

**Тетяна КАРАБІН,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

## **СУЧАСНІ ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

*У статті розглянуто сутність та зміст категорії «публічна адміністрація», виходячи зі змісту сучасних та класичних концепцій та теорій публічної адміністрації. Розглянуто еволюцію змісту цього поняття у працях зарубіжних дослідників. Зроблено висновок, що подальші вітчизняні дослідження з цього питання мають стосуватися окреслення більш чітких меж та суб'єктного складу публічної адміністрації.*

**Ключові слова:** публічна адміністрація, орган публічної адміністрації, теорії публічної адміністрації, публічне управління.

*В статье рассмотрено сущность и содержание категории «публичная администрация» исходя из содержания современных и классических концепций, а также теорий публичной администрации. Рассмотрена эволюция содержания этого понятия в трудах иностранных исследователей. Сделан вывод, что дальнейшие отечественные исследования этого вопроса должны касаться определения более четких границ и субъективного содержания публичной администрации.*

**Ключевые слова:** публичная администрация, орган публичной администрации, теории публичной администрации, публичное управление.

*The essence and content of the category “public administration” based on the modern and classical concepts and theories of public administration is analyzed in the article. The evolution of the content*

*of this concept is considered in the works of foreign researchers. It is concluded that further national study of this issue must relate to the defining of clear boundaries and subject composition of public administration.*

**Keywords:** *public administration, public administration bodies, public administration theory, public governing.*

Розвиток вітчизняної адміністративно-правової доктрини, реалізація процесів з приводу європейської інтеграції та організації діалогу щодо членства в ЄС зумовили використання у науковій, правотворчій та правозастосовній площині нових понять і категорій, які доповнюють та збагачують категоріальний апарат юридичної науки і використовуються для позначення нових явищ і фактів, а в деяких випадках і замінюють старі поняття новими. Серед таких є категорії «публічний інтерес», «публічна влада», «публічне управління» та «публічна адміністрація».

До прикладу, поняття «публічна адміністрація» широко використовується та є стрижневим в адміністративному праві зарубіжних країн як системи континентального, так і загального права. Тим не менше, у вітчизняній доктрині воно поки що не знайшло свого єдиного розуміння і тлумачення.

Тут варто також відмітити, що проблема невідповідності категоріального масиву є характерною не тільки для української системи права, але і для інших країн, спадкоємиць радянської системи управління. Яскравим свідченням цього є положення «Принципів публічної адміністрації» що SIGMA (організація з підтримки та вдосконалення врядування в країнах Центральної та Східної Європи) розробила для країн, які прагнуть до вступу в ЄС, у зв'язку із тим, що Європейська комісія виділила шість ключових напрямів реформування [1].

Так, у тексті звертається увага на те, що визначені принципи охоплюють «public administration», що у деяких країнах (країнах Західних Балкан) відображається поняттям «state administration». Однак, тут же застерігається, що це по-

няття, крім власне державного управління, охоплює також незалежні конституційні органи, парламент і судову систему в рамках здійснення контрольних повноважень за діяльністю державної адміністрації [9].

Питання змісту поняття «публічна адміністрація» досліджувалося у спеціальній літературі у працях вітчизняних представників науки адміністративного права та науки з державного управління, таких, як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, А. І. Берлач, Н.А. Гнидюк, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, М.І. Лахижа, Н.Р. Нижник, В.П. Тимощук, В.К. Колпаков, А. Пухтецька, А.О. Селіванова та ін.

Проте, як видається, оскільки категорія «публічна адміністрація» є запозиченою із зарубіжної доктрини та практики, її неможливо розкрити без характеристики еволюції її змісту, аналізуючи праці зарубіжних дослідників. Тому в цій роботі також розглянуто роботи вчених і дослідників з означеної проблематики, які проводили аналіз генезису концепцій публічної адміністрації на європейському континенті та в Сполучених Штатах Америки. І, таким чином, виходячи зі змісту сучасних та класичних концепцій та теорій публічної адміністрації, можливо витлумачити категорію «публічна адміністрація», що і є метою цієї статті.

Отже, слід почати з того, що у сучасній вітчизняній адміністративно-правовій літературі є усталеною позиція, що поняття «публічна адміністрація», перейшовши із європейської адміністративно-правової доктрини, за змістом є близьким до категорії «державне управління», але повністю з ним не збігається [14; 125].

У такому разі є очевидним, що в першу чергу слід проаналізувати значення терміну «публічна адміністрація» у зарубіжній літературі. Тим не менше, навіть побіжний аналіз дає змогу визначити, що це поняття вживається дуже часто, проте не часто визначається та пояснюється. Навіть у довідниковому виданні зафіксована думка, що «публічна адміністрація не має загальноприйнятого визначення», тому що

«сфера її настільки велика і настільки суперечлива, що легше пояснити, ніж визначити» [6].

У загальному та недиференційованому варіанті «public administration» це, з одного боку, реалізація державної політики, а з іншого – академічна дисципліна, що готує службовців для цієї роботи. Звісно, що для потреб цього дослідження буде аналізуватися зміст початкового розуміння публічної адміністрації, яка різними авторами і у різні періоди трактується як «виконання або втілення політики держави компетентними органами» [2], засновується на розмежуванні політики і управління [11; 29] або охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а також їх взаємодію, відіграючи важливу роль в розробці державної політики і, таким чином, є її частиною [2].

В кінці 1980-х років виникла нова теорія публічної адміністрації під назвою «новий публічний менеджмент», що пропонує використовувати моделі, організаційні ідеї і цінності приватної сфери з метою підвищення ефективності та забезпечення сервісної орієнтації державного сектора [3; 14]. Її послідовники відстоюють необхідність поділу великих управлінських структур на більш дрібні, більш фрагментовані задля розвитку конкуренції між різними структурними одиницями публічної адміністрації, а також заохочення конкуренції між публічними та приватними суб'єктами.

Зміни до розуміння змісту діяльності публічної адміністрації внесло останнє десятиліття: трактування громадян як споживачів або клієнтів послуг на кшталт приватноправового сектора [8]. Звичайно, концепція нового публічного менеджменту у деяких аспектах не витримує критики. Так, до прикладу, є недоречним пряме запозичення з приватної сфери моделі, в якій фізична особа є, за прикладом суб'єкта підприємницької діяльності, засобом для досягнення мети (переважно прибутку), а не джерелом влади (її власником і основним втілювачем), яке повинно мати місце у відносинах із публічною адміністрацією. Послідовники теорії нового публічного менеджменту тлумачать громадян не як учасни-

ків демократичного процесу, а як економічні одиниці. Проте, ця модель досі широко аплікується до владних суб'єктів на різних владних рівнях і в багатьох країнах ОЕСР [5].

Наприкінці минулого століття як альтернатива новому публічному менеджменту була обґрунтована теорія «New Public Service», що може бути перекладена українською мовою як теорія публічного обслуговування [4]. Її прибічники обґрунтовують, що завданням публічної адміністрації є, переважно, допомога громадянам у вираженні та реалізації своїх інтересів, а не у контролі або управлінні суспільством. Виникнення цієї теорії зумовило те, що науковцями та практиками замість зосередження на наданні послуг і контролі за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації акцент не виправдано переноситься у площину дискусії – а чим саме публічна адміністрація повинна займатися: «кермувати чи веслувати». І, оскільки сфера публічної адміністрації все частіше стала відмовлятися від ідеї веслування і прийняла на себе відповідальність за рульове управління, це стало підставою для ствердження про передачу влади та повноважень керованим суб'єктам.

Однак насправді, як правильно відзначено, «ті, хто керує човном, мають набагато більше влади стосовно шляху судна, ніж ті, хто веслує» [7; 32]. Відповідно, перехід від веслування до кермування не тільки не звузив повноваження публічної адміністрації у виборі цілей, постановці завдань та накресленні шляхів для їх досягнення, але і надав більше влади, щоб реалізувати заплановане. Тому засновники та послідовники теорії публічного обслуговування вважають найбільш важливим при визначенні керманича пам'ятати, хто є власником човна. Відповідно, публічна адміністрація повинна зосередитися на своєму обов'язку обслуговувати та розширяти права і можливості громадян, розбудовувати державні установи, позначені чесністю та чуйністю [4].

Як підсумок у огляді теорій публічної адміністрації не можна оминати влучний висновок стосовно сучасних трансформаційних процесів публічної адміністрації, зроблений

провідним теоретиком адміністративного права Ернстом Форстгоффом: «якщо говорити відверто, то сьогодні відбувається «еміграція» публічної адміністрації зі світу організаційних форм Макса Вебера, тобто зі світу високоформалізованої та високоцентралізованої, ієрархічно структурованої «бюрократичної організації» до світу значною мірою неформальної, децентралізованої, «фрактальної» організації, яка визначається горизонтальними зв'язками та коопераційними відносинами» [17; 279]. При цьому наголошується, що цю тенденцію розвитку слід правильно розуміти: ієрархічно організовані структури ухвалення рішень і в майбутньому відіграватимуть важливу роль. Однак їхні зовнішні форми та визначальні чинники змінюються, поряд зі вказівками з'являються інструменти стратегічного й оперативного контролінгу [17; 279].

Такі і подібні невизначеності та суперечності у доктрині адміністративного права зумовлені новими тенденціями у законодавстві та практиці публічного управління. І це стосується не тільки вітчизняного адміністративного простору. Зарубіжні дослідники також відзначають, що огляд референтних сфер демонструє дуже різноманітні та незвичні для традиційного арсеналу форм явища. Плюралізація, спрямована всередину та назовні, охопила організацію публічної адміністрації, тому відмежування державної організації від приватних організацій приватних типів, особливо від економіки, стає дуже відносним. Однак ця відносність відповідає дійсності [17; 279].

Аргументовано доводиться, що приватизація та дерегуляція не скасовують дій держави, а змінюють їхні форми. Однак відповідальність за виконання перетворюється на відповідальність за нагляд. Такі тенденції з'являються при організації регулятивних завдань, наприклад, у законодавстві про засоби масової інформації, залізницю, пошту та телекомунікації. Тут накреслюється тенденція до створення спеціальних фахових установ високого рівня, які фактично, чи навіть юридично, діють вільно від вказівок.

Різнманітні взаємодії державного апарату і суспільства утворюють такі проміжні форми, в яких приватним вико-

навцям доручаються публічні завдання. У таких рамках утворюються межові чи перехідні зони між публічно-адміністративною організацією та суспільною самоорганізацією, що призводить до виникнення нових структур відповідальності. Тут виникають труднощі із тим, кого за певних умов вважати адміністративною організацією: того, хто отримав доручення, уповноважену особу, співробітника органу публічної адміністрації, посередницьку установу. Те саме стосується питань адекватного представлення інтересів [17; 280].

Таким чином, підводячи ризику під оглядом зарубіжних трактувань і теорій публічної адміністрації, цілком слушним видається узагальнення, що термін «публічна адміністрація» розуміється європейськими вченими як:

а) сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції;

б) адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства;

с) сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [15].

Відповідно, теорії публічної адміністрації стосуються розуміння цього поняття як комплексного явища, що охоплює і структурно-організаційний аспект, тобто сукупність органів та установ, і функціональний – як адміністративну діяльність уповноважених суб'єктів. Саме це, на нашу думку, і стало причиною того, що у вітчизняній доктрині виникла та набула поширення і авторитету думка, що публічна адміністрація має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. Функціональний підхід – це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу, а при організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [10, 388; 13, 23; 16, 10].

Однак, тут на завершення слід сказати, що подальші дослідження цього питання у вітчизняній науці мають стосуватися спроб окреслення більш чітких меж цього поняття, ви-

значення його характеристик та суб'єктного складу, оскільки, крім визначеності та чіткості будь-якої термінології, в тому числі і юридичної, повинна мати своє призначення, бути корисною для наукового вжитку (процесів теоретичного дослідження) та для практики.

### Список використаних джерел

1. «Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015», Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: COM(2014) 700 final, 8.10.2014 Brussels.
2. Aderibigbe, Adejare Morenikeji. Towards A Theoretical Definition of Public Administration // IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM) e-ISSN: 2278-487X, p-ISSN: 2319-7668. Volume 16, Issue 3. Ver. V (Mar. 2014), PP 65 –70
3. Aucoin, Peter (2008). New Public Management and the Quality of Government: Coping with the New Political Governance in Canada, Conference on «New Public Management and the Quality of Government», SOG and the Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Sweden, 13 – 15 November 2008, p.14.
4. Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V. (2000), The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60: 549–559. 17 DEC 2002.
5. Diane Stone, (2008) «Global Public Policy, Transnational Policy Communities and their Networks», 7 February 2008 *Policy Studies Journal* Volume 36, Issue 1
6. Kernaghan, Kenneth. «Public administration» in *The Canadian Encyclopedia*. Available online at: <http://thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PqN=m=TCE&ParansA=1ARTA000654OAccessedAugust20,2010>
7. Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 427 pages, p.32
8. Patrick Dunleavy, Helen Margetts et al, «New public management is dead: Long live digital era governance», *Journal of Public Administration Research and Theory*, (July 2006) <http://jpart.oxfordjournals.org/content/16/3/467.abstract>



9. Principles of Public Administration. Available online at: <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>
10. Адміністративне право України: словник термінів / за заг ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Держ. Вищ. Навч. Закл. «Запоріж. Нац. ун-т». – К.: Ін Юре, 2014. – 520
11. Административное право зарубежных стран: Учебник [Текст] / Под. Ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464с.,
12. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
13. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. / за ред. ВВ. Коваленка – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
14. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник Р.С.Мельник, В.М. Бевзенко / за заг. ред. Р.С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – 376с.,
15. Пухтецька А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: монографія/ А. Пухтецька; відп. ред. В.Б. Авер'янов. – К.: Юри дична думка, 2010. – 140 с.
16. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юрид. фак-тів та фак-тів міжнар. відносин / А.М. Школик – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
17. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. – 2-е вид., перероблене та доповнене. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552с.