

УДК 342.1:341.1./8

Микола Пасальський,

здобувач Київського університету туризму, економіки і права

## КОНЦЕПЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СУЧАСНІЙ ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ

*Стаття присвячена дослідженню актуальних питань щодо публічного управління як інституту забезпечення демократії в Україні. На основі аналізу наукових поглядів доведено, що категорія «публічне управління» не є тотожною щодо категорії «публічне урядування». Акцентовується увага на тому, що термін «державне управління», який нині використовується в Україні, також не є точним відповідником терміна «публічне управління». Запропоновано досліджувати теорію публічного управління державою за допомогою правових норм. Наголошується на необхідності провадження в науковий обіг поняття «публічне урядування» (good governance).*

**Ключові слова:** публічна влада, публічне управління, публічна адміністрація, публічне урядування.

За сучасних соціально-політичних умов у вітчизняній літературі все частіше застосовуються поняття «публічна влада», «публічне управління», що відповідає сучасним тенденціям і практиці функціонування інститутів демократичного суспільства. Зважаючи на свій молодий вік, національна наука поки що не дала всебічно обґрунтованої теорії публічної влади, а, відповідно, й публічного управління. Принагідно зазначимо, що розмаїття підходів до трактування цієї наукової категорії притаманне й для західних наукових шкіл. Публічна влада, втілюючись у формі державної і муніципальної влади, здійснюється системою органів, яка має відповідну назву «органи публічної влади». Зважаючи на багатогранність та масштабність суб'єктів публічної влади (фактично всіх владних інституцій), а також враховуючи їхню різновекторну компетенційну та функціональну спрямованість, виникає об'єктивна потреба у виокремленні з цього механізму споріднених управлінських структур, поєднаних окремими ознаками (наприклад, функціональною природою) [1].

З аналізу сучасних наукових джерел складається враження, що дослідники не враховують різну галузеву належність цих двох наук (одна з яких є юридичною, а друга — комплексною су-

спільство-знавчою наукою), що значно ускладнює формулювання їх предметів.

Із факту належної теорії управління до юридичних наук вже впливає, що таке явище, як управління, буде розглядатися нею в правовому аспекті. Якщо базовим предметоутворюючим чинником для юридичних наук вважати істотні властивості права та держави в їх понятійно-правовому вираженні, то саме вони і повинні виступати як те висхідне юридико-понятійне начало (принцип і критерій юридичності), яке підлягає відповідній конкретизації стосовно всіх сфер та напрямів юридичного пізнання і яке повинно враховуватися та бути присутнім у всій системі понять юридичної науки в цілому та окремих юридичних наук [2, с. 60; 3, с. 15].

Наше дослідження ґрунтується на працях таких вчених, які в рамках тієї чи іншої науки вже розглядали теорію публічного управління. Це, насамперед, В. Авер'янов, Г. Атаманчук, А. Береза, В. Горбатенко, І. Грицик, А. Коваленко, Н. Нижник, В. Цветков та зарубіжні дослідники Г. Пітерс, Й. П'єрре, К. Політ, Р. Родес, тощо.

Метою статті є узагальнення теоретичних поглядів розмежування юридичної та неюридичної науки управління; розкриття понятійного апарату категорій «публічне управління», «публічна

адміністрація», «публічне урядування», оскільки неврахування цього факту призвело до незрозумілості та плутанини у вітчизняній літературі, присвяченій питанням сутності науки управління.

Аналіз висловлених в юридичній літературі поглядів на зміст й розуміння понять «публічне управління», «публічне урядування» свідчить про широкий спектр міркувань з цього приводу. Як слушно зазначає В. Бакуленко, «розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі й зокрема в Україні». Відтак нині аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим, на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [4, с. 150.].

Уперше системне обґрунтування необхідності виділення публічного управління в самостійну сферу професійної діяльності зробив В. Вільсон у 1887 р. Американський дослідник у фундаментальній статті «Наука державного управління» слушно вказав на актуалізацію управлінської проблематики: раніше в центрі суспільних дискусій були виключно політичні питання («устрій уряду», «хто писатиме закон і яким він буде?»), а управлінська складова діяльності держави «практичною деталлю, яка може бути вирішена рядовими чиновниками, коли вчені домовляються про загальні принципи» [5, с. 25–26].

Сьогодні публічне управління в Україні проходить етап свого становлення. Це спричинено потребою модернізувати організаційні структури і процедури, яке воно використовує, для того щоб усі інституції публічної сфери функціонували ефективно.

Публічне управління (анг. — public management) — це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального урядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з

метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя.

Цей термін вперше використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р.: «Публічне управління — це пошук у найкращий спосіб ресурси задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [6, с. 15].

Щодо терміна «публічне управління», то Програма розвитку ООН послугується визначенням, запропонованим американським ученим Джейм М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління — це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності» [7]. Відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду і неприбуткових організацій в деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора. Таким чином, одні й ті самі управлінські інструменти, які максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватися як у приватному, так і у публічному секторі. Джей М. Шавріц наголошує на тому, що належне публічне управління має бути сфокусоване на забезпечення спроможності задля досягнення результатів. Роль менеджерів у публічному секторі полягає у тому, щоб «заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади» [8].

Крістофер Поллітт, професор з публічного управління Лювєнського католицького університету, стверджує, що термін «публічне управління» може вживатися у щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків; структури і процедури органів державної влади; системне вивчення

чи то діяльності, чи то структур та процедур [9, с. 12–13]. Публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

В якості синоніма «публічне управління» у наукових джерелах досить часто вживають поняття «публічна адміністрація». Європейські вчені під публічною адміністрацією розуміють: сукупність органів, установ, організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється в інтересах суспільства; сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [10, с. 41].

Українські дослідники І. Колішко та В. Тимошук визначили публічну адміністрацію як сукупність органів та інших інститутів, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічні управлінські функції [11, с. 26–26]. Схоже визначення пропонував В. Авер'янов, який під терміном «публічна адміністрація» розумів сукупність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які підпорядковуються виконанню закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [12, с. 117]. Іншими словами, публічна адміністрація розглядається не як сукупність державних органів, а як сукупність органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, наукові напрацювання цих вчених мають беззаперечну цінність, проте такі визначення не дають можливості адекватно відобразити важливість участі громадян у процесі прийняття рішень не лише за допомогою інструментів представницької демократії (вибори), а й шляхом залучення до діяльності органів державної влади та органів самоврядування. (Принагідно зазначимо, що термін «публічна адміністрація» замінив сьогодні термін «публічне управління»). Детальніше відобразити цей аспект проблеми дає можливість концепція «публічного урядування».

Як це характерно для будь-якої популярної теорії, дати чітке визначення явищу урядування досить проблематично. З одного боку, така гнучкість концепції, яку застосовують у різних галузях права, допомагає пояснити її дедалі зростаючу популярність, водночас таке широке використання зменшує її точність, а, відповідно, й корисність у теоретичних дослідженнях. Зокрема, безліч визначень прагнуть радше вказати на відмінності, ніж на спільні риси.

Такий підхід пов'язаний із застосуванням спеціального терміна «правове управління»: юридична наука повинна теоретично обґрунтувати найбільш ефективне правове регулювання суспільних відносин, а, отже, дослідження публічного управління фактично зводиться до визначення шляхів ефективної реалізації закону. Крім того, Д. Керімов пропонує проводити такі дослідження без створення окремої науки, обмежившись лише можливостями галузевих наук, включаючи в зміст управління поняття законності і правопорядку, що фактично зводить правове управління до правового регулювання [13, с. 490].

Що стосується терміна «публічне урядування», то одностайності серед дослідників щодо його розуміння немає. Як слушно зауважує М. Лі, це поняття дає змогу розглядати широкий набір типів урядування, визначаючи в якості не «людей», а «спільні проблеми», які потребують вирішення. Визначене таким чином урядування відповідає на питання про форми влади, моделі відносин і права та обов'язки людей, які стикаються з типовими проблемами [14, с. 12].

На нашу думку, для визначення змісту цього поняття можна скористатися принципом від протилежного, тобто чим урядування не є. Насамперед, урядування не тотожне управлінню. Коли йдеться про управління, то увага значною мірою акцентується на ефективності діяльності інститутів; у випадку урядування в центрі перебувають процедури і процеси здійснення владних повноважень. Урядування виходить за рамки описового розуміння політичної організації і визначає спосіб, за допомогою якого інститути можуть встановити і втілювати в життя правила, які визначають відносини між

соціальними суб'єктами. Тобто урядування значною мірою проявляє себе в організації взаємодії [15, с. 2].

Відомий американський дослідник проблем реформування публічної влади Г. Пітерс пропонує розглядати урядування як процес скерування, що має за мету спрямовувати розвиток суспільства та економіки у певному напрямку за допомогою низки інструментів. Перш за все це встановлення цілей, яке відбувається колективно. Їх реалізація, як правило, є завданнями державної служби, однак дедалі частіше повноправними учасниками цього процесу стають громадянське суспільство та недержавні організації. Другим інструментом є координація та узгодженість усіх залучених до цього процесу. А останнім елементом — певний механізм для оцінювання та зворотного зв'язку [16, с. 27–28].

Серед інших дослідників концепції публічного урядування слід відзначити Дж. Лінна й навести його визначення. Він розумів під ним режим права, норм, рішень судів і управлінську практику, яка регулює і робить можливим нагляд за наданням державних послуг [17, с. 7]. Схожої точки зору дотримується український вчений А. Береза, який пропонує визначити публічне урядування як процес координації зусиль держави та громадянського суспільства для вирішення суспільних проблем, що передбачає максимально широке коло учасників

та використання механізму самоорганізації [18, с. 21].

*Врахування вищевикладених наукових концепцій дозволяє зробити висновок про розуміння права як необхідної умови здійснення державою управлінської діяльності. Йдеться про розуміння права, з одного боку, як форми реалізації управлінського впливу, а з іншого боку, визнання здійснення цього управлінського впливу, як і будь-якої діяльності держави, на підставі і відповідно до діючого законодавства (що закріплено в ч. 2 ст. 6 Конституції України). Такий підхід вимагає так званого «широкого» розуміння публічного управління, тобто під публічними управліннями мається на увазі діяльність всіх органів державної влади, а під «правовими засобами управління» не тільки нормативно-правові акти органів виконавчої влади, а, в тому числі, і закони.*

Отже, теорія публічного управління в межах структурного аспекту повинна досліджувати управлінську роль держави взагалі, а також структуру та управлінські функції окремих державних органів, які реалізуються за допомогою права. Прогностичний аспект теорії управління повинен досліджувати проблему органічного поєднання розвитку всієї системи «публічного управління» зі зміною правових норм (відповідності правових норм новій якості цієї системи).

#### ПРИМІТКИ

1. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Базарна. — Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vsunu/2012\\_1\\_2/Bazama.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazama.pdf).

2. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. — К. : вид-во НАДУ, 1998. — 160 с.

3. Чиркин В. Е. Государствоведение : учебник / В. Е. Чиркин. — М. : Юристъ, 1999 — 290 с.

4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. // За ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.

5. Вильсон В. Наука государственного управления / В. Вильсон // Классики теории государственного управления. Американская школа; под ред. Дж. Шафритуа, А. Хайда. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — С. 25–26.

6. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972). — London : Allen & Unwin.

7. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>.

8. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы, философии права) / Д. А. Керимов. — М. : Аванта, 2000. — 560 с.

9. Pollitt C. Public Management Reform : a Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. — Oxford : University Press, 2004. — 240 p.
10. Пухтецька А. Європейський «адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки : понятійно-термінологічна характеристика / А. Пухтецька // Юридична Україна. — 2006. — № 8. — С. 41–45.
11. Коліушко І. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / І. Коліушко, В. Тимошук. — К., 2006. — 32 с.
12. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права : ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. — 2003. — № 5. — С. 177–122.
13. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы, философии права) / Д. А. Керимов. — М. : Аванта, 2000. — 560 с.
14. Lee M. Conceptualizing the new governance : a new institution of social coordination. — P. 12.
15. Prakash A. Globalization and governance / A. Prakash, I. Hart. — К. : К.І.С., 2005. — С. 64–73.
16. Пітерс Г. Інтегроване врегулювання та вертикальна координація / Г. Пітерс // Демократичний розвиток : вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки. — К. : К.І.С., 2005. — С. 64–73.
17. Lynn Ir. Improving governance : a new logic for empirical research / Ir. Lynn, Heinrich, C. Hill. — Washington. D. C. : Georgetown University Press, 2001. — P. 7.
18. Береза А. В. Реформування публічної влади : сучасні тенденції та політична практика : монографія / А. В. Береза. — К. : Логос, 2012. — 360 с.

***Пасальський Николай. Концепция публичного управления в современной юридической науке.***

*Статья посвящена исследованию актуальных вопросов о публичном управлении как института обеспечения демократии в Украине. На основании анализа научных взглядов делается вывод, что категория «публичное управление» не тождественна категории «good governance». Акцентируется внимание, что термин «государственное управление», который сейчас используется в Украине, также не тождественный термину «публичное управление». Предложено исследовать теорию публичного управления государством при помощи правовых норм. Указывается на необходимости введения в научный оборот понятия «good governance».*

***Ключевые слова:*** публичная власть, публичное управление, публичная администрация, публичное правление.

***Pasalsky Mykola. The concept of public management in modern legal science.***

*The article is dedicated to the study of the current issues of public management as an institution providing democracy in Ukraine. Based upon analysis of scientific views the conclusion is drawn that the category of «public management» is not equal to the one of «good governance». Attention is focused on the fact that the term «state management» used currently in Ukraine is not equal to the term «public management» as well. It is proposed to study the theory of public management by the state using legal rules. It is pointed out to the necessity of introducing the notion of «good governance» into scientific terminology.*

***Key words:*** public authority, public management, public administration, public governance.