

Т. М. Стукан, асистент кафедри публічного управління та права Херсонського державного аграрно-економічного університету

ПУБЛІЧНА ВЛАДА: ХАРАКТЕРИСТИКА, ОЗНАКИ ТА ФОРМИ ПРОЯВУ

У статті узагальнено теоретичне трактування поняття «публічна влада». Досліджено основні особливості прояву публічної влади в країні. Схематично відображено процес функціонування публічної влади в державі та розглянуто взаємодію в цьому контексті керуючої та керованої систем. Охарактеризовано критерії та форми прояву публічної влади, згруповано їх за базовими ознаками. Визначено сутність категорій «публічна влада» «муніципальна влада» та приведена їх принципова відмінність. Здійснено аналіз особливостей правового регулювання сучасної публічної влади в Україні, на підставі якого виділено ряд базових функцій, які характеризують публічну владу. Наведено та охарактеризовано основні напрями здійснення публічної влади в Україні. Визначено зовнішню форму, через яку відбувається реалізація публічної влади в Україні. Акцентовано увагу на необхідності впровадження глибоких, системних та докорінних змін у системі цифрової економіки через використання підходів діджиталізації в публічному управлінні. Запропоновано створити програму або розробити стратегію оволодіння цифровими професійними навичками та компетентностями посадовими особами публічної влади з метою застосування підходів діджиталізації в публічному управлінні, використання їх безпосередньо під час виконання ними своїх функціональних обов'язків у системі публічної влади. У статті зазначено, що система органів публічної влади в Україні має декілька рівнів, через які вона і реалізується та забезпечує виконання посадовими особами функцій держави, які на них покладено. Класифіковано органи публічної влади за різними критеріями, що дозволило визначити рівень впливу, сфери та територіальну приналежність до її поширення.

Ключові слова: публічна влада, апарат публічної влади, управлінські рішення, державна влада, муніципальна влада, патронатна служба, діджиталізація в публічному управлінні.

T. M. Stukan. Public authority: characteristics, signs and forms of manifestation

Theoretical interpretation of concept “public power” is generalized in the article. The basic features of display of public power are investigational in a country. The process of functioning of public power is schematically represented in the state and co-operation is considered in this context of the sensor-based and guided systems. Criteria and forms of display of public power are described, they are grouped on base signs. Essence of categories “public power” “municipal power” and resulted them fundamental difference. The analysis of features of the legal adjusting of modern public power is carried out in Ukraine, on the basis of that the row of base functions that characterize public power is distinguished. Basic directions over of realization of public power are brought and described in Ukraine. An external form through that there is realization of public power in Ukraine is certain. Attention is accented on the necessity of introduction of deep, system and native changes for the system of digital economy through taking approach of digitalization in public. Public power is structured and its main directions are grouped, according to which the functions of the state, as well as local self-government are realized through the institutions functioning in public authorities, through the officials of these bodies. The system of public authorities in Ukraine has several levels, through which it is implemented. Structurally, they consist of a system of public authorities which includes the head of state – the President of Ukraine; the only legislative body – the Verkhovna Rada of Ukraine; state executive bodies: the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries, state committees, central bodies with special status, local state administrations; state bodies of judicial power; systems of local self-government bodies: representative, executive bodies, bodies of self-organization of the population. The fundamental difference between state power and municipal power is that the former solves issues of national importance and its decisions apply to the entire territory of the country, the latter solves problems at the local level and meets the needs of citizens of a particular locality.

Key words: public power, apparatus of public power, administrative decisions, state power, municipal power, patronage service, digitalization in public administration.

Постановка проблеми. Публічна влада в Україні ще не може відійти від застосування механізмів централізації та здійснення систематичного адміністрування, що тим самим знижує роль інститутів демократії та обмежує легалізовані елементи прояву політичної системи суспільства. Дана ситуація зумовлює те, що більшість жителів територіальних громад сіл, селищ і багатьох міст за роки незалежності не змогли відчутти результативності діяльності органів публічної влади та отримати якісні послуги від них. Для покращення даного становища слід створити дієвий механізм щодо забезпечення системи публічної влади матеріальними, фінансово-економічними, територіальними ресурсами, що дозволить їм виконувати повноваження, якими вони наділені. Вважаємо, що одним із пріоритетних напрямів розвитку України як держави є просування місцевої та регіональної демократії через застосування механізмів децентралізації, верховенства права, а це можливо за рахунок вибору нових цінностей, зокрема у сфері організації структури публічної влади. Це зумовлює

необхідність у розкритті сутності категорії «публічна влада», які вона має форми та ознаки прояву у XXI столітті, які інституційні складники її формують.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичними аспектами дослідження сутності поняття «публічна влада» займалися такі вітчизняні вчені, як М.І. Байтін, О.В. Батанов, М.Й. Вільгушинський, Л.А. Григорян, А.І. Кім, А.Р. Крусян, О.В. Лісевич, Р.М. Максимов, Є.В. Міщук та ін. Розкриття змісту категорії «місцева публічна влада» наведено в працях О.В. Батанова, О.О. Іванця, Б.В. Калиновського, П.А. Ткачука, О.В. Чернецької та ін. Разом із тим у ході постійних трансформаційних процесів, які відбуваються в соціально-політичному житті країни, актуальності не втрачає вивчення поняття «публічна влада» та розкриття його нового змісту в ході процесів децентралізації, які відбуваються в державі.

Метою статті є вивчення термінологічного інструментарію сутності дефініції «публічна влада», дослідження особливостей її прояву та методів впливу на суспільство.

Виклад основного матеріалу. Здійснюючи державне будівництво, органи влади стикаються з постійними трансформаційними перетвореннями, що відбуваються як у внутрішньому, так і зовнішньому середовищі, які зумовлюють необхідність пошуку альтернативних та дієвих механізмів щодо здійснення регулювання державними процесами в країні. У цьому контексті змінюється роль та значення публічної влади та організація роботи її органів, тому сьогодні виникає необхідність у теоретично-методологічно-практичному підході щодо розкриття сутності «публічна влада». Під даною категорією розуміється управлінська діяльність на загальнодержавному та регіональному рівнях, яка здійснюється та розповсюджується на певній території, направлена на задоволення потреб, вирішення проблемних питань суспільства, реалізація якої забезпечується через апарат управління, котрий є скоординованою системою, що побудована з урахуванням принципів взаємодоповнення і єдиноначальства. Апарат публічної влади підпорядковує собі соціальні групи через діючі нормативно-правові, підзаконні акти, розпорядчі документи. Якщо тлумачити сутність публічної влади із законодавчої точки зору, то це – здатність державних і недержавних суб'єктів впливати на рішення, дії або бездіяльність фізичних і юридичних осіб та/або вирішувати юридичну долю неживих об'єктів, маючи на меті досягнення суспільно значущих цілей [2, с. 19–20]. Публічна влада створює взаємодію між керуючою і керованою системами суспільства, що підпорядковуються єдиним загальним правилам, що існують у державі, враховуючи потреби соціальних груп для забезпечення їх життєдіяльності (рис. 1).

Діяльність публічної влади в країні реалізується через керуючу та керовану системи, де перша на другу діє через застосування методів та управлінських рішень. Відбувається це через вплив апарату управління на інституційному, управлінському та технічному рівнях на керовану систему, а це забезпечує виконання щоденних операцій та дій, координацію роботи всіх структур, здійснення контролю за виконанням виробничих завдань за безпосереднє використання матеріальних ресурсів, що, як результат, призводить до задоволення соціальних потреб громадян.

До ознак прояву публічної влади в країні відносяться [2, с. 19–20]:

- вплив на поведінку людей через ухвалення відповідних рішень, здійснення певного роду діяльності або досягнення прогнозованого стану суспільних відносин;
- авторитетність, визнана суспільством або значною частиною цього населення;
- монополізм на ухвалення рішень, вчинення дій, допущення бездіяльності в певних правовідносинах;



Рис. 1. Процес функціонування публічної влади в країні

Джерело: сформовано автором за даними [2, с. 22–25]

– суб'єкти публічної влади забезпечуються необхідними ресурсами: фінансовими, матеріальними, кадровими. Люди, які працюють у сфері публічної влади на відповідних посадах, проходять фаховий відбір, підготовку і перепідготовку в залежності від напрямку їхніх професійних обов'язків;

- офіційність;
- автономність;
- нормативне регулювання суспільних відносин через формування загальнообов'язкових правил поведінки;
- примусовий характер – обов'язковість виконання рішень, юридична сила яких поширюється на учасників суспільних відносин.

Узагальнюючи кожен із критеріїв публічної влади, їх можна згрупувати в 7 базових класифікаційних ознак, які чітко описують її сутність та прояви в суспільстві:

- 1) впливовість;
- 2) авторитет;
- 3) монополія;
- 4) фінансування;
- 5) офіційність;
- 6) автономність;
- 7) нормативне регулювання.

Публічна влада проявляється у двох формах: державна влада та муніципальна влада, що реалізують свою діяльність через загальнодержавні органи та органи місцевого самоврядування.

Державна влада – система структур, органів, установ, які реалізують функції держави через цілеспрямовану управлінську діяльність усіх органів держави, що направлена на упорядкування, організацію життя, забезпечення стабільності та розвитку суспільства.

Під муніципальною владою розуміють систему владних відносин, у межах якої здійснюється реалізація функцій і повноважень органів місцевого самоврядування. Дана форма публічної влади діє в інтересах територіальних громад, свою діяльність провадить через виконавчі органи та посадових осіб, правовий статус яких визначається Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. Характеризує муніципальну владу в країні також і низка функцій, які вона виконує, а це: політична (формування цілей, завдань, перспектив розвитку кожної зі сфер виробничо-господарської діяльності громади; налагодження відносин з органами державної влади, політичними партіями, громадськими об'єднаннями тощо); виконавчо-розпорядча (видання розпоряджень, рішень, що є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, юридичними особами та громадянами); контрольно-наглядова (здійснення дій з контролю і нагляду за виконанням встановлених муніципальними правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки); управління муніципальним майном; надання муніципальних послуг безоплатно або за регульованими цінами громадянам та організаціям у сфері освіти, охорони здоров'я, культури та в інших галузях.

Принциповою відмінністю державної влади від муніципальної є те, що перша вирішує питання загальнодержавного значення та її рішення розповсюджуються на всю територію країни, а друга розв'язує проблеми місцевого рівня та забезпечує задоволення потреб громадян конкретного населеного пункту країни.

Зовнішньою формою, через яку здійснюється реалізація публічної влади в Україні, є: для законодавчої гілки влади – законотворчість; для виконавчої гілки влади – публічне адміністрування; для судової гілки влади – правосуддя. Тому аналіз особливостей правового регулювання сучасної публічної влади в Україні дають підстави виокремити такі напрями її здійснення (рис. 2.).

Враховуючи функції держави, які вона здійснює, доцільно в цьому контексті виділити шість напрямів публічної влади в Україні: політичну, державну, патронатну, безпекову, правничу, муніципальну. Кожен напрям має свій перелік суб'єктів (ті, хто здійснюють вплив) та об'єктів (ті, на кого здійснюється вплив), які виконують свої функціональні обов'язки згідно з тими нормативно-правовими актами, які регулюють їхню діяльність.

Політичний напрям здійснення публічної влади полягає у формуванні положень, розробленні заходів щодо реалізації державної політики у всіх сферах суспільного життя країни. Головними суб'єктами, які задають курс розвитку в даній сфері, є Президент України, народні депутати, члени Кабінету Міністрів України, заступники міністрів. Державний напрям передбачає, що це публічна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань та функцій держави. Здійснюється апаратом Верховної Ради України, Радою національної безпеки і оборони України, секретаріатом Кабінету Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами прокуратури, суду, військового управління; закордонними дипломатичними установами, рахунковою палатою. Безпековий напрям – основним завданням є оборонна діяльність, захист суверенітету, територіальної цілісності держави, забезпечення національної безпеки та безпеки громадян. Правовий напрям у системі публічної влади забезпечує здійснення правосуддя через виконання своїх професійних обов'язків суддями і прокурорами. Муніципальна сфера в країні реалізується через органи місцевого самоврядування, через виборні та адміністративні посади, їхня діяльність

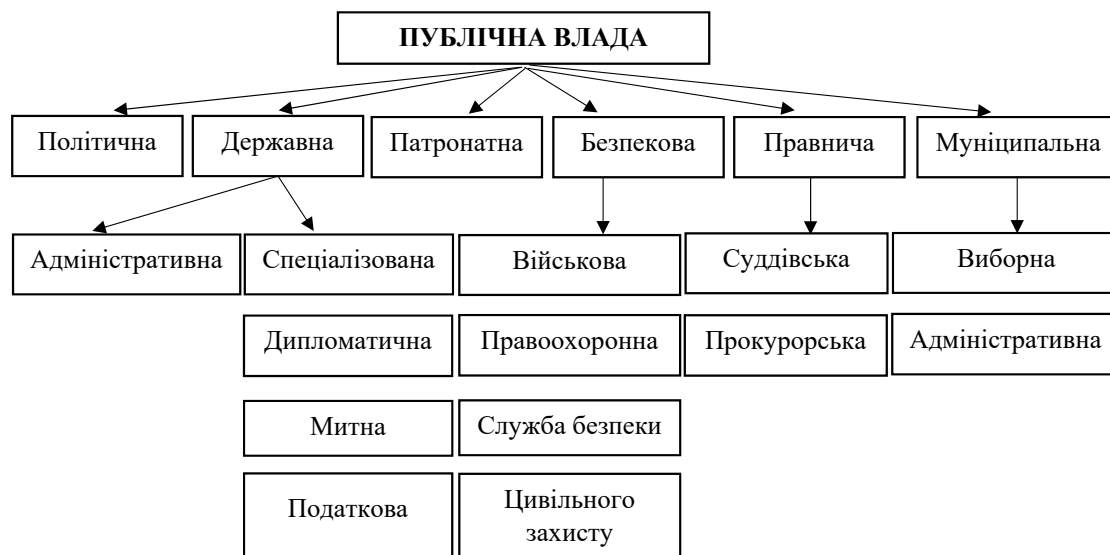


Рис. 2. Основні напрями здійснення публічної влади в Україні

Джерело: сформовано автором за даними [1, с. 47–57].

спрямована на реалізацію програм, які забезпечують розвиток територіальної громади. Патронатний напрям у публічній владі здійснює консультативно-дорадчі, аналітичні й комунікаційні функції щодо забезпечення діяльності керівних працівників державних органів та органів місцевого самоврядування. Регламентується Кодексом законів про працю. Саме за такими напрямами сформована та здійснює свою діяльність публічна влада в Україні, реалізуючи при цьому виконання всіх функцій держави, які на неї покладені.

Система органів публічної влади в Україні має декілька рівнів, через які вона і реалізується. Структурно вони складаються із системи органів державної влади, до якої входять: глава держави – Президент України; єдиний орган законодавчої влади – Верховна Рада України; державні органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації; державні органи судової влади; системи органів місцевого самоврядування: представницькі, виконавчі органи, органи самоорганізації населення. Діяльність даних систем публічної влади є чітко розмежованою, і здійснюють вони її у відповідності до Конституції України та діючого законодавства.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У ході проведеного дослідження було узагальнено сутність публічної влади та визначено, що це діяльність суб'єктів органів влади всіх рівнів, до компетенцій та повноважень яких входить формування дієвих механізмів, що включатимуть здійснення результативного управління територіальною громадою у сферах бюджету, освіти, охорони здоров'я, комунальної власності, будівництва, житлово-комунального господарства, транспорту, соціально-економічного та культурного розвитку з долученням до цих процесів усіх зацікавлених сторін. До ознак, які характеризують публічну владу, відносять такі: безособовість; поширюється на все суспільство; джерелом влади є народ; здійснюється в межах законотворчості, публічного адміністрування та на принципах правосуддя; існує громадський контроль; ураховується громадська ініціатива. Також визначено принципову відмінність між категоріями «державна влада» та «муніципальна влада» через низку класифікаційних ознак, які характеризують дані дефініції. За територіальним принципом, перша має вплив загальнодержавний, друга – локальний, тобто поширюється на ту територіальну громаду, яка її сформувала та надала можливість від свого імені представляти інтереси на певній території; за формою реалізації – державна влада є законодавчою, виконавчою, судовою, муніципальна влада реалізує свої повноваження через органи місцевого самоврядування в межах чинного законодавства. Структуровано публічну владу та згруповано її основні напрями, за якими відбувається реалізація функцій держави, а також місцевого самоврядування через інституції, що функціонують в органах публічної влади через посадових осіб цих органів. Враховуючи цифрову трансформацію, що відбувається у всіх сферах суспільного життя, ефективним буде для органів публічної влади та публічного адміністрування в країні впровадження діджиталізованого публічного управління, тому як натепер розвиток держави без глибоких, системних та докорінних змін у системі цифрової економіки не є можливим. Результативним даний процес в органах публічної влади буде через створення і впровадження програми або стратегії цифрової грамотності та майстерності, що передбачатиме оволодіння посадовими особами професійними цифровими навичками та компетентностями.

Список використаних джерел:

1. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні : підручник. Київ : Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
2. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 304 с.
3. Михаліцька Н.Я., Верескля М.Р., Михаліцький В.С. Адміністративний менеджмент : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2019. 320 с.
4. Стукан Т.М. Аналіз європейської системи інституційного забезпечення молодіжної політики. *Фаховий науковий журнал «Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління»*. 2021. Том 32 (71) № 4, С. 79–86. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/13>
5. Стукан Т.М. Термінологічний інструментарій дослідження дефініцій «державне управління» та «публічне управління». *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 2(7). С. 462–468.

References:

1. Malinovskij V.Ya., (2018) *Publiczna sluzhba v Ukrayini* [Public service in Ukraine]. Pidruchnik. Kyiv : Vidavnichij dim «Kondor», 312 p. [Ukraine].
2. Melnik R.S., (2019) *Zagalne administrativne pravo v pitannyah i vidpovydyah* [General administrative law in questions and answers]. Navch. posib. Kyiv : Yurinkom Inter, 304 c. p. [Ukraine].
3. Mihalicka N.Ya., Veresklya M.R., Mihalickij V.S. (2019) *Administrativnij menedzhment* [Administrative management]. Navchalnij posibnik. Lviv : LvDUVS, 320 p. [Ukraine].
4. Stukan T.M. (2021) *Analiz yevropejskoyi sistemi institucijnogo zabezpechennya molodizhnoyi politiki*. [Analysis of the European system of institutional support for youth policy] *Fahovij naukovij zhurnalu «Vcheni zapiski Tavrijskogo nacionalnogo universitetu imeni V.I. Vernadskogo. Seriya: Derzhavne upravlinnya»* [Professional scientific journal “Scientific Notes of Tavriya National University named after VI Vernadsky. Series: Public Administration”]. Tom 32(71) № 4. pp. 79–86. DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/13>
5. Stukan T.M. (2017) *Terminologichnij instrumentarij doslidzhennya definicij «derzhavne upravlinnya» ta «publichne upravlinnya»*. [Terminological tools of concept research “governance” and “public management”] *Visnik Nacionalnogo universitetu civilnogo zahistu Ukrayini. Seriya: Derzhavne upravlinnya*. [Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series: Public Administration.] Vip. 2(7). pp. 462–468.