

МЕХ Ю. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.9

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ: НОМІНАЛЬНІ ДЕФІНІЦІЇ**

Статтю присвячено з'ясуванню взаємозв'язку категорій «державне управління» та «публічна адміністрація», проаналізовано підходи до номінального визначення цих дефініцій.

Ключові слова: державне управління, публічна адміністрація.

Статья посвящена исследованию взаимосвязи категорий «государственное управление» и «публичная администрация», проанализированы подходы к номинальному определению данных дефиниций.

Ключевые слова: государственное управление, публичная администрация.

The article is sanctified to research of intercommunication of categories of state administration and public administration, going is analysed near the nominal decision of these definitions.

Key words: state administration, public administration.

Вступ. Державне управління тривалий час було ключовою категорією вітчизняного адміністративного права. Сьогодні на зміну цій категорії приходить поняття «публічна адміністрація», яке вже застосовується в нормативно-правових актах України та працях провідних учених. Популярність публічної адміністрації зумовлена і принципово новим підходом до розуміння й переосмислення базових категорій адміністративного права та теорії публічної адміністрації.

Постановка завдання. На відміну від категорії «державне управління», єдиного підходу до визначення «публічна адміністрація» ще не сформовано, що зумовлює необхідність наукових досліджень у цій царині. Варто зазначити, що дослідженню цих понять присвячені роботи В. Авер'янова, Т. Білозерської, В. Борденюка, І. Велічкова, Н. Гнидюка, І. Коліушко, В. Малиновського, Н. Нижник та інших.

Утім виникає необхідність з'ясування співвідношення зазначених дефініцій з метою подальшого вивчення цих категорій і пристосування отриманих знань для адміністративного права сучасної України.

Результати дослідження. В адміністративному праві України й зарубіжних країн базовим інститутом є державне управління та публічна адміністрація, відповідно. Загалом, щоб чітко розуміти різницю між цими двома категоріями, варто визначити їхні дефініції.

Будучи багатогранним явищем, державне управління, як слушно відзначає Глен Райт, досліджуючи масштаби і зміст державного управління, є галуззю, що складається із багатьох дисциплін, сфокусованою на процесах і функціях управління [1, с. 10]. Досить важко на сьогодні назвати автора, яким було введено в обіг термін «державне управління». За радянських часів приблизно в один і той самий час (1959–1962 рр.) науковцями було закладено фундамент вчення про державне управління. Так, В. Власов і С. Студенікін під держав-



ним управлінням розуміли виконавчо-розпорядчу діяльність органів держави [2, с. 8]. На думку І. Кісліцина, державне управління – організуюча діяльність органів держави в галузі суспільно-політичного, господарського, державного й культурного життя країни [3, с. 44]. Як форму діяльності держави, що полягає в практичній організації здійснення її функцій на основі й у виконання законів з метою побудови суспільства, державне управління тлумачить Г. Петров [4, с. 170]. Останнє визначення, на нашу думку, найбільш чітко визначає сутність і призначення державного управління – служіння інтересам суспільства через виконання функцій, покладених на державу. Переймаючи загалом систему соціального управління, державне управління, у свою чергу, також характеризується наявною системою, до елементів якої входять суб'єкти управління (органи виконавчої влади), об'єкти управління (сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави) і зв'язок між ними (управлінська діяльність, тобто суспільні відносини, через які реалізуються зв'язки між суб'єктами й об'єктами управління).

В адміністративно-правовій науці найбільш поширеним є поняття державного управління як самостійного виду державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичних функцій і завдань держави в процесі повсякденного й безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [5, с. 14]. Утім це визначення містить у собі питання, а саме: хто є цією особливою групою державних органів (посадових осіб), тобто є його суб'єктами?

У юридичній літературі із цього приводу знаходимо розбіжні точки зору. Так, різноманітність поглядів може бути зведена до розгляду державного управління в широкому (як діяльності всіх органів держави) та вузькому (це підхід із позиції науки адміністративного права – як діяльності органів виконавчої влади, які й ототожнюються з органами державного управління) значеннях. Проте згадана дискусія була надуманою і, як зрештою з'ясувалося, безплідною. Адже жодний із наведених варіантів тлумачення виправданий лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання цього поняття. Інакше кажучи, у кожному випадку те чи інше тлумачення державного управління повинно мати відповідне методологічне обґрунтування [6, с. 58–59].

Так, якщо розглядати взаємозв'язок суб'єктів державного управління та видів діяльності держави, то ще В. Коток називав таких п'ять форм діяльності: здійснення вищої державної влади, здійснення державного управління, здійснення місцевої державної влади, здійснення правосуддя, здійснення прокурорського нагляду [7, с. 298].

Необхідно зазначити, що оскільки фундамент державного управління (його визначення й ознаки, класифікація, особливості тощо) були висунуті ще за часів Радянського Союзу, то природно, що з проголошенням незалежної України держава змінила свої пріоритети. За радянських часів державне управління визначалося як один із чотирьох відносно самостійних видів діяльності держави – поряд із такими її видами, як а) здійснення власне державної влади – це діяльність Рад народних депутатів (депутатів трудящих) усіх рівнів; б) правосуддя; в) прокурорський нагляд [6, с. 59].

На сьогодні державне управління безпосередньо здійснюють усі державні органи, які виконують внутрішні й зовнішні функції держави, забезпечуючи розвиток суспільства, захист його політичних, економічних і соціальних інтересів, тому пріоритет повинен робитися не на суто технічний розподіл обов'язків державних органів, а на досягнення єдності цих органів задля здобутку єдиних цілей, проголошених Конституцією України. У цьому ми повністю погоджуємося із В. Шестаком, що доцільно акцентувати увагу не стільки на управлінській, скільки на виконавчій природі діяльності органів виконавчої влади, адже ці органи в кінцевому підсумку «працюють» на державне управління так само, як і інші [8, с. 40]. Цікавий погляд на співвідношення понять «державне управління» та «виконавча влада» для запобігання змішуванню теоретичного наповнення цих понять висунуто авторським колективом на сторінках підручника «Адміністративне право України. Академічний курс» [6, с. 61–63]. Погоджуючись із Л. Савченко, зазначимо, що суб'єктом держав-



ного управління є державний апарат загалом, тобто всі державні органи, які організують здійснення завдань і функцій держави. У цьому випадку відносини між суб'єктом і об'єктом найчастіше виражаються односторонніми зв'язками, оскільки такий суб'єкт наділений владними повноваженнями і здатний установлювати відповідні правила поведінки, видаючи нормативні й індивідуальні акти, і забезпечувати їх виконання шляхом застосування заходів примусового характеру [9, с. 137–138].

Отже, державне управління – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого, впливу на ті сфери та галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. Водночас державне управління здійснюється й за межами функціонування виконавчої влади: на рівні державних підприємств, установ і організацій [10].

Утім на сьогодні цікавою є дискусія щодо основних категорій теорії публічної адміністрації, зокрема визначення поняття «публічна адміністрація».

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано у праві Європейського Союзу, а в Україну цей термін увійшов разом із прийняттям Концепції адміністративної реформи. Зокрема, у сучасній науці не сформовано єдиного підходу до розуміння і тлумачення поняття «публічна адміністрація», оскільки, на думку науковців, термін «державне управління» є некоректним перекладом терміна «публічна адміністрація», а останній включає в себе, окрім державного управління, яке здійснюється органами державної влади, ще й діяльність органів місцевого самоврядування. Так, В. Авер'янов зазначив, що управління з боку держави, яке було домінуючим у всіх сферах за радянських часів, тепер не є настільки визначальним. З огляду на це ним пропонується виділення нового суб'єкта – «публічної адміністрації» у вигляді органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування [11, с. 117].

З погляду етимології цих категорій, то тут варто також відмітити їхню принципову відмінність. Так, управління передбачає прямий вплив, спосіб регуляції людської дій і взаємодій, утримуючи їх у межах керованості [12, с. 181], змістом якого є раціональне регулювання діяльності. Характеризуючи управління як діяльність із позиції наддіяльності, адміністрація, у свою чергу, характеризується як синонім слів «управління», «керівництво» (від. лат. *administratio* – «адміністрація»). Під адміністрацією розуміються: 1) державні органи, що здійснюють управління; 2) керівний персонал якої-небудь установи, підприємства. Важливість публічної адміністрації зумовлена наявністю основних ознак (публічність, демократизація тощо), тому слідування основним принципам публічної адміністрації слугуватиме основою для вивчення адміністративного досвіду із використанням європейських тенденцій цього інституту.

Аналіз нормативно-правових актів Європейського Союзу надає можливість зробити висновок про розгляд і визначення поняття «публічна адміністрація» в широкому (система органів публічної влади та органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції) й вузькому (органи публічної влади) значеннях. Зокрема, у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності під «публічною владою» (або органами публічної влади) потрібно розуміти будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) й будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів.

Щодо співвідношення категорій «державне управління» та «публічна адміністрація», то, на нашу думку, вони співвідносяться як ціле й часткове – державне управління є частиною публічної адміністрації.

Висновки. Дослідження дає змогу дійти висновку, що під публічною адміністрацією варто розуміти діяльність суб'єктів (державних і недержавних) публічної влади, спрямовану на виконання завдань та адміністративно-управлінських функцій, керуючись владними повноваженнями. Дослідження й аналіз дефініцій «державне управління» та «публічна адміністрація» дало змогу говорити не лише про суттєву відмінність цих категорій, а і про їхній симбіоз.



Список використаних джерел:

1. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 192 с.
2. Власов В.А. Советское административное право : [учебник] / В.А. Власов, С.С. Студеникин. – М. : Госюриздат, 1959. – 535 с.
3. Кислицын И.М. К вопросу о понятии советского государственного управления / И.М. Кислицын // Учен. зап. Перм. гос. ун-та. – Пермь : Изд-во Перм. ун-та, 1957. – Т. XI. – Вып. 4. – Кн. 2 : Юрид. науки. – 1957. – С. 23–46.
4. Петров Г.И. Основы советского социального управления / Г.И. Петров – Л. : Изд-во ЛГУ, 1974. – 284 с.
5. Адміністративне право : [підручник] / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.). – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2012. – 656 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
7. Коток В.Ф. Советское государственное право / В.Ф. Коток. – М. : Госюриздат, 1948. – 384 с.
8. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : [монографія] / В.С. Шестак. – Х. : Основа, 2003. – 207 с.
9. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : [монографія] / Л.А. Савченко. – Ірпінь : Акад. держ. под. служби України, 2001. – 407 с.
10. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О.В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
11. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117.
12. Тихонов А.В. Социология управлением / А.В. Тихонов. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Канон РООИ «Реабилитация», 2007. – 427 с.

