

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД

ЖУКОВА Євгенія Олексіївна - кандидат юридичних наук, докторант Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

<https://orcid.org/0000-0003-2471-5230>

УДК 342.61

DOI 10.32782/NP.2022.1.27

Метою статті є визначення особливостей забезпечувального публічного адміністрування з точки зору адміністративно-правового підходу.

З'ясовано роль забезпечення основних потреб людини і громадянина у різних благах у механізмі функціонування держави. Визначено види послуг, сукупність яких складає структуру забезпечувального публічного адміністрування та охарактеризовано їх зміст.

Зроблено висновок, що забезпечувальне публічне адміністрування уявляє собою сукупність явищ та процесів у галузі публічного адміністрування, які відбуваються для практичної реалізації закріплених у Конституції та законах України вітальних, освітніх, інформаційних та соціальних прав громадян.

Ключові слова: публічне адміністрування, публічне управління, адміністративно-правове забезпечення, забезпечувальне адміністрування, права громадян, соціальне забезпечення.

Постановка проблеми в загальному вигляді та зв'язок із найважливішими науковими чи практичними завданнями

Побудова в Україні ефективної системи публічного адміністрування має своїми передумовами вироблення функціонального підходу до сутності, структури та суб'єктів означеного виду публічного адміністрування, що дозволило б найбільш продуктивно використовувати його потенціал.

Структура публічного адміністрування може бути розглянута у двох аспектах: по-перше, як структура самої публічної адміністрації, з притаманним останній ієрархічним характером, інституалізацією викону-

ваних функцій та акцентуванням уваги на компетенції посадових осіб органів публічної влади (на жаль, у національній практиці така категорія, як місія, є малодослідженою, однак вона, безумовно, також належить до описуваної структури). По-друге, – це структура процесу публічного адміністрування, який передбачає постановку мети, окреслення завдань, вибір суб'єктів, наділення їх відповідними функціями та повноваженнями, планування і контроль за їх діяльністю, вибір критеріїв оцінки їх діяльності та проведення самого процесу оцінювання відповідно до обраних критеріїв.

Разом з тим, не зважаючи на активне використання самого терміну «публічне адміністрування» та висвітлення певних його аспектів, сутність означеного явища в різних сферах суспільних відносин ще залишається недостатньо дослідженою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання поданої проблеми

Забезпечення як один із найважливіших аспектів сутності та призначення публічної адміністрації відіграє системоутворюючу роль у відносинах між людиною, громадянським суспільством і державою.

Радянський підхід до призначення адміністративного права яка до джерела методології регулювання суспільних відносин, управління людиною, соціальними групами, суспільством в цілому, поступово змінюється забезпечувальним підходом, основою

якого є усвідомлення первинності людини, її потреб та інтересів, порівняно з завданнями держави. Це закономірно призводить до посилення уваги науковців та практиків до сутності самої категорії «забезпечення», а також до її відображення у понятійному та методологічному здобутку правової науки, у першу чергу – у науці адміністративного права.

Проблеми, пов'язані із роллю адміністративного права у забезпеченні потреб людини, суспільства і держави, із забезпечувальними аспектами публічного управління та адміністрування, із сутністю та співвідношенням адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правового забезпечення розглядали у своїх працях Д. Беззубов, К. Бугайчук, В. Галунько, А. Давидюк, Р. Мельник, О. Навроцький, Ю. Ромашов, І. Шопіна та інші автори. Разом з тим концепція забезпечувального підходу у публічному адмініструванні тільки починає формуватися, що потребує проведення активних наукових пошуків за вказаним напрямом з метою напрацювання достатнього для подальшого розвитку системи публічного адміністрування теоретико-методологічного підґрунтя.

Метою статті є визначення особливостей забезпечувального публічного адміністрування з точки зору адміністративно-правового підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження

Зміна парадигми ролі держави у суспільних відносинах призвела до переосмислення багатьох базових категорій адміністративного права, серед яких знаходяться і категорії «адміністративно-правове регулювання» та «адміністративно-правове забезпечення». Як справедливо відзначає І. М. Шопіна, збільшення впливу людиноцентристських тенденцій у розвитку адміністративного права зумовлює поступову втрату провідної ролі адміністративно-правового регулювання як більш жорсткої правової конструкції, якій не притаманна полісуб'єктність та врахування індивідуальних відмінностей. Натомість, протягом

останніх років спостерігається підвищення ролі категорії «адміністративно-правове забезпечення», особливістю якої є зміщення акценту в системі прийняття рішень з волі держави на інтенції людини та громадянського суспільства. Інакше кажучи, спрямованість адміністративно-правового регулювання передбачає формування мети такого регулювання органами держави за провідної ролі імперативного методу. Натомість адміністративно-правове забезпечення передбачає формування мети прийняття тієї чи іншої правової норми насамперед за системою публічного адміністрування, така мета формується суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, для розвитку яких є необхідними ті чи інші зміни у структурі та змісті суспільних відносин. Завданням держави за таких умов є зміна або створення за допомогою правових засобів умов, за яких мета таких суб'єктів може найбільш ефективно досягатися [1, с.143].

Зв'язок між сферою дії адміністративно-правових відносин і категорією «забезпечення» простежено у роботах Р. Мельника, який, зокрема, писав, що забезпечувальне публічне управління пов'язується із забезпеченням нормального (повноцінного) існування приватних осіб та спрямовується на вирішення питань забезпечення населення водою, електрикою, газом, наданням інформаційних, освітніх послуг тощо. Сюди можна віднести також і діяльність суб'єктів публічного управління щодо розбудови об'єктів інфраструктури (автомобільні шляхи, парки, спортивні споруди тощо) [2, с.97].

Отже, основою функціонування держави, територіальних громадян та суспільства в цілому є забезпечення основних потреб людини і громадянина у різних благах, передусім – матеріального характеру. Це жодним чином не знецінює блага нематеріального, духовного, інтелектуального та іншого характеру, але, разом з тим, саме на матеріальних благах будується діяльність держави із структурування відносин, пов'язаних із забезпеченням базових потреб членів суспільства, а відсутність чи недостатність таких благ одразу негативно впливає на всі інші шаблі потреб та інтересів людини

і громадянина. Забезпечувальне публічне адміністрування є дуже важливим для функціонування держави, громадянського суспільства, територіальних одиниць та має своїми складовими забезпечення населення наступними видами послуг.

По-перше, це послуги, пов'язані з користуванням об'єктами критичної інфраструктури, до яких належать водопостачання, газопостачання, постачання електрики, вивіз сміття, надання комунікаційних послуг тощо. Надання цих послуг дозволяє забезпечити вітальні потреби громадян, тобто потреби, необхідні для фізичного існування людини. Вітальні потреби виступають базовими по відношенню до інших видів потреб, які, у свою чергу, дозволяють побудувати логічну ієрархію підвидів забезпечувального публічного адміністрування.

По-друге, це надання послуг у сфері освіти, до яких, зокрема належать створення умов для здобуття особою одного з визначених законодавством України про освіту рівня, форми та виду освіти, як-то: дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової перед вищою, вищою освіти та освіти дорослих [3]. Забезпечувальне публічне адміністрування у сфері освіти реалізується шляхом створення державою та органами місцевого самоврядування нормативно-правових рамок для організації діяльності закладів освіти. Але при цьому слід пам'ятати, що, відповідно до законодавства України, зокрема, Закону України «Про вищу освіту» заклади освіти можуть мати автономність, тобто вирішувати низку питань, віднесених до їх компетенції, на основі власних дискреційних повноважень.

По-третє, забезпечувальне публічне адміністрування реалізується у сфері реалізації інформаційних прав громадян і надання інформаційних послуг. Інформація як зміст та системоутворююча основа діяльності сучасного суспільства визначає реальний рівень розвитку демократичних відносин, законності та верховенства права у певній державі. Так, існування жорстких цензурних обмежень у Російській Федерації призводить до формування у її громадян викривленої картини реальності та прихову-

вання від них реальних причин та наслідків агресивної політики Російської Федерації та особливостей впливу збройної агресії, здійснюваної російською армією, на цивільне населення України.

Публічне адміністрування в інформаційній сфері для демократичної правової держави має своєю основною метою забезпечення інформаційних прав та свобод громадян.

Безумовно, під час дії правового режиму воєнного стану свобода збирання, обробки, зберігання та поширення інформації має певні обмеження, пов'язані з унеможливлення випадків спричинення небезпеки інтересам держави у воєнній сфері. Разом з тим, такі обмеження не носять глобального характеру, і вичерпуються переважно питаннями заборони поширення інформації, пов'язаної з пересуванням військових підрозділів, розташування військової техніки та наслідків застосування противником артилерійської та ракетної зброї, а також авіації для ураження об'єктів цивільної та військової інфраструктури. В інших питаннях обмеження інформаційних прав громадян є поодинокими, і функції держави, пов'язані із забезпеченням населення об'єктивною достовірною та актуальною інформацією, в цілому зберігаються. Так, практично не зазнали обмежень процеси збирання, накопичення, обробки, зберігання наукової, науково-технічної, промислової, освітньої, довідкової та інших видів інформації.

Структура публічного адміністрування в інформаційній сфері будується на положеннях інформаційного законодавства, а серед яких хотілось би згадати базовий рамочний Закон України «Про інформацію», а також два важливих для розуміння сутності інформаційно-правових відносин у сфері публічного адміністрування законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних». Безумовно, існує декілька десятків законів, які визначають особливості діяльності органів публічного адміністрування, громадян, суб'єктів громадянського суспільства, підприємств, установ та організацій, а також інших учасників інформаційних відносин, однак складність та суперечливість багатьох із цих правових

актів обумовлюють доцільність їх розгляду у межах окремого наукового дослідження. Ми же обмежимося вказівкою на те, що важливою особливістю публічного адміністрування в інформаційній сфері є забезпечення додержання права людини і громадянина на інформацію з урахуванням вимог та особливостей правового режиму воєнного часу.

По-четверте, важливими вид забезпечувального публічного адміністрування пов'язаний із функціонуванням сфери соціального забезпечення, існування якої дозволяє здійснювати підтримку тих верств населення, які силу низки причин об'єктивного характеру не можуть самостійно задовольнити свої потреби. До цієї сфери відносяться житлове забезпечення окремих категорій громадян, як-то багатодітних родин, учасників бойових дій тощо; компенсація або повне фінансування державою деяких потреб незахищених верств населення, зокрема, у протезуванні, певних видах лікування тощо; надання пільг та переваг членам родин деяких категорій громадян, зокрема, членам сімей загиблих учасників бойових дій тощо.

Сфера соціального забезпечення також є надзвичайно складно організованою, і сьогодні все частіше йде мова про необхідність вивчення явищ і процесів, які в ній відбуваються, за допомогою категорії «соціальна безпека», яка включала б не лише конкретні пільги та переваги, які отримують окремі учасники суспільних відносин, а і їх зв'язок із забезпеченням національної безпеки України. Так, зокрема, під час повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України належний рівень соціального забезпечення членів сімей військовослужбовців здатний позитивно впливати на морально-психологічний клімат у військових підрозділах, що, у свою чергу, позитивно відбивається на боєздатності Збройних Сил України та інших військових формувань.

Висновки із зазначених проблем і перспективи подальших досліджень у поданому напрямку

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що забезпечувальне публічне адміністрування уявляє собою сукуп-

ність явищ та процесів у галузі публічного адміністрування, які відбуваються для практичної реалізації закріплених у Конституції та законах України вітальних, освітніх, інформаційних та соціальних прав громадян. Перспективи подальших наукових досліджень мають охоплювати розробку правової методології забезпечувального публічного адміністрування, у тому числі за умов правового режиму воєнного стану.

Література

1. Шопіна І. М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. №4. С141-145.
2. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. №6. С.95-98.
3. Про освіту: Закон України від 5.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

References

1. Shopina I. M. (2018). Fenomen administratyvno-pravovoho zabezpechennia v administratyvnomu pravi Ukrainy. *Nauka i pravookhorona*, №4, p. 141-145.
2. Melnyk, R.S. (2012). Kategoria «publichne upravlinnia» u novii interpretatsii. *Pravo i suspilstvo*, №6, p.95-98.
3. Pro osvitu: Zakon Ukrainy vid 5.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

Zhukova Y.O. – candidate of legal sciences, doctoral student of the Interregional Academy of Personnel Management (Kyiv, Ukraine)

FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF SECURE PUBLIC ADMINISTRATION: ADMINISTRATIVE-LEGAL APPROACH

The purpose of the article is to determine the features of the security public administration from the point of view of the administrative-legal approach.

The article establishes that provision as one of the most important aspects of the nature and purpose of public administration plays a system-forming role in relations between a person, civil society and the state.

Attention is focused on the fact that the basis for the functioning of the state, territorial citizens and society as a whole is to ensure the basic needs of a person and a citizen in various benefits, primarily of a material nature. The argument is given that the provision of public administration is very important for the functioning of the state, civil society, territorial units and has as its components the provision of the population with the following types of services.

Firstly, these are services related to the use of critical infrastructure facilities, which include water supply, gas supply, electricity supply, waste disposal, provision of communication services, etc. The provision of these services makes it possible to provide for the welcoming needs of citizens, that is, the needs necessary for the physical existence of a person.

Secondly, this is the provision of services in the field of education, which, in particular, include the creation of conditions for a person to receive one of the levels, forms and types of education determined by the legislation of Ukraine on education.

Thirdly, providing public administration is implemented in the field of realization of information rights of citizens and provision of information services. Public administration in the information sphere for a democratic legal state has as its main goal the provision of information rights and freedoms of citizens.

Fourth, an important type of provisional public administration is associated with the functioning of the social security sector, the existence of which allows supporting those segments of the population who, for a number of objective reasons, cannot satisfy their needs on their own.

The conclusion is made that secure public administration is a set of phenomena and processes in the field of public administration, which take place for the practical implementation of the welcoming, educational, informational and social rights of citizens enshrined in the Constitution and laws of Ukraine.

Key words: public administration, public administration, administrative and legal support, administration support, citizens' rights, social security.

