

Терещук Володимир Володимирович,
аспірант Міжрегіональної Академії
управління персоналом, м. Київ, Україна

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ: АНАЛІЗ ПІДХОДІВ

У статті досліджено особливості підходів до визначення поняття публічного адміністрування в науці адміністративного права України. Обґрунтовано, що реформування системи державного управління в Україні свідчить про те, що ефективність здійснюваних змін значною мірою залежить від наявності науково обґрунтованих моделей бажаних перетворень, які виступають дороговказами шляхом прогресивного руху. Акцентовано увагу на тому, що в науці адміністративного права не вироблено загально визнаної позиції щодо сутності та особливостей публічного адміністрування, що не дає змоги науковцям та практикам досягти консенсусу в визначенні способів його вдосконалення.

Ключові слова: публічне адміністрування, публічне управління, адміністративне право, адміністративно-правове забезпечення, суспільні відносини, наукові підходи.

Реформування системи державного управління в Україні свідчить про те, що ефективність здійснюваних змін значною мірою залежить від наявності науково обґрунтованих моделей бажаних перетворень, які виступають дороговказами шляхом прогресивного руху. Разом з тим у науці адміністративного права не вироблено загально визнаної позиції щодо сутності та особливостей публічного адміністрування, що не дає змоги науковцям та практикам досягти консенсусу в визначенні способів його вдосконалення. Указане обумовлює необхідність та доцільність визначення сутності означеної категорії і слугує підтвердженням актуальності та важливості теми цієї статті.

Питання, пов'язані із сутністю та ознаками публічного адміністрування досліджували у своїх роботах чимало науковців. Ознаки локальних нормативно-правових актів та їх місце у регулюванні праці розглядали у своїх роботах К.О. Колесникова, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.Б. Семенчук, Ю.П. Шаров, І.М. Шопіна, І.П. Яковлев та інші вчені. Разом з тим робота, пов'язана з дослідженням цієї категорії, лише розпочинається, отже, вкрай необхідним є як аналіз самої сутності вказаного феномена, так і систематизація підходів, що було вироблено в юридичній науці стосовно його змісту.

Метою статті є визначення особливостей наукових підходів до сутності категорії “публічне адміністрування” в науці адміністративного права України.

Розвиток суспільних відносин закономірно зумовлює зміни правового забезпечення цих відносин, при цьому провідною тенденцією сучасних трансформацій системи відносин між державою та людиною є зміцнення людино-

центристських тенденцій в системі взаємодії між державою та людиною. Як справедливо пише з цього приводу 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 непритаманна полісуб'єктність та врахування індивідуальних відмінностей. Натомість упродовж 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 є зміна або створення за допомогою правових засобів умов, за яких мета суб'єктів може найбільш ефективно досягатися [1, с. 143]. Додамо, що вказане призводить до втрати державою свого визначального впливу й на систему публічного управління в усіх сферах життєдіяльності, породжуючи особливу категорію виконання упорядковуючих функцій державного механізму – публічне адміністрування.

Дослідження будь-якого правового феномена, безумовно, слід розпочинати з аналізу етимології його поняття. К. О. Колесникова, досліджуючи наукову літературу, у якій розглянуто сутність досліджуваного поняття, пише, що категорію “публічне адміністрування” запозичено із зарубіжної літератури. Спочатку переклад терміну “Public administration” був однозначним – “державне управління”, згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і залежно від контексту перекладається ще як “публічне адміністрування” та “публічна адміністрація” і навіть “суспільне управління”, “управління на державному та місцевому рівні”, “громадська адміністрація”. Це стосується і термінів “public” та “administration”. У словнику Мюллера надано п'ять дефініцій “public” в якості прикметника: суспільний, державний; народний, загальнонародний; публічний, загальнодоступний; комунальний; відкритий, гласний, а в професійному онлайн-словнику Мультитран – 15: суспільний, народний, загальнонародний, комунальний, публічний, загальнодоступний, відкритий, державний, загальний, казенний, суспільного користування, колективний, гласний, нетаємний, об'єднаний [2; 3; цит. за 4].

Аналізуючи підходи до сутності публічного адміністрування, що склалися в науці адміністративного права, слід зупинитися на позиції О.В. Кузьменко, яка вважає, що в межах публічного адміністрування змінюються пріоритети цілей та завдань, постійно вдосконалюється технічна система, домінантна роль покладається на досягнення мети. Причини, умови та результат угруповань проявляється в системі координаційного механізму контролю, узагальненні ресурсів посадових позицій та організаційних одиниць, встановленні узагальнених показників результативності діяльності та в відповідному взаємному узгодженні, що дозволяє здійснювати цей процес відповідно до визначених принципів. Отже, вчена визначає публічне адміністрування як діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [5, с. 24]. У вказаному визначенні, з одного боку, знаходить свій прояв діяльнісний підхід до сутності публічного адміністру-

вання, разом з тим наведена дефініція видається нам певною мірою тавтологічною (адміністрування визначається як діяльність адміністрації).

На думку А.Ф. Колодія, публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток за певним, визначеним напрямом [6, с. 7]. Зазначене визначення можна віднести до групи позицій фахівців адміністративного права, які вважають публічне адміністрування одним із видів державного управління (управлінський підхід).

Досить цікавою є позиція Г. Шаульської, яка визначає сутність публічного адміністрування через механізм останнього. На думку вченої, з урахуванням особливостей побудови, механізми публічного адміністрування поділяються на: а) цільові механізми публічного адміністрування (спрямовані на досягнення певної мети), які, у свою чергу поділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані та інформаційні механізми; б) механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних історичних етапах суспільного розвитку країни (механізми, що на різних етапах становлення державності, формування та розвитку системи публічного адміністрування були характерні для Української держави); в) механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами (являють собою чітко вибудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування). З огляду на зазначене вище, вчена робить висновок, що на сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що перебувають у безперервній взаємодії, виконуючи покладені на них функції. Указаний підхід, який можна назвати процедурним, розглядає феномен публічного адміністрування як комплекс послідових процедур, сукупність яких дозволяє досягти поставлених цілей.

Слід також зауважити, що в наукових джерелах містяться також інші підходи до сутності публічного адміністрування, але їх більш детальний аналіз свідчить, що вони є різновидами описаних вище підходів або об'єднанням двох або навіть трьох із них.

На підставі здійсненого дослідження наукових підходів до сутності публічного адміністрування можна переконатися, що вказана категорія досить активно досліджується в науці адміністративного права, однак єдиного розуміння її сутності досі не вироблено. Натепер сформовано три основних підходи до сутності публічного адміністрування: а) діяльнісний, у межах якого публічне адміністрування розглядається як окремий і специфічний вид діяльності, що здійснюється органами публічної адміністрації; б) управлінський, у межах якого публічне адміністрування постає як складова або один із видів публічного управління; в) процедурний, у якому досліджуваний феномен розглядається як сукупність алгоритмізованих процедур, застосування яких має сприяти поставленій меті. На нашу

думку, у визначенні публічного адміністрування в межах розглянутих підходів не міститься особливих суперечностей, вони становлять різні аспекти схожого явища. Разом з тим відмінність між публічним управлінням і публічним адмініструванням потребує проведення окремих наукових розвідок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шопіна І.М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4. С. 141–145.
2. Термін “публічний”. Англо-російський словник Мюллера. URL: http://slovarus.info/eng_m.php (дата звернення: 10.10.2019).
3. Термін “публічний”. Онлайн-словник Мультитран. URL: <http://www.multitran.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public> (дата звернення: 10.10.2019).
4. Колесникова К.О. Огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2015. № 3. С.112–119.
5. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття публічне адміністрування. *Повітряне і космічне право*. 2009. № 3. С. 20–24.
6. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту: наук.-метод. посіб. / авт. кол.: А.Ф. Колодій, М.З. Бунік, П.М. Петровський та ін. Київ: НАДУ, 2011. 56 с.

REFERENCES

1. Shopina I.M. (2018) Fenomen administratyvno-pravovoho zabezpechennia v administratyvnomu pravi Ukrainy. “The Phenomenon of Administrative and Legal Support in the Administrative Law of Ukraine”. *Nauka I Pravoohorona* No.4, P. 141–145 [in Ukrainian].
2. Termin “publichnyy”. Anhlo-rosiiskyy slovnyk Miullera. “The Term “Public”. Muller’s English-Russian Dictionary. URL: http://slovarus.info/eng_m.php (date of application: 10.10.2019) [in Ukrainian].
3. Termin “publichnyi”. Onlain-slovnyk Multytran. The Term “Public”. Online Multitran Dictionary. URL: <http://www.multitran.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public> (date of application: 10.10.2019) [in Ukrainian].
4. Koliesnykova K.O. (2015) Ohliad literaturnykh dzherel. “Literature Review”. *Public Administration Theory and Practice* No.3, P. 112–119 [in Ukrainian].
5. Kuzmenko, O.V. (2009) Pravova determinatsiia poniattia publichne administruvannia. “Legal Determination of the Concept of Public Administration”. *Air and Space Law* No.3, P. 20–24 [in Ukrainian].
6. Demokratychne uriaduvannia ta publichne administruvannia: problemy vymiriuvannia ta audytu. “Democratic Governance and Public Administration: Measurement and Audit Issues”: manual / eds A.F. Kolodii, M.Z. Bunik, P.M. Petrovskyy and others. Kyiv: NADU, 2011. 56 p. [in Ukrainian].

UDC 349.22

Tereshchuk Volodymyr,
Postgraduate of the Interregional Academy
of Personnel Management, Kyiv, Ukraine

PUBLIC ADMINISTRATION AS A LEGAL CATEGORY: ANALYSIS OF APPROACHES

The features of approaches to the definition of the concept of public administration in the science of administrative law of Ukraine are investigated in the paper. It is substantiated that the reform of the public administration system in Ukraine considers

© Tereshchuk Volodymyr, 2019

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2019.4\(46\).24](https://doi.org/10.36486/np.2019.4(46).24)

Issue 4(46) 2019

<http://naukaipravoohorona.com/>

that the effectiveness of the changes being made depends to a large extent on the availability of scientifically substantiated models of desirable transformations that act as signposts through progressive movement. Attention is drawn to the fact that in the science of administrative law of Ukraine there is no generally recognized position on the nature and features of public administration, which does not allow scientists and practitioners reaching consensus in determination of ways to improve it. Particular attention is drawn to the etymology of the concept under study and the various variants of its translation from English into Ukrainian.

On the basis of the study of the essence of different scientific approaches to the essence of public administration, the author concludes that the specified category is quite actively investigated in the science of administrative law, but a unified understanding of its essence has not yet been developed. At present, three main approaches to the essence of public administration are formulated: a) activity, within which public administration is considered as a separate and specific type of activity performed by public administration bodies; b) administrative, within which public administration is a component or one type of public administration; c) procedural, in which the phenomenon under study is considered as a set of algorithmic procedures, the use of which should contribute to the goal. It is concluded that there are no fundamental contradictions between the considered approaches. The need for scientific explorations is emphasized in order to determine the criteria of the distinction between public administration and public, which are sometimes identified in scientific sources.

Keywords: public administration, public management, administrative law, administrative and legal support, public relations, scientific approaches.

Отримано: 25.10.2019