

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Хрідочкін Андрій Вікторович

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри економіки та права,*

*Навчально-науковий інститут «Український державний
хіміко-технологічний університет»*

*Українського державного університету науки і технологій
м. Дніпро, Україна*

Дослідження сутності публічного адміністрування потребує насамперед встановлення його змісту, особливостей і специфіки прояву в різних галузях публічного управління. Розв'язання такого завдання слід розпочати з уточнення теоретико-правових засад вивчення змісту самої дефініції «публічне адміністрування», її місця в категоріальному апараті юриспруденції та співвідношення з більш широко вживаним поняттям «державне управління». Справа в тому, що «публічне» і «державне» розрізняються як за своїми кількісними, так і за якісними характеристиками. Їх перша відмінність виявляється вже під час етимологічного порівняння даних категорій та полягає у традиційному судженні про відносно більший обсяг поняття «публічний». Зокрема, вітчизняною наукою адміністративного права широкого використовується саме категорія «публічної служби», а її запровадження було зумовлено потребою комплексного підходу до вивчення державної і муніципальної служби, маючих спільну мету, соціальну природу та ідентичні організаційно-процедурні механізми.

Існує і одразу декілька аспектів якісної відмінності публічного управління/адміністрування від державного. Насамперед, перше з них містить чітку орієнтацію на публічний інтерес – основну ціннісно-цільову складову всіх розпорядчих заходів. Адже проголошення ч. 1 ст. 3 Основного Закону України найвищою соціальною цінністю людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки [1], а також поступове становлення та спроба реалізації в Україні концепції «сервісної» держави свідчать про те, що основною метою правозастосовної діяльності виступає встановлення верховенства права, а метою управлінського впливу – гарантування загального блага громадянського суспільства, його стабільний розвиток, поєднаний із забезпеченням і підтримкою ефективних інститутів саморегулювання.

Крім того, у довідниковій літературі термін «публічний» (від лат. *publicus* – суспільний, народний) визначається як відкритий, гласний. В оригіналі ж слово «public» перекладається як те, що відбувається в присутності публіки, людей, прилюдно, відкрито, не приватно. Тобто термін «публічний» констатує додаткову необхідність інформаційної взаємодії суб'єктів владних повноважень із суспільством, що є однією із якісних ознак публічного адміністрування [2, с. 425]. При цьому оперативне поширення достовірних даних про цілі та методи управлінського впливу, права громадян і порядок їх втілення має відбуватися не лише за ініціативи громадськості, як відповідь на запити її окремих представників або організацій (вимушене інформування), але й за ініціативи владних суб'єктів (добровільне інформування). Законодавством передбачається здійснення обох способів такого поширення інформації [3; 4].

Проаналізувавши обсяг поняття «публічний», слід зупинитися на аналізі терміну «адміністрування», що досить часто вживається як синонімічний до змістовно близьких йому термінів («управління» і «регулювання»), а тому важливо встановити його сутнісні особливості, адже розширення понятійно-категоріального апарату науки зазвичай зумовлене потребою відображення в пізнавальній діяльності нового аспекту об'єктивної дійсності. При цьому слід зауважити, що становлення понятійно-категоріального апарату, будучи процесом суб'єктивно-об'єктивним, значною мірою зумовлюється як існуванням індивідуальних поглядів відомих фахівців, так і деструктивного прагнення до новизни або запозичення закордонної термінології. Водночас, широке застосування поняття «адміністрування» (що використовується сьогодні для характеристики механізму управління, реформування виконавчо-розпорядчої діяльності держави, порівняльного методологічного підходу науки державного управління, організаційно-правової діяльності окремих органів, виконання адміністративних повноважень у судовій гілці влади тощо) має об'єктивне підґрунтя та зумовлено прагненням визначити якісно новий аспект взаємодії влади і суспільства. А з метою його виявлення слід розкрити причини оновлення термінології вітчизняної публічно-правової науки в ретроспективі: управління – регулювання – адміністрування.

Підсумовуючи, слід наголосити, що «публічне адміністрування» відображає якісні зміни в характері виконавчо-розпорядчої та організуючої діяльності держави. І якщо воно, наприклад, визначається як діяльність публічної адміністрації з реалізації покладених на неї обов'язків і задоволення загальних публічних інтересів, то має сприйматися у контексті теорії «сервісної держави», хоча емпірична

частина цієї та багатьох інших дефініцій є подібною до тлумачень сутності державного управління. При цьому наведені судження значною мірою є ідеалізованими та орієнтуються на пошук передумов доктринального становлення понять, будучи більш логічними, аніж історичними. Насправді ж термін «адміністрування» використовувався для позначення різноманітних сторін правової реальності, і до набуття ним відміченої якісної специфіки, в тому числі й у період панування управлінського підходу, що сьогодні призводить до існування розрізнених поглядів на його зміст, часто пов'язаних із традиційністю застосування в окремих сферах.

У автора навчально-методичного посібника «Основи публічного управління та адміністрування» вказано, що адміністрування означає виконання певних завдань у рамках 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 [5, с. 14]. Подібне механічне розуміння поняття «адміністрування» обумовлює звуження його змісту лише до організаційно-процедурного забезпечення реалізації управлінських рішень. При цьому, вироблення таких рішень залишається поза межами адміністрування, а останнє має переважно інструментальне значення. Водночас, набуло поширення і більш широке трактування. Дефінієнс придатний і для позначення категорії «державне управління», що свідчить про близьке змістовне навантаження термінів, небезпідставність їхнього отождолення деякими дослідниками. При такому підході, «адміністрування» стає не лише процесом реалізації, але й вироблення управлінських рішень, набуваючи цілісного завершеного характеру. Тому, на нашу думку, варто відрізнити 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 введенні посади державного секретаря міністерства (ст. 10).

Отже, публічне адміністрування повинно сприйматися в обсязі всіх урегульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись лише 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 в межах уявлень про ототожнення об'ємної сторони адміністрування і управління, процедурності, професійності та правореалізаційної спрямованості, на яких наголошується в інструментальних трактуваннях публічного адміністрування.

Література

1. Конституція України : Основний закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vr>.
2. Хрідочкін А.В., Віхляєв М.Ю. Публічне управління та адміністрування : словник термінів / за заг. ред. д. ю. н., професора П.В. Макушева. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 604 с.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/2939-17>;
4. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р № 2657-XII. URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>.
5. Основи публічного управління та адміністрування : навчально-методичний посібник для вивчення дисципліни здобувачами першого (бакалаврського) рівня вищої освіти денної та заочної форм навчання, спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» / авт.-уклад. О.О. Гуторова. Харків, 2024. 215 с.