

DOI 10.33287/11213

УДК 351:342.9


ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ PUBLIC GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION: THE RELATIONSHIP OF CONCEPTS

Ігор Бінько

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

Ihor Binko

degree seeker of Scientific Institute of Public Law

 orcid.org/0000-0002-9222-3243
 binco88@yahoo.com

Анотація

У статті проаналізовано, що публічне адміністрування є складовою частиною системи державного управління. Його часто плутають з публічним управлінням.

Запропоновано під публічним управлінням розуміти процес колективного прийняття та реалізації стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети і дій усіх ключових учасників, а під публічним адмініструванням регламентовану законами та іншими правовими актами, діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування.

Визначено, що у юридичній термінології «публічний» розкривається у таких словосполученнях, як «публічна влада» та «публічне право». Тобто, коли мова йде про публічну владу, то це мається на увазі, що її джерелом є народ країни. А що стосується публічного управління та адміністрування - це управління за участю народу. Що стосується терміну «адміністрування», то виходячи з історичних та етимологічних суджень, публічне адміністрування слід розглядати як бюрократичний метод управління завдяки командуванню, який є процесом досягнення національних цілей та інтересів шляхом діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування.

Встановлено, що публічне адміністрування за свою природою спрямоване на ефективну реалізацію прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. А діяльність державних органів проявляється через здійснення функцій - охорони, захисту, контрольної, правозастосовної функції тощо.

Об'єктом державного управління є сам апарат держави, який в свою чергу побудований і призначений для того щоб в якості зовнішньої функції здійснювати публічне адміністрування, надаючи таким чином публічно-сервісну послугу суспільству.

Ключові слова:

публічне адміністрування, публічне управління, адміністративне право, державне управління, правовідносини у сфері здійснення публічної влади.

Abstract

The article analyzes that public administration is an integral part of the public administration system. It is often confused with public administration. Public administration is a process of collective decision-making and implementation of strategic decisions based on the coordination and coordination of goals and actions of all key actors. Public administration is the activity of subjects of public administration regulated by laws and other legal acts, which is aimed at: - making administrative decisions; - provision of administrative services; - implementation of internal administration of the subject of public administration.

It is determined that in legal terminology "public" is revealed in such phrases as "public authority" and "public law". That is, when it comes to public power, it means that its source is the people of the country. And as for public administration and administration - it is management with the participation of the people. With regard to the term "administration", based on historical and etymological judgments, public administration should be seen as a bureaucratic method of command management, which is a process of achieving national goals and interests through the activities of public actors, including legislative, executive and judicial bodies and local governments.

It is established that public administration by its nature is aimed at the effective implementation of rights, freedoms and legally protected interests. And the activity of state bodies is manifested through the implementation of functions - protection, defense, control, law enforcement function and so on. The object of public administration is the state apparatus itself, which in turn is built and designed to carry out public administration as an external function, thus providing a public service to society.

Key words:

public administration, public administration, administrative law, public administration, legal relations in the field of public authority.

Вступ

Питання співвідношення публічного управління та публічного адміністрування оминається стороною в науці і практиці. Термінологія вживається без достатнього пояснення, розмежування. При чому, на наш погляд, така ситуація виникла внаслідок запозичення даних термінів і іноземних мов і раптової заміни звичного терміну «державне управління» на більш нові і сучасні термінологічні конструкції, яких вимагає сьогодення. Проте, внаслідок такого запозичення, без ретельного осмислення в науці і практиці, в законодавстві ми маємо ситуацію невизначеності, коли кожен автор або авторський колектив використовують поняття як загальноживані, вочевидь, вважаючи, що їх зміст ясний всій науковій спільноті адміністративного права та державного управління. Численні публікації, наукові доповіді і навчальні курси університетів зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування» розходяться в трактовці публічного управління і публічного адміністрування, інколи вживаючи їх в одному змістовному ряді, тобто як близькі, але не тотожні, а інколи і як абсолютні синоніми. Також нерідким є вживання поняття «державне управління», більше того, таку назву носить відповідна наука з численними науковими школами.

Теорія публічного управління подає діяльність виконавчої гілки державної влади і неприбуткових організацій дещо подібно з діяльністю установ приватного сегменту. Тобто, одні і ті ж управлінські підходи, що сприяють якості та результативності роботи, можуть бути взяті за основу як у приватній так і у публічній сфері управління. Проте, виходячи з осмислення ліберальних і соціальних теорій держави як публічно-сервісного утворення, навряд чи можна управлінській підхід поширювати на всю діяльність органів публічної адміністрації.

Разом з тим, очевидним є і те, що не можна просто взяти і замінити одну теорію на іншу, здати державне управління на склад історії і заявити, що вся діяльність держави віднині складає процес публічного адміністрування, включно з, наприклад, військовою службою, яка буцім-то є тепер публічним адмініструванням виконання загального військового обов'язку. Звичайно ж це свідомий гротескний прийом, але він демонструє, що всередині публічної влади є різноспрямовані процеси, і як мінімум, якщо існують два різні терміни - публічне управління та публічне адміністрування, вони повинні мати не тотожний зміст. Даними припущеннями обумовлена гіпотеза дослідження.

Аналіз останніх досліджень

Проблематика державного управління і публічного адміністрування в різний час досліджувалась такими науковцями, як, В. Бакуменко, П. Надолішній, С. Бровікова, В. Новікова, О. Оболенський, О. Шатило, Ю. Шемшученко та багатьма іншими, проте розбіжності між різними підходами не дають сформулювати єдине етимологічне бачення співвідношення термінів.

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 [1]. Якісне публічне управління має бути націлене на можливість досягнення поставлених результатів. Задача менеджерів у публічному секторі зводиться до того, 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» [1]. 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 [2, с. 12-13].

Методологія дослідження

Методологія публічного адміністрування та його сполучення з публічним управлінням в теорії та практиці функціонування органів публічної адміністрації є метою даного дослідження, яка полягає в аналізі нормативно-правової бази та існуючих підходів до сучасного розуміння змістового і термінологічного наповнення понять.

В статті окрім методу формальної логіки, та формально-юридичного, притаманних даному дослідженню, які кожному юридичному узагальненню, використовувались і методи аналізу понять та їх співвідношення, з урахуванням стилю мовлення, рівнів і частоти вживання а також контекстуального співвідношення, притаманні семіотичній та лінгвістичній науці, звідси також численне звернення до лексикографічної та етимологічної літератури.

Застосування оригінальних для правових досліджень методів дало змогу в новому ракурсі розглянути тематику дослідження і отримати нові, оригінальні результати.

Результати дослідження

Правовідносини у сфері здійснення публічної влади

Для того щоб науково-обґрунтовано проаналізувати зміст поняття «публічне», необхідно звернутися до етимології слів «публічний». Поняття «публічний» походить від латинського слова *publicus* - суспільний, народний. У латинсько-українському словнику слово *publicus* перекладається як «людовий, народний, громадський, державний» [3, с. 860; 4]. Також є визначення поняття «публічний» як відкритий, гласний, суспільний [5, с. 560]. Новий тлумачний словник української мови зазначає кілька значень слова «публічний»: який відбувається в

присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий; призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний; стосується публіки [6, с. 843]. В етимологічному словнику української мови: «публіка» - група людей, що зібралася де-небудь (глядачі, слухачі); народ, люди; публікатор, публікація, публіцист, публіцистка, публічний, публіцистичний, публікувати [7, с. 625]. Дехто з науковців-лексикографів зміст терміну «публічний» бере з визначення «публіка» (від лат. publica - суспільство, народ, люди): всенародний, оголошений, явний, відомий; організований для публіки, суспільства, народний, загальнонародний, всенародний, вселюдний; всіма спільний, такий, що всім належить [8, с. 535]. Також подають переклад англійського слова public на українську мову як громадський, публічний, державний [9, с. 292]. У юридичній термінології «публічний» розкривається у таких словосполученнях, як «публічна влада» та «публічне право» [10, с. 196-198]. Тобто, коли мова йде про публічну владу, то це мається на увазі, що її джерелом є народ країни. А що стосується публічного управління та адміністрування - це управління за участю народу.

Що стосується терміну «адміністрування» (англ. «administro» - керую, виконую), то виходячи з вище наведених історичних та етимологічних наукових суджень, публічне адміністрування слід розглядати як - бюрократичний метод управління завдяки командуванню, який є процесом досягнення національних цілей та інтересів шляхом діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування [1].

Публічне адміністрування з певних наукових позицій може ототожнюватись зі складовою частиною системи державного управління. Його часто плутають з публічним управлінням. Публічне управління - це процес колективного прийняття та реалізації стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети і дій усіх ключових учасників [2, с. 28]. Публічне адміністрування - це регламентована законами та іншими правовими актами, діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування. У вузькому сенсі, публічне адміністрування передбачає взаємодію суб'єктів з виконавчою гілкою влади, а в широкому сенсі - з усіма трьома гілками влади на різних рівнях прийняття рішень (державний, регіональний, муніципальний) [11, с. 8].

Адміністративне регулювання - діяльність суб'єкта публічного адміністрування з видання правил, положень, регламентів та інших нормативних актів для виконання законів. Внутрішнє адміністрування - діяльність, завдяки якій забезпечується самостійне функціонування суб'єкта публічного адміністрування (впорядкування організаційно-управлінської структури, документація, розпорядження трудовими, матеріальними, фінансовими ресурсами, документообіг) [11, с. 9]. Отже, саме класична наукова модель управління у державному секторі має більше визнання в Україні, і у нас все ще використовується термін «державне управління», який не є точним відповідником до сучасних реалій та за своїм значенням є ближчим до визначення «публічне адміністрування».

Дуже часто два різних терміни публічне адміністрування і публічне управління перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління». Проте, це просто дві різні теорії, на підставі чого вказується, що, основними рисами державного управління є його владний характер, витоками якого є державна воля та розповсюдження на все суспільство [11, с. 11].

Специфіка публічного адміністрування

Загалом, публічне адміністрування має свою специфіку: спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею; поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила поведінки людей; публічне адміністрування діє системно та неперервно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу [12, с. 15]. Особливості публічного адміністрування дають змогу говорити, що воно виступає одним із своєрідних засобів реалізації прав та охоронюваних законом інтересів громадян через послуги та функції, які надає їм та при цьому гарантує їх належне виконання та охорону на державному рівні.

Адміністрування - це прерогатива виконавчих органів влади або державних службовців, наділених державно-владними повноваженнями [12, с. 19]. Публічне адміністрування як науковий концепт і практична діяльність - регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [12, с. 20].

Інститути у вигляді державних або недержавних суб'єктів публічної влади і функції, які вони виконують, можна охарактеризувати як публічну адміністрацію, основними структурними елементами якої є органи виконавчої влади на загальному та на місцевих рівнях. За допомогою встановлених механізмів, публічні адміністрації забезпечують здійснення регулюючого впливу на соціально-економічні системи територіальних одиниць різних рівнів з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, тим самим виступають як засіб реалізації прав та охоронюваних законом інтересів громадян, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами, наприклад, охорони прав власності на нерухоме майно у вигляді здійснення процедури їх офіційної реєстрації.

Тактика публічного адміністрування становить детальний опис дій, що мають бути логічно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів, здійснені суб'єктом публічного адміністрування для досягнення певної мети [12, с. 22].

Методи публічного адміністрування як феномен, що вивчається правовою наукою полягають у практичному виконанні суб'єктами публічної адміністрації своєї адміністративної компетенції. Вони мають ряд своїх особливостей: виражають публічний інтерес; реалізуються в процесі публічного адміністрування; являють собою упорядковувачий вплив публічної адміністрації на поведінку суб'єктів суспільства та є змістом цього впливу; завжди містять у собі керівну волю держави, яка проявляється у юридично владних приписах публічної адміністрації; є засобом реалізації закріпленої компетенції за суб'єктами публічного адміністрування, тобто, юридичний зміст методів знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує; мають своє зовнішнє вираження - форми публічного адміністрування (правові і неправові); вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться у прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а насамперед - від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус). Іншими словами методи публічного адміністрування являють собою способи та практичні характеристики вчинення відповідних дій [12, с. 40].

Ознаки публічного адміністрування

В розрізі сучасних наукових досліджень публічне адміністрування як будь-який правовий інститут має свої принципи: пріоритету державної політики, об'єктивності, економії ентропії, раціонального використання часу, самоорганізації громадянського суспільства, зворотного зв'язку [13, с. 10].

Пріоритет державної політики, як принцип публічного адміністрування, розкривається у тому, що управлінська діяльність ґрунтується на цілях, завданнях, основних формах і методах, які притаманні державі. Принцип об'єктивності в публічному управлінні означає діяльність, яка опирається на достовірну об'єктивну інформацію, що виходить з реального стану справ, а не з умовних передбачень. Принцип економії ентропії характеризує умови упорядкування системи. Чим менше вимір ентропії, тим вище впорядкованість суспільної системи. Найменша дія як принцип публічного адміністрування - це можливість відбирати з можливого переліку управлінських впливів ті, в результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії. Раціональне використання часу, як принцип функціонування даної сфери суспільних відносин, всебічно оптимізує часові витрати на розробку та впровадження управлінських рішень. Пріоритетність результатів та об'єктивних напрямів суспільного розвитку над діями і рішеннями органів публічного адміністрування є основою принципу публічного адміністрування щодо самоорганізації громадянського суспільства. А засади зворотного зв'язку, як принцип адміністрування, потребують від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії. Трактують державного управління як керівного впливу держави на суспільну систему є найкращою ілюстрацією того, як в Україні сприймається та розуміється поняття державного управління [14, с. 211].

Зважаючи на те, що управління будь-якою організацією (підприємством, неприбутковою організацією чи державною установою) в умовах ринкової економіки та демократії здійснюється інакше, ніж в умовах централізованої командно-адміністративної системи, державне управління як вид діяльності також мало б видозмінюватися [15, с. 6].

Специфіка державного управління

Державне управління з наукової точки зору - діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [16, с. 150].

Сьогоднішнє розуміння сутності державного управління деякими українськими вченими є досить наближеним до розуміння сутності публічного управління. Так, В.Д. Бакуменко зазначає, що розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема в Україні. Відтак сьогодні 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, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу [11, с. 150]. Зважаючи на вищезазначене, можемо констатувати, що новий зміст, що вкладається у термін «державне управління», є наближеним до змісту, що вкладається у такий новий термін, як «публічне управління».

Важливо, удосконалюючи впроваджені наукові досягнення у сфері державного управління, наслідувати найкращі зарубіжні тенденції та практики і сприяти розвитку науки публічного управління. Аналізуючи історичний досвід минулого і сучасну практику забезпечення прав і свобод особи, можна зробити висновок про необхідність комплексного і системного втілення в життя основних засад громадянського суспільства, з одночасним впровадженням в практику найважливіших положень правової держави в Україні. Діяльнісний підхід під механізмом реалізації прав та охоронюваних законом інтересів передбачає комплекс взаємозалежної правової діяльності носія права і правозастосовних органів, спрямовану на те, щоб особистість користувалася соціальним благом. Залежність управляючого впливу від стану системи і зовнішнього середовища, передбачає, що будь-яка система публічного адміністрування функціонує в конкретному соціальному середовищі, тобто в межах конкретного суспільства і властивих йому економічних відносин, соціальної структури, культурного середовища, соціально-психологічної атмосфери [17].

Отже, проаналізувавши різні властивості термінів «публічне адміністрування» та «публічне управління» а також співставивши думки науковців і інформацію з довідкових джерел можливо здійснити відповідні узагальнення, які свідчать про відмінність даних термінів стосовно їх внутрішньої мети та зовнішнього діяльнісного виразу.

Висновки

Публічне адміністрування за свою природою спрямоване на досягнення остаточної мети механізму державного управління - ефективну реалізацію прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. Діяльність людини, як носія прав та свобод, характеризується як правомірна та активна якщо відбувається безпосередня реалізація прав і свобод. А діяльність державних органів проявляється через здійснення функцій - охорони, захисту, контрольної, правозастосовної функції тощо.

В той же час державне управління характеризується своїм внутрішнім виразом - тобто державне управління здійснюється по відношенню до системи органів і установ держави, об'єктів права власності держави. Об'єктом державного управління є сам апарат держави, який в свою чергу побудований і призначений для того щоб в якості зовнішньої функції здійснювати публічне адміністрування, надаючи таким чином публічно-сервісну послугу суспільству, яке створило цю державу і бенефіціаром та носієм влади щодо якої воно є.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministration> (дата звернення 21.01.2020).
2. Pollitt C. Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: University Press, 2004. 240 p.
3. Кобилянський Юліан. Латинсько-український словар для середніх шкіл. Відень, 1912. 660 с.
4. Дурман О.Л., Зуй В.В. Порівняльний аналіз термінів «Публічне управління» і «Менеджмент». *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019. №1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/6.pdf (дата звернення 22.01.2020).
5. Словник іншомовних слів / за ред. чл. кор. АН УРСР О.С. Мельничука. К., 1977. 775 с.
6. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. 42000 слів / уклад.: В. Яременко, О. Сліпущо. К.: Аконт, 2000. Т. 3. 927 с.
7. Етимологічний словник української мови : у 7 т. Ред. кол. : О. С. Мельничук (голов. ред. та ін.; уклад. Р.В. Болдирєв та ін., ред. тому 6 В.Т. Коломієць, В.Г. Скляренко). К.: Наук. думка, 1983. Т. 4. 2003. 656 с.
8. Даль В.И. Толковый словарь живого великого русского языка: в 4 т. В.И. Даль. М.: Рус. яз., 1999. Т. 3: П. 1999. 555 с.
9. Кілієвич О. Англо український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. 510 с.
10. Юридична енциклопедія: в 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5 : П С. 398 с.
11. Бакуменко В.Д. Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. К.: Міленіум, 2003. 256 с.
12. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»); Житомирський державний технологічний університет. Житомир: Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.
13. Оболенський О.Ю. Борисевич С.О., Коник С.М. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни Публічне управління: наукова розробка. К.: НАДУ, 2011. 56 с.
14. Бондар Ю.А. Менеджмент в органах державної влади. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2013. Вип. 24. С. 206-212.
15. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds> (дата звернення 21.01.2020).
16. Сурмін Ю.П. Бакуменко В.Д. . Михненко А.М та ін. Енциклопедичний словник з державного управління: за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.:НАДУ, 2010. 820 с.
17. Новікова В.В., Бровікова С.В. Про механізм реалізації прав і свобод людини. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/nvsy_03_2018/07 (дата звернення 22.01.2020).