами и обеспечение «публичности» администрирования.

Для эффективной реализации выше указанных принципов публичной администрации, необходимо реализовать ряд основных требований:

1) создать развитое гражданское общество или, по крайней мере, максимально приблизить государство в развитии такого общества;

2) открытая деятельность самоуправляющихся органов и возможность реального контроля и влияния со стороны граждан;

3) надлежащая профессиональная подготовка чиновников, а также особая этика местного или регионального управления;

4) достаточный объем финансирования, который позволит решать соответствующие государственные задачи на местном и региональном уровнях [14].

Фактически на сегодняшний день «государственное управление» и «местное самоуправление» в законодательстве и теории, как правило, рассматривают как две отделенные сферы. Структура публичной власти, которая осуществляет административно-управленческие функции, не рассматривается целостно [15]. Административная система еще не стала, собственно, «публичной» по своему содержанию.

Уже в течение многих лет идет реформирование исполнительной власти и местного самоуправления, т.е. проведение широкомасштабной административной реформы. Речь идет, прежде всего, о реформировании публичной администрации, которая должна включать в себя:

а) институциональную реформу (изменения в системе и структурах органов исполнительной власти);

б) реформу публичной службы;

в) муниципальную реформу (одновременно с реформой административно-территориального устройства);

г) внедрение регионального самоуправления;

д) реформу взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами и т.п. [16]. Стратегическая цель реформы – обеспечить реальную публичность администрации по форме и эффективность относительно выполнения общественных функций по смыслу.

Научное обоснование и нормативное обеспечение публичной администрации на сегодняшний день является достаточно четким и детализированным, очерченным не только в работах ученых и результатах аналитической работы исследовательских организаций, а и в разнообразных правительственных проектах-концепциях реформ, в том числе и тех учреждений, которые входят в структуру определения термина «публичная администрация». В них достаточно четко изложено видение современного состояния публичной администрации и направления реформирования всех ее составляющих. Реализация вышеуказанных документов, по нашему мнению, значительно бы приблизила формальную сторону систем управления государством к европейским стандартам и принципам администрирования общественными делами.

Заключение

Однако, несмотря на концептуализацию и широкое анонсирование административно-территориальной реформы как важнейшей составляющей реформирования публичной администрации, реальных результатов так и не достигнуто.

Поэтому, проведение реформы публичной администрации без достаточного основания и общественного запроса являются фактически невозможными, в силу специфики современной политической конъюнктуры. Если подобное отношение сохранится и дальше, то о реальном приближении административной системы к демократическим стандартам на сегодняшнем этапе и речи быть не может.

В то же время, наш политиком должен четко осознать, что реформа публичной администрации является базой дальнейших реформ в государстве. Это очень важная составляющая демократических преобразований. И, наоборот, отсутствие рефор-

мирования значительно затормаживает все процессы публичного администрирования в государстве.

Список литературы

1. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало, 1997. – 672 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – М.: Изд-во «Норма», 2002. – 640 с.
3. Современный словарь иностранных слов / под ред. Л.Н. Комаровой. – СПб.: Дуэт, 1994. – 752 с.
4. Толковый словарь русского языка. – М., 1995. – С. 17.
5. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1975. – 121 с.
6. Драго Р. Административная наука / Р. Драго. – М.: Прогресс, 1982. – 245 с.
7. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. – 728 с.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/994_036.
9. Россинский Б.В. Административное право: учебник для вузов / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
10. Козбаненко В.А. Правовые основы государственного управления / В.А. Козбаненко. – М., 2002. – С. 51.
11. Административное право Российской Федерации: учебник. – М., 2004. – С. 15.
12. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – №5. – С. 117-122.
13. Стариков Ю.Н. Указ. соч. Т. 1. С. 158.
14. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. – С. 255-260.
15. Корнев А.П. Административное право России / А.П. Корнев. – Ч. 1. – М., 2000. – С. 170-174.
16. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – С. 186.