

## МІСЦЕ ПРОЦЕДУР ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

**Хрідочкін Андрій Вікторович**

*доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри підприємництва, організації виробництва  
та теоретичної і прикладної економіки  
ДВНЗ «Український державний хіміко-технологічний університет»  
м. Дніпро, Україна*

У авторів навчального посібника «Основи публічного управління та адміністрування» вказано, що адміністрування означає виконання певних завдань у межах інструкцій, а те, наскільки добре або наскільки ефективно, залишається за межами його уваги, оскільки контроль над цим є обов'язком політичного суб'єкта, що розробив інструкції<sup>1</sup>. Подібне механічне розуміння поняття «адміністрування» обумовлює звуження його змісту лише до організаційно-процедурного забезпечення реалізації управлінських рішень. Так, на думку К. О. Колесникової, адміністрування є складовою управління і є процедурою втілення рішень, запроваджених у системі управління<sup>2</sup>. При цьому, вироблення таких рішень залишається поза межами адміністрування, а останнє має переважно інструментальне значення. Водночас, набуло поширення і більш широке трактування. К. Л. Бугайчук визначає публічне адміністрування як підзаконну, юридично-владну діяльність органів держави виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовану на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності суспільства<sup>3</sup>. Дефінієнс придатний і для позначення категорії «державне управління», що свідчить про близьке змістовне навантаження термінів, небезпідставність їхнього ототожнення частиною дослідників.

За такого підходу, «адміністрування» стає не лише процесом реалізації, але й вироблення публічно-управлінських рішень, набуваючи цілісного завершеного характеру. Тому, на нашу думку, варто відрізнити

---

<sup>1</sup> Лазор О. Д., Лазор О. Я., Юник І. Г. (2017) Основи публічного управління та адміністрування : навч.-метод. посібник. Київ : Ліра-К, с. 111-112.

<sup>2</sup> Колесникова К. О. (2013) Публічне адміністрування в Україні : огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 3(42). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/index.html>, с. 3.

<sup>3</sup> Бугайчук К. Л. (2017) Публічне адміністрування : теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і Безпека*. 3, с. 39.

поняття «вироблення управлінських рішень» від поняття «вироблення державної політики». Лише перше охоплюється змістом адміністрування, друге ж потребує чіткого і послідовного відокремлення від нього. Публічне адміністрування є організаційною, виконавчо-розпорядчою діяльністю компетентного апарату щодо втілення державної політики, натомість вироблення останньої є принципово іншим видом суспільної активності, спрямованим на визначення загальних векторів розвитку країни та здійснюваним особами, які займають політичні посади і несуть політичну відповідальність. Про необхідність чіткого інституційного розмежування відповідних державних функцій неодноразово наголошували вітчизняні науковці, що знайшло часткове втілення у приписах Закону «Про центральні органи виконавчої влади», зокрема у переважному закріпленні функцій забезпечення формування політики за міністерствами (ст. 6) та введених посади державного секретаря міністерства (ст. 10).

Державна політика, на думку професора І. Г. Лук'яненка, існує не лише як форма публічного адміністрування, але і як його найбільш міцний організаційний потенціал, а публічне адміністрування виступає і як своєрідна форма державної політики, і як засіб її практичного втілення в життя<sup>4</sup>. І якщо тлумачення публічного адміністрування як форми і засобу втілення державної політики не викликає заперечень, то теза про державну політику як форму публічного адміністрування викликає певні запитання. Можливо, мова йде про те, що результати публічного адміністрування виявляються у процесі вироблення державної політики.

Достатньо показовим при цьому є той факт, що англійський термін «public administration» зазвичай перекладався закордонними дослідниками як «державне управління»<sup>5</sup>, і лише відносно нещодавно поширеним став переклад за допомогою калькування: «публічне адміністрування». Подібна зміна свідчить про розвиток вітчизняної наукової правосвідомості, адже для зарубіжної теорії поняття завжди залишалося самим собою, але його попередній переклад вже не задовольняє фахівців, оскільки не відображає усвідомлених і прийнятих ними якісних характеристик англійського аналогу. Такі характеристики насамперед виявляються в оновленні форм і методів публічного адміністрування – поширенні його диспозитивних засад організаційної взаємодії з громадськістю, становленні адміністративного договору як дієвої форми публічного адміністрування, утвердженні гласності,

---

<sup>4</sup> Системний аналіз формування державної політики в умовах макроекономічної дестабілізації (2017) : монографія / за ред. д-ра екон. наук, проф. І. Г. Лук'яненко. Київ : НаУКМА, с. 87.

<sup>5</sup> Івко А. І. (2018) Реформа державного управління – основний євроінтеграційний крок. *Молодий вчений*. 5(1), с. 243.

децентралізації влади тощо. Даний емпіричний аспект, на нашу думку, ще раз підтверджує доцільність розуміння адміністрування як управління, оновленого на началах «сервісної держави», відкритості та співпраці з громадськістю.

Існують і інші підходи до пізнання сутності публічного адміністрування, які значно розширюють його зміст далеко за межі обсягу поняття «управління». Перший з них зумовлений відступом від панування концепції управлінського владарювання, визнанням того, що власне «управління» здійснюється лише в окремій частині суспільних відносин, регульованих нормами адміністративного права, та розширенням змісту публічного адміністрування до всього предмету цієї галузі (у тому числі й на ті, які В. Б. Авер'янов визначав як «неуправлінські сфери»: застосування адміністративного примусу, розгляд скарг і індивідуальних адміністративних справ та прийняття індивідуальних актів, надання адміністративних послуг, прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб)<sup>6</sup>.

Наступний підхід більше тяжіє до широкого трактування державного управління та включає до сфери публічного адміністрування всі три гілки влади: законодавчу, виконавчу, судову а також їх взаємовідносини. Але навряд чи його слід вважати актуальним для вітчизняної правової системи, в якій панує конституційний принцип поділу влади, кожна зі складових якої втілюється у властивій їй формі (а публічне адміністрування є переважно формою виконавчої гілки влади).

Таким чином, публічне адміністрування має сприйматися в обсязі всіх врегульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись лише публічним управлінням, адже теоретичне опрацювання саме не управлінських сфер (насамперед, сприяючого урядування) стало приводом до утвердження поняття «публічне адміністрування». При цьому, ми вважаємо, що його слід доповнити позитивними властивостями, виведеними в межах інших позицій: якісної специфіки, констатованої у межах поглядів про ототожнення об'ємної сторони адміністрування та управління, процедурності, професійності та правореалізаційної спрямованості, на яких наголошується в інструментальних трактуваннях публічного адміністрування.

---

<sup>6</sup> Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики (2003) : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, с. 173.