

УДК 342.9 (477)

**М.М. Тернушак,**  
кандидат юридичних наук, доцент

## ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ

*У статті розглянуто новітню теоретично-юридичну категорію “публічне адміністрування”, що широко вживається в наукових та навчальних працях дисциплін адміністративно-правового спрямування. Проведено порівняльний аналіз таких категоріальних термінів: “публічне адміністрування”, “державне управління”, “публічне управління”. Проаналізовано низку позицій вітчизняної адміністративної школи щодо тлумачення поняття “публічне адміністрування”.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування, публічна адміністрація, державне управління, публічне управління, категорія, термінологічний апарат.

*В статье рассмотрена новейшая теоретико-юридическая категория “публичное администрирование”, широко использованная в научных и учебных работах дисциплин административно-правового направления. Проведен сравнительный анализ таких категориальных терминов: “публичное администрирование”, “государственное управление”, “публичное управление”. Проанализирован ряд позиций отечественной административной школы относительно толкования понятия “публичное администрирование”.*

**Ключевые слова:** публичное администрирование, публичная администрация, государственное управление, публичное управление, категория, терминологический аппарат.

*In the paper the modern theoretical-legal category of “public administration”, which is widely used in research and educational works of administrative-legal disciplines, is considered. It is carried out a comparative analysis of such categorical terms as “public administration”, “(state) governance”, “public governance”. It has been analyzed a number of positions of the national administrative school regarding the interpretation of “public administration”.*

**Keywords:** public administration, “(state) governance, public governance, category, terminology.

Нині теоретично-правова категорія “публічне адміністрування” все частіше використовується в навчальному та науковому дисциплінарному обігу адміністративно-правового циклу, що певною мірою змінює типове для другої половини двадцятого століття, радянське, концептуальне асоціювання адміністративних юридичних дисциплін із категорією “державне управління”.

На перший погляд, відповідні зміни, а саме заміна та оновлення категоріально-термінологічного апарату дисциплін адміністративного циклу на конкретному прикладі категорій “державного управління” та “публічного адміністрування”, зумовлені банальним запозиченням зарубіжної термінології.

Враховуючи особливості англomовного перекладу, терміни “державне управління” і “публічне адміністрування” прямо перекладається як “public administration”. Однак, знаючи специфіку англomовного перекладу та різного застосування слів, відповідно до змісту та ситуації, зумовленої тлумаченням одних

і тих самих термінів, то відповідний переклад здійснюватиметься по-різному, тому “державне управління” в англomовному обігу також слід розглядати як “governance” чи то “state control”. У цьому сенсі найбільш контрoверсійними та неоднозначними у застосуванні суміжних понять-термінів виступатимуть англomовні версії перекладу терміна “адміністративні органи”. З позиції англomовного трактування терміна “адміністративні органи” можна перекладати як “administrative bodies”, “administrative authorities”, “administrative agencies”, “government”, “state administrations”.

Безумовно, словниково-лексичний вплив на трансформацію державного управління у публічне адміністрування у випадку підміни застарілої категоріальної бази адміністративно-правового циклу у частині теоретичного використання термінологічного юридичного словника, вибудованого на засадах та основах концепції “державного управління” чи то “публічного адміністрування”, матиме місце, але, на наш погляд, цей вплив слід розглядати як другорядний.

Одну із відповідей щодо встановлення першорядного чинника заміни категоріальних термінів “державне управління” на “публічне адміністрування”, переваги у застосуванні саме “публічного адміністрування” в теоретичній площині науки правового адміністративного спрямування, можна отримати тільки у разі надання конкретного визначення “публічного адміністрування” шляхом аналізу конкретних характерних ознак цієї процесуальної діяльності.

Так, на наш погляд, публічне адміністрування – діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічних потреб (інтересу) фізичних та юридичних осіб у різних сферах публічного управління, таких як адміністративно-політична, правоохоронна, муніципальна, фінансово-економічна, торгова, освітня, медична, культурна та інших [1, с. 7]. Відповідно, публічна адміністрація – це сукупність державних та муніципальних органів, діяльність яких повинна спрямовуватися на задоволення публічного інтересу суспільства [1, с. 7].

У контексті відповідних тлумачень та розкриття поставленого питання пропонуємо більш детально зупинитися на терміні “публічний інтерес”, що у конкретній ситуації виступатиме у ролі системоутворюючої, основної характеристики відносно категорії “публічне адміністрування”. Оскільки така характерна ознака, як публічність, на нашу думку, у рівній мірі виступатиме кваліфікуючою як для “державного управління”, так і для “публічного адміністрування” у частині юридичної природи самих адміністративних правовідносин, де незалежно від ситуації та предмета завжди однією із сторін (суб’єктів) виступатиме суб’єкт з владними повноваженнями.

Повністю підтримуючи та поділяючи позицію Р. Мельника та С. Мосьондза щодо визначення в загальному “публічного інтересу” як усвідомленого інтересу усього суспільства, що є відображенням економічних, соціальних та правоохоронних потреб населення, хочемо деталізувати, що публічний інтерес відносно публічного адміністрування є, з однієї сторони, квінтесенцією можливості безперешкодної реалізації публічних міжнародних та конституційних прав, таких як: право на формування влади (виборче право), на публічну службу, на соціально-економічне забезпечення, так з іншої – це діяльність публічних органів у площині дотримання принципів законності, верховенства права, гласності, невідворотності покарання та інших [2, с. 18].

Тобто термін “публічний інтерес” у контексті категорії “публічне адміністрування” набуватиме базового, як зазначалося, системоутворюючого змісту, виступатиме теоретичним відображенням ідеальної моделі функціонування держави у частині партнерської діяльності публічної влади та громадян, взаємовідносин,

сформованих на довірі та дотриманні законів. Більше того, публічний інтерес відповідно до теорії “людиноцентризму” в адміністративістиці – це ціль та мета діяльності публічних інституцій (влади).

У свою чергу, категорія “державне управління”, що влучно співвідноситься із державним контролем за діяльністю публічних органів, у дусі адміністративно-командної співпраці, а по суті жорстким контролем одного суб’єкта за діяльністю іншого в площині функціонування публічної влади, наразі є не зовсім актуальною. Навіть враховуючи ефемерну ефективність адміністративно-командної системи державного управління у порівнянні із сучасним не найкращим станом речей.

Тому, з нашої точки зору, перевага концепції “публічного адміністрування” над концепцією “державного управління”, у частині формування категоріально-термінологічного апарату адміністративно-правового циклу у нинішніх реаліях, є очевидною, та першочергово зумовлена суспільно-політично євроінтеграційним рухом та очікувано-охоплюючим прагненням змін на краще.

Іншу ж відповідь щодо доцільності зміни адміністративних термінологічних категорій “державного управління” на “публічне адміністрування” отримаємо після аналізу різних думок, поглядів та суб’єктивних позицій провідних вітчизняних науковців у сфері адміністративістики.

Т. Гуржій у навчальному посібнику “Адміністративне право” наголошує, що адміністрування є діяльністю адміністрації щодо упорядкування дій підвладних суб’єктів (органів, підрозділів, підприємств, установ, організацій), при цьому поділяючи відповідний термін (адміністрування) на такі його підвиди (за критерієм спрямованості реалізації інтересу):

- публічне адміністрування (здійснюване з метою реалізації публічних (загальносуспільних) інтересів);
- приватне адміністрування (здійснюване з метою реалізації приватних інтересів);
- корпоративне адміністрування (здійснюване з метою реалізації корпоративних інтересів) [3, с. 13–14].

На нашу думку, висвітлений Т. Гуржієм підхід щодо визначення “адміністрування” в більшій мірі відповідає категорії “управління”, адже *діяльність з упорядження дій підвладних суб’єктів* означатиме певну імперативну складову, характерну адміністративно-командному принципу, а не диспозитивній складовій, характерній партнерським відносинам. Ніхто ж не заперечує, що будь-яка діяльність (чи то в публічних органах, чи на приватних підприємствах) вибудована на підпорядкованості, до прикладу, за умовною конструкцією “керівництво-апарат-штат”. У той же час застосування примусу не завжди виступатиме запорукою дисципліни та успішної командної співпраці. Досить часто саме заохочення, фінансове, моральне та інше виступають у ролі набагато дієвішого механізму. Більше того, в практичній діяльності, такі терміни, як “підвладний” та “підлеглий”, сприймаються працівниками неоднозначно та не сприяють підтримці гармонії у колективі.

У свою чергу цілковито поділяємо позицію з приводу приставленої класифікації “адміністрування” на публічне, приватне та корпоративне, за критерієм спрямованості реалізації інтересу.

Р. Мельник у підручнику “Загальне адміністративне право” дійшов висновку, що “публічне управління” – діяльність, пов’язана з внутрішньою організацією функціонування (реорганізацією підрозділів, переміщенням державних службовців, реалізацією дисциплінарної відповідальності) органів публічної влади, а “публічна адміністрація” – узагальнююче поняття, яке охоплює суб’єкти, головним

завданням яких є забезпечення виконання Конституції та законів [4, с. 53–54].

Ми підтримаємо вищевказані дефініції, а саме трактування “публічного управління” та “публічної адміністрації”, беручи до уваги визначення *публічного управління як внутрішньо організаційної діяльності публічних суб’єктів*, вважаємо за доцільне співвідносити частково тотожні терміни “публічне адміністрування” та “публічне управління” за принципом “від загального до спеціального”. У цьому значенні категорія “публічне адміністрування” виступатиме загальною, а категорія “публічне управління” – спеціальною (особливою).

З нашої точки зору, *публічне адміністрування* – це загальна діяльність публічної влади щодо задоволення публічного інтересу (про це мова йшла вище), тобто незалежно від типології адміністративних правовідносин, що складають загальний предмет адміністративного права. А підхід Р. Мельника конкретизує *публічне управління* із внутрішньо-організаційною діяльністю публічної влади, що, на наш погляд, передбачає практичну реалізацію публічних правовідносин предметами яких можуть виступати:

- процеси пов’язані із вступом, проходженням та звільненням із публічної служби;
- виконання завдань та функцій органу, де особа працює, визначених штатним розписом посадових повноважень, а також завдань, доручень, вказівок безпосереднього та вищого керівництва;
- нормативне, кадрове, фінансове, матеріально-технічне забезпечення в цілому.

Децю схожим є і підхід Frederick C. Mosher, що у власній статті на енциклопедичному ресурсі “Britannica” зазначає, що в наш час “*Публічне адміністрування*” доцільно порівнювати із відповідальністю за визначення політики і державних програм розвитку, а саме за діяльністю із планування, організації, керівництва, координації та контролю за державно-урядовими операціями [5].

Викликає зацікавленість та привертає увагу нетиповий, але напрочуд влучний аналіз публічної адміністрації, проведений знаною українським вченим-правником Т. Коломоєць. Так, у підручнику “Адміністративне право України. Академічний курс” термін “публічна адміністрація” розглядається у контексті подвійного значення окремих його складових. Першої – “публічності”, тобто сукупності ознак процесуальної діяльності адміністративних суб’єктів, таких як: спільної, доступної для всіх, яка слугує всім, поєднує у собі державне (національне) та самоврядне (територіальне). Другої – “адміністрації”, а саме вказівки на підпорядкованість політичній владі та служінні публічним інтересам [6, с. 167].

Здійснений окремий аналіз складових публічної адміністрації, а по суті подане роз’яснення термінів “публічності” та “адміністрації”, у частині виокремлення типових, притаманних відповідним термінам ознак, ключове місце серед яких, на наше переконання, займають *спільність, доступність, служіння публічним інтересам*, підкреслює цільову мету публічного адміністрування.

Вітчизняні вчені Д. Приймаченко та Р. Ігонін, посилаючись на російського науковця І. Василенка, під публічним адмініструванням розуміють скоординовані групові дії в державних справах:

- пов’язані з трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою, судовою – та їх взаємодією;
- що мають значення для формування державної політики і які є частиною політичного процесу;
- значно відрізняються від адміністрування в приватному секторі;

– тісно пов'язані з численними приватними групами й індивідами, що працюють у різних компаніях і громадах [7, с. 338].

Відповідна позиція, на нашу думку, є досить суперечливою та такою, що не співвідноситься із більшістю ознак публічного адміністрування.

Якщо відносно можна погодитися із тим, що *скоординована діяльність в державних справах* опосередковано характеризуватиме публічне адміністрування, хоча терміни “координація” та “державні справи” взагалі слід відносити до категоріально-термінологічного апарату спеціальності державного управління та сфери суспільних (політологічних) наук, то відповідні умовні перші три вказані ознаки пов'язувати із публічним адмініструванням не варто. У першому та другому випадках взаємозв'язок гілок влади та формування державної політики у контексті задоволення політичного інтересу – предмет державного (конституційного) права. У інших двох (зокрема, у третій) ознаках вказується на різницю адміністрування в приватному та публічному секторах, що є очевидним, при чому не зазначено, в чому саме відповідні розбіжності полягатимуть.

Що стосується положення четвертої ознаки категорії “публічне адміністрування” (з позиції І. Василенка, Д. Приймаченка, Р. Ігоніна), а саме того, що скоординовані дії в межах державних справ тісно пов'язані з приватними суб'єктами, що працюють у різних компаніях і громадах, вважаємо актуальним та таким, що відповідає сутності не тільки категорії “публічне адміністрування”, а і категорій “державне управління” та “публічне управління”.

Таким чином, в результаті проведеного конкретного теоретичного дослідження автором було сформовано такі *висновки*:

по-перше: починаючи із середини двохтисячних категорія “публічне адміністрування” напрочуд активно використовується вченими адміністративістами у зв'язку із запозиченням західної навчально-наукової методології у частині вивчення дисципліни “адміністративне право”, імплементації кращих практик із нормативних положень європейського та американського законодавств у вітчизняне законодавство та низки інших політичних та соціально-економічних факторів, пов'язаних із євроінтеграційними процесами;

по-друге: на цей час актуальність у застосуванні теоретичної категорії “державне управління” у контексті вивчення дисциплін адміністративного циклу у вищих школах, передусім адміністративного права, практично втратила свою значимість з огляду на триваючу трансформацію категоріально-термінологічного апарату у частині заміни відповідної категорії категоріями “публічне адміністрування” та “публічне управління”;

по-третє: публічне адміністрування – діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічних потреб (інтересу) фізичних та юридичних осіб у різних сферах публічного управління;

по-четверте: системно-утворюючою складовою, по суті базовою у значенні при трактуванні категорії “публічне адміністрування”, виступатиме “публічний інтерес”, що розглядатиметься як квінтесенція можливості безперешкодної реалізації публічних міжнародних та конституційних прав, таких як: право на формування влади (виборче право), на публічну службу, на соціально-економічне забезпечення, з іншої у якості діяльності публічних органів в площині дотримання принципів законності, верховенства права, гласності, невідворотності покарання;

по-п'яте: публічне управління в загальному значенні – внутрішньоорганізаційна діяльність публічних суб'єктів, а деталізовано: процеси, пов'язані із вступом, проходженням та звільненням із публічної служби; виконання завдань та функцій органу, де особа працює, визначених штатним розписом посадових повноважень,

а також завдань, доручень, вказівок безпосереднього та вищого керівництва; організаційно-правове забезпечення функціонування публічного органу (нормативне, кадрове, фінансове, матеріально-технічне);

по-шосте: співвідношення категорій “публічного адміністрування” відносно “публічного управління” відповідатиме принципу “від загального до особливого (спеціального)”, де публічне адміністрування – загальна поняття, а публічне управління – спеціальне.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Тернушак М.М.* Курс лекцій з адміністративного права (загальна частина) : тезові формулювання / М.М. Тернушак. – Ужгород : Гражда, 2016. – 48 с.
2. *Мельник Р.С.* Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. / Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз ; за ред. Р.С. Мельника. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 344 с.
3. *Гуржій Т.О.* Адміністративне право України : навч. посіб. – К. : КНТ, Х. : Бурун і К, 2013. – 680 с.
4. Загальне адміністративне право : підруч. / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтець-ка А.А. та інші] ; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
5. Public administration / Frederick C. Mosher [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.britannica.com/topic/public-administration>
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
7. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. “Запорізь. нац. ун-т”. – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.

Отримано 01.03.2016