

УДК 342.951
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(41\).969](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(41).969)

Є. О. Жукова
orcid.org/0000-0003-2471-5230
кандидат юридичних наук,
докторант

Міжрегіональної Академії управління персоналом

ЗОВНІШНІ ТА ВНУТРІШНІ ВИДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Постановка проблеми та її актуальність. Будь-яка організація (орган, підприємство, установа) для ефективного функціонування здійснює комплекс зовнішніх та внутрішніх видів діяльності, без яких неможлива реалізація її цілей та завдань. Публічні адміністрації не є винятком, і за критерієм направленості можна виокремити зовнішні та внутрішні види публічного адміністрування, які на теперішній час залишаються малодослідженими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми діяльності самоврядних (саморегульованих) організацій висвітлювали у своїх працях Ю. В. Єльнікова, В. П. Левченко, Є. А. Поліщук, Н. Ю. Філатова, О. С. Яворська та інші науковці. Питання зовнішніх та внутрішніх функцій, форм, видів державного і публічного управління, і, частково, публічного адміністрування, були предметом наукового аналізу таких учених, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Гаращук, М. Мичко, В. Шкарупа та ін. Разом з тим питання, пов'язані з висвітленням зовнішніх та внутрішніх видів публічного адміністрування ще не було предметом окремого наукового дослідження.

Мета цієї статті полягала в тому, щоб з'ясувати особливості зовнішніх та внутрішніх видів публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Правова природа публічного адміністрування в демократичній правовій державі полягає у здійсненні спеціально уповноваженими представниками держави та/або обраними у встановленому порядку представниками територіальних громад діяльності, спрямованої на реалізацію інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, у межах їх компетенції, встановленої законом або підзаконними правовими актами.

Зовнішні види публічного адміністрування обумовлюють наявність взаємодії з колом суб'єктів, які не належать до публічної адміністрації. Зокрема, у Положенні про Міністерство юстиції України визначено, що цей орган є головним у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів

цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації [1]. Тобто тут перераховані зовнішні види діяльності цього органу публічного адміністрування. Така тенденція (визначати зовнішні види публічного адміністрування у положеннях, які регламентують діяльність публічних адміністрацій) загалом притаманна нормативно-правовому забезпеченню публічного адміністрування в Україні.

Утім, не завжди види публічного адміністрування так коректно і юридично грамотно сформульовані, як у Положенні про Міністерство юстиції України. У Положенні про Міністерство цифрової трансформації України низка положень взагалі не належить до компетенції публічної адміністрації, а притаманна суб'єктам господарювання, науковим спільнотам, бізнес-асоціаціям тощо. Зокрема, цифровізація, цифровий розвиток, цифрова економіка, цифрові інновації та технології, розвиток цифрових навичок та цифрових прав громадян, електронна комерція та бізнес, розвиток ІТ-індустрії не належать до компетенції суб'єктів публічного адміністрування (окрім внутрішньої цифровізації роботи відділів Міністерства) і не узгоджуються з правовим статусом центрального органу виконавчої влади, закріпленим у Законах України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади».

Крім того, зумовлює питання такий вид діяльності Міністерства цифрової трансформації України, як розвиток та функціонування правового режиму «Дія City». Концепція «Дія City» майже

дотична «Парку високих технологій», який було створено у Республіці Білорусь з метою жорсткого контролю і ручного управління IT-галузю. За експертними оцінками, проєкт «Дія City» містить у собі грубе порушення ст. ст. 41, 42 та 43 Конституції України та, у разі прийняття законопроекту № 5376, призведе до значного зниження рівня правового захисту і дискримінації працівників IT-галузі, порівняно з чинними нормами трудового та господарського законодавства, що вже відображено у багатьох відкритих листах та петиціях представників IT-сектору [2]. Не вдаючись до аналізу бізнес-середовища та залучення інвестицій в IT-галузь, зауважимо, що ручне регулювання економічних процесів у будь-якій сфері суспільних відносин було притаманно радянській системі державного управління, яка засвідчила свою непристосованість до існування. Повернення до адміністративно-командних методів під час визначення видів діяльності публічних адміністрацій призведе в умовах глобалізації і транскордонності бізнесу до значних інвестиційних, податкових і професійних утрат.

На відміну від зовнішніх видів публічного адміністрування, які мають певну диференціацію залежно від цілей діяльності певного органу (організації), внутрішні види матимуть великий ступінь подібності. Зокрема, створення нормативно-правових умов, необхідних для реалізації компетенції публічної адміністрації, передбачає розробку і затвердження керівником публічної адміністрації: положень про структурні підрозділи публічної адміністрації, функціональних обов'язків її персоналу, інструкцій про здійснення певних виробничих операцій, здійснюваних з метою забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. Розробку і затвердження компетентним органом положення про саму публічну адміністрацію ми відносимо не до внутрішніх, а до зовнішніх видів публічного адміністрування.

Так, затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375 Положення про Міністерство фінансів України, яким цей орган визначено як головний у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику, державну політику у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державну політику у сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку та аудиту тощо, слід віднести до зовнішніх видів публічного адміністрування [3]. Натомість затвердження Міністром фінансів України положень про департаменти та управління вказаного Міністерства належатиме до внутрішніх видів публічного адміністрування.

Однією з найважливіших є сфера роботи з персоналом, який, власне, і визначає рівень якості і

фаховості діяльності органу, підприємства, установи, організації [4], зокрема й публічних адміністрацій. Створення кадрових умов, необхідних для реалізації компетенції публічної адміністрації, передбачає формування високопрофесійного кадрового корпусу публічних адміністрацій, у якого високий рівень доброчесності поєднувався б з розвиненими інтелектуальними якостями та креативністю під час виконання поставлених завдань. На жаль, протягом 30 років Української державності вказане завдання так і не вдалося вирішити, свідченням чого є постійні «перезавантаження» публічних адміністрацій, коли увесь їх керівний склад вищої та середньої ланки оновлюється через рік-два роботи. Такі «чистки» сприяють відсутності наступності, втраті управлінських традицій та впевненості керівників у завтрашньому дні, що збільшує ймовірність виникнення корупційних ризиків.

Іншою проблемою є відсутність відкритих критеріїв та процедури відбору на низку керівних посад у публічних адміністрацій, унаслідок чого такі посади заміщуються особами, що мають низький рівень компетентності, можуть бути громадянами держави-агресора, щодо яких у момент призначення порушено кримінальні провадження за корупційні та інші правопорушення тощо.

Створення технологічних умов, необхідних для реалізації компетенції публічної адміністрації, представляє собою сукупність алгоритмів діяльності та можливості їх виконання завдяки належному технічному оснащенню. Технологія – це сукупність методів і способів перетворення вхідних компонентів системи у компоненти її виходу. Цими компонентами системи є інформація, матерія, енергія тощо [5, с. 120]. У прикладному значенні під технологією розуміється завчасно розподілена, в часі та просторі послідовність виконання процедур, що в результаті має призводити до переведення певних об'єктів з одного стану до іншого [6]. Окремим різновидом технологій є інформаційні технології – це сукупність вбудованих у системи організаційного управління принципово нових засобів і методів обробки даних, які є цілісними технологічними системами щодо цілеспрямованого збору, зберігання, обробки, передачі та надання інформації, необхідної для ухвалення рішень [7].

В Україні для оптимізації завдань публічного адміністрування розроблено та впроваджено систему єдиних та державних реєстрів, використання якої значно спрощує велику кількість алгоритмів публічного адміністрування. Зокрема, Міністерство юстиції України є Держателем Єдиних державних реєстрів нормативно-правових актів, спеціальних бланків документів інформаційної системи Міністерства юстиції України, спеціальних бланків нотаріальних документів та ін. [8].

Разом з тим слід сказати про існування двох проблем у досліджуваній сфері. По-перше, не можна констатувати наявність достатнього рівня захисту відомостей та даних, які містяться у вказаних реєстрах, і регулярно потрапляють у мережу Інтернет, не враховуючи жодних обмежень, передбачених Законом України «Про захист персональних даних». Зокрема, Звіт Державного підприємства «Національні інформаційні системи», яке є адміністратором єдиних та державних реєстрів, здебільшого стосується розробки та погодження нормативних документів та проведення перевірок (розроблено та погоджено з Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України Доповнення до Технічного завдання на створення комплексної системи захисту інформації в Інформаційній системі Реєстрів; розроблено Технічні вимоги до комплексу засобів захисту інформації комп'ютерної програми «UnityBase x64 justice»; погоджено з Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України проведення державної експертизи у сфері технічного захисту інформації комплексу засобів захисту інформації комп'ютерної програми «UnityBase x64 justice»; забезпечено проведення внутрішнього аудиту щодо оцінки надійності та ефективності функціонування Автоматизованої системи виконавчого провадження тощо [9]). В умовах наявності агресивних інформаційних впливів така прогалина у забезпеченні інформаційної безпеки може мати трагічні наслідки [10, с.135-136]. Друга проблема обумовлена відсутністю резервного дублювання відомостей вказаних реєстрів.

Висновки. Зовнішні види публічного адміністрування реалізуються у взаємодії з іншими суб'єктами, які не належать до публічної адміністрації. Натомість зміст таких видів значною мірою визначається закріпленою у правових актах компетенцією таких суб'єктів. Внутрішні види публічного адміністрування – це комплекс дій, спрямованих на створення нормативно-правових, кадрових, технологічних, інформаційних та інших умов, необхідних для реалізації компетенції публічної адміністрації. Деякі із видів публічного адміністрування носитимуть одночасно і зовнішній, і внутрішній характер. Так, оголошення конкурсу на заміщення посад у певній публічній адміністрації і проведення відбору кандидатів становитиме зовнішній вид діяльності, тоді як усі службові переміщення переможця такого конкурсу після його призначення на першу посаду належатимуть уже до внутрішніх видів діяльності.

Створення кадрових умов, необхідних для реалізації компетенції публічної адміністрації, передбачає формування високопрофесійного кадрового корпусу публічних адміністрацій, у якого висо-

кий рівень добросовісності поєднувався б з розвиненими інтелектуальними якостями та креативністю під час виконання поставлених завдань. Створення технологічних умов, необхідних для реалізації компетенції публічної адміністрації, являє собою сукупність алгоритмів діяльності та можливості їх виконання, завдяки належному технічному оснащенню. Невирішеними залишаються дві проблеми. Перша з них пов'язана із неналежним захистом відомостей та даних, які містяться у вказаних реєстрах, і регулярно потрапляють у мережу Інтернет, не враховуючи жодних обмежень, передбачених Законом України «Про захист персональних даних». Друга проблема пов'язана з відсутністю резервного дублювання відомостей вказаних реєстрів, що створює небезпеку втрати масиву цифрової інформації внаслідок технічної аварії або умисних дій, спрямованих на знищення таких даних. Рівень інформаційної безпеки державних реєстрів неодноразово було предметом гострої критики представників громадського суспільства, однак проблема досі залишається актуальною, що має обумовлювати спрямованість подальших наукових пошуків.

Література

1. Положення про Міністерство юстиції України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF/conv#Text>
2. Відкритий лист народним депутатам України щодо законопроекту № 5376, який є складовою частиною спепрежиму «Дія Сіті». URL: <https://dou.ua/forums/topic/35741/>
3. Положення про Міністерство фінансів України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>
4. Венедиктов В.С., Іншин М.І., Клемпарський М.М. та ін. Організаційно-правові засади професійної підготовки персоналу органів внутрішніх справ України: Наук.-практ. посібник / За заг. ред. В.С. Венедиктова. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 212 с.
5. Управління в митній службі: підручник / за заг. ред. Ю.Д. Кунева. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 408с.
6. Кунев Ю. Д. Діяльність митної служби України: проблеми правової організації: монографія. Дніпропетровськ: Акад. мит. служби України, 2009. 242 с.
7. Яценко С.Л. Адміністративно-правові засади діяльності керівника в органах внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 225 с.
8. Єдині та державні реєстри. URL: <https://minjust.gov.ua/m/edini-ta-derjavni-reestri>
9. Найбільш вагомий результати роботи ДП «НАІС» за 2020 рік. URL: <https://nais.gov.ua/p/rezultati-roboti>.
10. Шопіна І.М. Інформаційно-психологічні впливи як категорія інформаційного права: поняття, ознаки, особливості дослідження. *Наука і правоохорона*. 2017. № 4. С.134–140.

Анотація

Жукова Є. О. Зовнішні та внутрішні види публічного адміністрування. – Стаття.

Мета цієї статті полягала в тому, щоб з'ясувати особливості зовнішніх та внутрішніх видів публічного адміністрування

З'ясовано, що зовнішні види публічного адміністрування реалізуються у взаємодії з іншими суб'єктами, які не належать до публічної адміністрації. Зміст таких видів значною мірою визначається закріпленою у правових актах компетенцією таких суб'єктів. Внутрішні види публічного адміністрування – це комплекс дій, спрямованих на створення нормативно-правових, кадрових, технологічних та інших умов, необхідних для реалізації компетенції публічної адміністрації. Акцентовано увагу, що деякі з видів публічного адміністрування носитимуть одночасно і зовнішній, і внутрішній характер.

Обґрунтовано, що створення кадрових умов, необхідних для реалізації компетенції публічної адміністрації, передбачає формування високопрофесійного кадрового корпусу публічних адміністрацій, у якого високий рівень добросовісності поєднувався б з розвиненими інтелектуальними якостями та креативністю під час виконання поставлених завдань. Створення технологічних умов, необхідних для реалізації компетенції публічної адміністрації, являє собою сукупність алгоритмів діяльності та можливості їх виконання, завдяки належному технічному оснащенню.

У статті визначено, що невирішеними залишаються дві проблеми. Перша з них пов'язана із неналежним захистом відомостей та даних, які містяться у вказаних реєстрах, і регулярно потрапляють у мережу Інтернет, не враховуючи жодних обмежень, передбачених Законом України «Про захист персональних даних». Друга проблема пов'язана з відсутністю резервного дублювання відомостей вказаних реєстрів, що створює небезпеку втрати масиву цифрової інформації внаслідок технічної аварії або умисних дій, спрямованих на знищення таких даних. Питання про необхідність підвищення рівня інформаційної безпеки державних реєстрів неодноразово було предметом гострої критики представників громадського суспільства, однак проблема досі залишається актуальною, що має обумовлювати спрямованість подальших наукових пошуків.

Ключові слова: публічне адміністрування, види публічного адміністрування, зовнішнє публічне адміністрування, внутрішнє публічне адміністрування, публічне управління, інформаційна безпека.

Summary

Zhukova Ye. O. External and internal types of public administration. – Article.

The purpose of this article was to find out the features of external and internal types of public administration.

The article establishes that the external types of public administration are implemented in cooperation with other entities that are not related to public administration. The content of such types is largely determined by the competence of such subjects enshrined in legal acts. Internal types of public administration are a set of actions aimed at creating regulatory, human, technological, informational and other conditions necessary for the implementation of the competence of public administration.

The rationale is given that the creation of personnel conditions necessary for the implementation of the competence of public administration implies the formation of a highly professional personnel corps of public administrations, in which a high level of virtue would be combined with developed intellectual qualities and creativity in performing the assigned tasks. The creation of technological conditions necessary for the implementation of the competence of public administration is a set of activity algorithms and the possibility of their implementation thanks to proper technical equipment.

The article determines that two problems remain unresolved. The first of them is related to the inadequate protection of information and data contained in these registers, which regularly enter the Internet, without taking into account any restrictions provided for by the Law of Ukraine "On the Protection of Personal Data". The second problem is related to the lack of backup duplication of the information of these registers, which creates the risk of losing an array of digital information as a result of a technical accident or deliberate actions aimed at destroying such data. The issue of the need to increase the level of information security of state registries has repeatedly been the subject of sharp criticism from representatives of the public society, but the problem is still relevant, which should determine the direction of further scientific research.

Key words: public administration, types of public administration, external public administration, internal public administration, public administration, information security.