

ЛЕГЕЗА Ю. О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного
та господарського права
(ДВНЗ «Національний
гірничий університет»)

КУЛІНИЧ К. А.,

студентка IV курсу
юридичного факультету
(ДВНЗ «Національний
гірничий університет»)

УДК 351

РОЗГЛЯД ПИТАННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»

Стаття присвячена розгляду проблематики теоретичного визначення та застосування категорії публічного адміністрування. Розглянуто поняття загальних термінів «адміністрування», «управління», окреслені та проаналізовані різноманітні визначення терміну «публічне адміністрування». Здійснено огляд літературних джерел із ключових питань формування публічного адміністрування в Україні.

Ключові слова: публічний, адміністрування, публічне адміністрування, державне управління.

Статья посвящена рассмотрению проблематики теоретического определения и применения категории публичного администрирования. Рассмотрены понятия общих терминов «администрирование», «управление», очерчены и проанализированы различные определения термина «публичное администрирование». Осуществлен обзор литературных источников по ключевым вопросам формирования публичного администрирования в Украине.

Ключевые слова: публичный, администрирование, публичное администрирование, государственное управление.

The article is devoted to the problems of definition and application such category, as public administration. The concepts of common (general) term «administration» is outlined, as well as analyzed different definitions of the term «public administration». There is an overview of the literature on the key issues of the Ukrainian public administration formation in the article.

Key words: public, administration, public administration.

Вступ. Публічне адміністрування в нинішніх умовах переходу України на новий етап розвитку проходить за процесів глобалізації суспільного життя, що мають істотний вплив як на відносини в соціумі, так і на відносини з навколишнім світом. Не поглиблюючи власні знання з приводу публічного адміністрування, не визначаючи його роль і місце в управлінні держави, чекати на його значне покращення не доводиться. Публічне адміністрування наразі постає предметом наукових пошуків в Україні і в зарубіжних країнах. Проте,



не зважаючи на це, досі невирішеними є питання щодо понятійно-категоріального апарату, теоретичних і практичних аспектів, а також нормативно-правового забезпечення.

Невизначеність сутності поняття «публічне адміністрування» призводить до неправильного розуміння чинників його формування та розвитку. Актуальність розгляду даної теми дослідження обґрунтована такими причинами, як необхідність вдосконалення правового механізму регулювання проблематики публічного адміністрування, розробки і формулювання пропозицій, спрямованих на підвищення ефективності правового регулювання питань управління у сфері публічної влади.

Питання щодо формування загального поняття публічного адміністрування розглядали такі науковці, як О. Амосов, В. Бевзенко, О. Бобровська, Н. Гавкалова, Б. Дзюндзюк, В. Загорський, А. Зеніна-Біліченко, Г. Зінченко, В. Ковбасюк, К. Колесникова, Т. Коломоєць, А. Комзюк, В. Корженко, О. Коротич, А. Ліпенцева, Р. Мельник, Н. Мельтюхова, О. Оболенський, Т. Семенчук, С. Телешун, О. Черчатий, Ю. Шаров тощо. Проте комплексних спеціалізованих досліджень щодо проблеми публічного адміністрування як з боку правової науки, так і з боку потреб юридичної практики бракує.

Постановка завдання. Мета представленого наукового пошуку буде зосереджена на розгляді дослідження сутності публічного адміністрування, визначенні його місця і ролі в процесі формування та розвитку суспільства, пошуку шляхів майбутнього вдосконалення публічного адміністрування. Також слід поставити за завдання узагальнення висвітлення в українській та зарубіжній літературі проблеми формування публічного адміністрування.

Результати дослідження. Починаючи розгляд питання щодо визначення публічного адміністрування як такого, перш за все необхідно розглянути складники вищезазначеного поняття. Категорія «публічний» бере свої витоки з латинської мови, від «publicus» – суспільний, народний, громадський. Лексикологом, мовознавцем і перекладачем Ю. Кобилянським у власному латинсько-українському словнику слово «publicus» перекладається як народний, громадський, державний [1]. За словником іншомовних слів «публічний» визначається як відкритий, гласний, суспільний [2, с. 560]. Слову «публічний» у «Новому тлумачному словнику української мови» виділяється декілька дефініцій:

- 1) той, що відбувається в присутності публіки, людей; привселюдний, гласний, відкритий;
- 2) той, що призначений задля широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний;
- 3) той, що стосується публіки [3, с. 843].

Принцип публічного управління знаходимо і в нормах Конституції України, де зазначено, що народ здійснює владу безпосередньо та/або через органи державної влади й органи місцевого самоврядування (ст. 5) [4]. Отже, народ самостійно обирає тих осіб, що в подальшому формують органи державної влади, яким він перенаправляє окремі функції публічного управління. Влада виконує специфічні функції управління, оборони, соціальну й економічну функції. У всіх специфічних державних функціях є спільна особливість – публічність. Це означає, що ці функції передбачені для суспільства (народу).

Всупереч досить активному дослідженню таких понять, як «публічне управління», «публічне адміністрування», «публічна адміністрація», у цих категоріях нема чіткого та єдиного тлумачення науковців, мало хто з них зможе пояснити, в чому різниця публічного й державного управління, публічного й державного адміністрування, управління й адміністрування, публічної й державної адміністрації.

Поняття «публічне адміністрування» пішло із зарубіжної літератури. Спершу переклад терміну «Public administration» був однозначним – «державне управління», проте з плином певного часу стало зрозуміло, що даному терміну притаманний полісемантичний характер, відповідно до контексту він може перекладатися також «публічним адмініструванням», «публічною адміністрацією», а також і «суспільним управлінням», «управлінням на державному й місцевому рівнях», «громадською адміністрацією» [5, с. 113].



Публічним управлінням визначають практичне, організуюче й регулююче державне сприяння на життєдіяльність у суспільстві задля її врегулювання, зберігання чи перетворення, опираючись на владну силу, котру стримує дієве суспільне контролювання як базова й загальна обставина планування верховенства права [6, с. 53]. Виділяються підходи, які визначають публічне управління як «ієрархічну (вертикальну) систему контролювання зверху донизу щодо його сприйняття в якості процедури, спрямованої на горизонтальну мережу взаємодії, за допомогою якої здійснюється спрямування суб'єктів суспільства на певну бажану або корисну мету» [7, с. 489].

Враховуючи ознаку публічності, що є характерною для державного управління, а також суспільного впливу на діяльність держави, слід визначити публічне управління як взаємодію державних органів та суспільства, що реалізує специфічні державні функції задля забезпечення та досягнення соціально-політичного результату [8, с. 388].

Наразі дефініцію «публічне управління» доволі часто замінюють поняттям «публічне адміністрування», однак дані категорії не дорівнюють одна одній. Публічним адмініструванням є основний складник соціального управління. Центральними й головними компонентами задля державного управління постає держава та її влада, а задля публічного адміністрування – суспільство й публічна влада. Об'єктом державного управління є держава, тоді як суспільство є об'єктом публічного управління [9].

Дефініція «адміністрування» використовується здебільшого у вигляді організаційно-розпорядчого методу управління держави, що застосовується органами державної влади. Інакше кажучи, адміністрування являє собою бюрократичний метод управління суспільством, який полягає у владній силі й авторитеті, наприклад в наказах, постановках, розпорядженнях, вказівках й інструкціях. Цей метод – специфічний, а застосовують його здебільшого виконавчі органи влади в особі державних службовців [8, с. 388].

Поняття «адміністрування» походить від лат. *administro* (керую) й визначається через керівництво, управління, завідування [10].

У навчальному посібнику «Публічне адміністрування в Україні» визначено поняття «адміністрування» як виконання окремих завдань у межах інструкцій, а те, як добре або як ефективно, лишається за рамками його уваги, адже контролювання цих питань постає зобов'язанням суб'єкта політики, який виробив інструкції [11, с. 184]. Ю. Шаров запропонував під адмініструванням («administration») вважати чіткий розподіл повноважень та зобов'язань поміж учасниками процесу й інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації поміж суб'єктами врядування [12, с. 7]. Г. Зінченко визначає процедуру адміністрування як цілеспрямовану діяльність, яка врегульована законодавчо, щодо здійснення повноважень державних органів у суспільстві завдяки притягненню ресурсів, в кінцевому підсумку яких відбуваються соціальні зміни різних сфер загального життя людей [13, с. 45]. На думку К. Колесникової, поняття «administration» у контексті «Public administration» потрібно перекласти саме через поняття «адміністрування», оскільки адміністрування являє собою складник управління та процедуру втілення рішень, котрі запроваджені до управлінської системи, і визначити публічне адміністрування як складник публічного управління (врядування), завданням котрого передбачено державний розвиток, ґрунтуючись на демократії із застосуванням результативних засобів та методик управління, що спрямовані на захист громадян на рівні світових стандартів [5, с. 114–115].

Безпосередньо публічне адміністрування визначається за допомогою взаємовпливу суб'єктів управління та носіїв влади на процедуру й взаємовідносини у суспільстві відповідно до суспільно-значущих функцій та повноважень.

У науковій літературі термін «публічне адміністрування» вивчається як у широкому, так і у вузькому значенні. У вузькому значенні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади та розглядається, як:

1) професійне здійснення своїх функцій державними службовцями, що включає в себе всі різновиди діяльності, котрі направлені на виконання урядових рішень;



2) дослідження, створення та запровадження спрямованості державної політики [14, с. 7].

У вузькому сенсі публічне адміністрування розуміється через поняття професійної діяльності державних службовців і осіб, які працюють у межах соціальної сфери, неурядових організацій, установ та організацій, яким притаманне фінансування з бюджету, а також діють завдяки спонсорським коштам задля гарантування життєдіяльності державі на трьох рівнях управління (державне, регіональне, місцеве) та створюють умови щодо вивчення, розробки й впровадження публічної політики.

У широкому значенні поняття публічного адміністрування межує із функціонуванням всіх гілок влади: 1) законодавчої; 2) виконавчої; 3) судової [15, с. 12]. Розуміння публічного адміністрування в широкому сенсі інколи замінюється категорією публічного управління.

Публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, що виконується окремими суб'єктами – органами державної влади. Зв'язок публічного управління й влади з боку держави, що згідно із положеннями Конституції України [4, ч. 1 ст. 6] втілюється в життя через органи законодавчої, виконавчої і судової влади, є наочним. На погляд Р. Мельника, принцип розподілу влади вимагає того, аби кожен із вищенаведених органів виконував свої обов'язки тільки у особисто властивій йому формі. Для законодавчої влади це законотворчість; для виконавчої влади – публічне управління; для судової влади – судочинство [16, с. 96].

Так, О. Амосов визначає публічне адміністрування як «систему управління, що представлена за допомогою адміністративних інститутів у межах загальноприйнятої владної структури», що необґрунтовано розширює досліджувану соціально-правову категорію [14, с. 7].

Вчені, застосовуючи широке значення публічного адміністрування, розуміють під такою категорією всю систему інститутів адміністративного права разом із владною ієрархією, завдяки якій відповідальність за провадження рішень держави здійснюється згори [17]. Узагальнення наукових підходів довело те, що публічне адміністрування являє собою особливий вид діяльності в межах суспільства щодо створення, запровадження, оцінювання та модифікації публічної влади [17, с. 187].

В. Коваленко під публічним адмініструванням розуміє базові напрями діяльності суб'єктів владних повноважень з приводу втілення в життя адміністративних зобов'язань [18, с. 214].

Висновки. Огляд літературних джерел дає змогу зробити висновок, що дослідження стосовно формування та розвитку публічного адміністрування активно здійснюються. З них робимо висновок, що «публічне» постає більш широким поняттям, аніж «державне», а «адміністрування» – категорія більш вузька, ніж «управління». Отже, публічне адміністрування постає частиною публічного врядування, а також постає процесом здійснення рішень, які прийняті у межах системи публічного управління.

Підводячи підсумок, слід навести особисте визначення публічного адміністрування. Отже, на нашу думку, публічним адмініструванням постає врегульована законами й іншими нормативно-правовими актами зовнішньо орієнтована діяльність суб'єктів публічного адміністрування, пов'язана зі здійсненням політичних рішень та втіленням у життя положень Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів України шляхом прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг, що встановленні правовими положеннями чинного українського законодавства.

Список використаних джерел:

1. Латинсько-український словар для середніх шкіл // [уклад. Юліан Кобилянський]. – Відень, 1912.
2. Словник іншомовних слів / [за ред. чл.-кор. АН УРСР О.С. Мельничука]. – К., 1974 – 776 с.
3. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. 42000 слів / [уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко]. – К. : Аконіт, 2000. – Т. 3 (О–Р). –927 с.
4. Конституція України : Конституція, Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.



5. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел [Електронний ресурс] / К.О. Колесникова // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 3. – С. 112–119. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2013_3_18
6. Оболенський О.Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління»: наук. розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С. М. Коник. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.
7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. Ю.В. Ковбасіок (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
8. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування [Електронний ресурс] / Т.Б. Семенчук // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2013. – Вип. 42. – С. 385–390. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp_2013_42_64
9. Бобровська О. Змістовно-порівняльний аспект публічного адміністрування на місцевому рівні [Електронний ресурс] / О. Бобровська, А. Зеніна-Біліченко. // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2014. – Вип. 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_22
10. Термін «адміністрування» [Електронний ресурс] // Економічна енциклопедія «Словopedia». – Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua/38/53392/377011.html>
11. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник / В.Б. Дзюндзюк, О.Б. Коротич, Н.М. Мельтюхова та ін. [за заг. ред. д. Філософ. н., проф. В.В. Корженка, к. е. н., доц. Н.М. Мельтюхової]. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – 256 с.
12. Шаров Ю.П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст / Ю.П. Шаров // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукаДержУпр, 2010. – № 1. – С. 5–9.
13. Зинченко Г.П. Соціологія управління: Учебно-метод. комплекс / [Г.П. Зинченко, А.А. Иванова, В.Д. Лысенко, И.И. Рогов]. – Ростов-н/Д. : СКАГС, 2010. – 48 с.
14. Амосов О. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма) [Електронний ресурс] / О. Амосов, Н. Гавкалова // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Спец. вип.. – С. 6–13. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_spets
15. Амосов О.Ю. Публічне адміністрування: методологічний контекст [Текст] / О.Ю. Амосов, Н.Л. Гавкалова // Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу : зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2014. – С. 12–13.
16. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Р.С. Мельник // Право і суспільство. – 2012. – № 6. – С. 95–98. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_6_21
17. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 4 квіт. 2008 р. У 2 ч. Ч. 1 / за наук. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. -Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 561 с.
18. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

