

Бінько Ігор Ігорович

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

Бинько Игорь Игоревич

соискатель

Научно-исследовательского Института публичного права

Binko Ihor

Degree Seeker of the

Scientific Institute of Public Law

DOI: 10.25313/2520-2308-2020-11-6534

**ПРО РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ
АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТА І ЯК ПРОЦЕСУ
О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОНЯТИЯ ПУБЛИЧНОЙ
АДМИНИСТРАЦИИ КАК СУБЪЕКТА И КАК ПРОЦЕССА
ON DEFINITION OF THE CONCEPT OF PUBLIC
ADMINISTRATION AS A SUBJECT AND AS A PROCESS**

Анотація. У статті робиться спроба розмежування публічної адміністрації як суб'єкта правовідносин та як відповідної діяльності, функції, яка йому властива.

Констатується, що публічне адміністрування як окремий правовий інститут в межах адміністративного права перебуває на етапі розвитку в пострадянських країнах, у тому числі в Україні, конкуруючи з теоріями і науками державного управління, які великою кількістю спеціалістів визнано такими, що не доцільно ототожнювати з сучасним публічним управлінням та адмініструванням. В той же час немає одностайності в поглядах, використовується термінологія, яка має подвійне значення.

У адміністративному праві західноєвропейських країн та країн Північної Америки, публічна адміністрація переважно визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах.

Є велика кількість наукових визначень публічного адміністрування та публічного управління. Визначення «публічне адміністрування» має такі тісно пов'язані значення- цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; – управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг

Таким чином, логічно було б дотримуватись передусім структурного підходу, згідно якого публічна адміністрація буде передусім розглядатись як сукупність органів держави та інших публічних інституцій, покликаних організувати ефективне функціонування суспільства. Проте не варто було б відкидати і процедурний підхід, оскільки діяльність такої структури є логічним продовженням її організаційних зв'язків і функціонального навантаження.

Ключові слова: публічне адміністрування; управлінські повноваження; суб'єкт владних повноважень

Аннотация. В статье делается попытка разграничения публичной администрации как субъекта правоотношений и как соответствующей деятельности, функции, ему свойственна. Констатируется, что публичное администрирование как отдельный правовой институт в рамках административного права находится на этапе развития в постсоветских странах, в том числе в Украине, конкурируя с теориями и науками государственного управления, большим количеством

спеціалістів признано нецелесообразно отождествлять с современным общественным управлением и администрированием. В то же время нет единогласия во взглядах, используется терминология, которая имеет двойное значение.

В административном праве западноевропейских стран и стран Северной Америки, публичная администрация в основном определяется как совокупность органов и учреждений, реализующих публичную власть путем выполнения закона, подзаконных актов и совершение других действий в публичных интересах. Есть большое количество научных определений публичного администрирования и публичного управления. Определение «публичное администрирование» имеет следующие тесно связанные значения- целостный государственный аппарат (политика, правила, процедуры, системы, организационные структуры, персонал и т.п.), финансируется за счет государственного бюджета и отвечает за управление и координацию работы исполнительной ветви власти и ее взаимодействие с другими заинтересованными сторонами в государстве, обществе и внешней среде; – управление и реализация различных правительственных мероприятий, связанных с выполнением законов, постановлений и решений правительства и управления, что связано с предоставлением публичных услуг.

Таким образом, логично было бы придерживаться, прежде всего, структурного подхода, согласно которому публичная администрация будет прежде всего рассматриваться как совокупность органов государства и других публичных институтов.

Ключевые слова: публичное администрирование; управленческие полномочия; субъект властных полномочий.

Summary. The article attempts to differentiate between public administration as a subject of legal relations and as a relevant activity, a function that is inherent in it. It is stated that public administration as a separate legal institution within the framework of administrative law is at the stage of development in post-Soviet countries, including Ukraine, competing with theories and sciences of public administration, which a large number of experts recognize as inappropriate with modern public administration. and administration. At the same time, there is no unanimity of views, terminology is used, which has a double meaning.

In the administrative law of Western European and North American countries, public administration is mainly defined as a set of bodies and institutions that exercise public power through the implementation of laws, regulations and other actions in the public interest. There are a large number of scientific definitions of public administration and public administration. The definition of «public administration» has the following closely related meanings – an integrated state apparatus (policies, rules, procedures, systems, organizational structures, staff, etc.), which is funded by the state budget and is responsible for managing and coordinating the executive branch and its interaction with other stakeholders in the state, society and the external environment; – management and implementation of various government measures related to the implementation of laws, regulations and decisions of the government and management related to the provision of public services.

Thus, it would be logical to follow a structural approach, according to which public administration will be considered primarily as a set of state bodies and other public institutions designed to organize the effective functioning of society.

Key words: public administration; managerial powers; subject of power.

Постановка проблеми. Публічне адміністрування як окремий правовий інститут в межах адміністративного права перебуває на етапі розвитку в пострадянських країнах, у тому числі в Україні, конкуруючи з теоріями і науками державного управління, які великою кількістю спеціалістів визнано такими, що не доцільно ототожнювати з сучасним публічним управлінням та адмініструванням. В той же час немає однакості в поглядах, використовується термінологія, яка має подвійне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання публічної адміністрації досліджувалось у працях таких науковців, як В. Авер'янов, О. Босак, М. Гурковський, В. Колпаков, М. Лахижа, Є. Міщук, В. Погорілко, А. Школик, М. Follett, D. Keeling та багатьма іншими. Проте розмежування процесу

і суб'єкта публічної адміністрації спеціально ними не проводилось.

Формулювання цілей статті. На підставі аналізу існуючих теорій і підходів науковців у галузі права та інших суспільних наук, окреслити і відмежувати розуміння публічної адміністрації як суб'єкта управлінських повноважень і як процесу їх здійснення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Науковцями пострадянського періоду використовуються переважно поняття «органи державного управління» та «державне управління», тоді як термін «публічне адміністрування» пропонують сучасні європейські правові теорії. Проте, слід відзначити думку фахівців, що недостатньо простого заміщення одного поняття на інше, оскільки теорія публічної адміністрації (яка є суб'єктом здійснення публіч-

ного адміністрування) має принципові відмінності від теорії державного управління, яке відповідно, здійснюють органи державного управління [1]. Так, нижче ми зупинимось на відмінностях публічної адміністрації як органу і як процесу (адже цей термін може розумітись в обох варіантах значень, а часто і у двох одночасно).

У адміністративному праві західноєвропейських країн та країн Північної Америки, публічна адміністрація переважно визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах [2].

Закордоном поняття «публічна адміністрація» часто використовується без його належного визначення, наприклад, у документах щодо вступу до Європейського Союзу мова йде про те що: «публічна адміністрація відповідальна за використання та контроль виконання політики Співтовариства у всіх країнах-членах Європейського Союзу, від імені відповідного уряду [3, с. 12].

Слід зазначити, що фахівці все ще не виокремили однозначної та сталої теорії щодо досліджуваної дефініції. Існує дуже багато варіацій та думок з цього приводу, дехто вважає, що публічну адміністрацію необхідно розглядати у двох аспектах: структурному та процедурному.

Відповідно до структурного підходу публічна адміністрація окреслюється як сукупність різних організацій, які виконують публічні функції. Що ж стосується процедурного підходу, то це сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями [4, с. 10].

З наведених вище суджень можна почерпнути думку, що публічне адміністрування з точки зору процедурного аспекту, слід розглядати як сукупність організаційних дій, заходів, які виконуються визначеними інституціями.

Дехто ж пропонує теорію, згідно якої до публічної адміністрації слід віднести сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування [5, с. 65–68].

Такий плюралізм думок вчених спонукає більш детально розглянути історію виникнення та зародження інституту публічного адміністрування як самостійної правової одиниці, яке, в свою чергу, виступає засобом реалізації прав та охоронюваних законом інтересів.

Історично так склалося, що на початку ХХІ століття у ряді країн громадяни стали незадоволеними роботою своїх урядів та якістю наданих ними публіч-

них послуг. Це стало причиною великої кількості проведених урядових реформ з багатьма напрямами удосконалення своєї роботи та зменшення кількості податків, які збиралися на реалізацію державних ідей. Ці реформи сприяли покращенню функціонуванню виконавчих гілок влади.

Велика кількість соціально-економічних, політичних та інституційних чинників спричинила появу нової форми управління в публічному секторі.

Нові правила вимагали застосування усучаснених підходів до управління: удосконалення традиційних методів управління, які формувалися на використанні владних повноважень та сталих бюрократичних процедурах, на такі, що націлені на надання якісних публічних послуг.

Удосконалення урядів та методів їх роботи спричинило заміну традиційних механізмів та важелів впливу в сфері управління на ринкові: наказ і контроль переродились у мотивацію та ціль на результат.

Якісна робота державних інститутів, використання ринкових форм управління, децентралізація, ціль на результат, а не на саму процедуру — головні чинники, що стали основою зародження нової форми управління у державах.

Запропонована М. Вебером теорія ідеальної бюрократії отримала шквал негативної критики наприкінці ХХ століття [6]. Її суть полягала у тому, що лише завдяки чіткій управлінській ієрархії та дотриманню жорстких правил можна очікувати значного підвищення ефективності управління, але вже на той час стало зрозуміло, що це не так.

Розвиток науки управління значно підсилював виникненням поведінкової теорія менеджменту, за нею людський фактор в управлінні ставав на перше місце. Управління — мистецтво виконувати роботу через інших людей [7, с. 17].

Така наукова думка вказувала на те, що підвищити дієвість управління, можна шляхом підвищення ефективності використання людських ресурсів.

Поняття «публічне адміністрування», свого часу замінило визначення «публічне управління», що вперше зробив у своїх висловлюваннях англійський державний службовець Кілінг Д. у 1972 р. [8, с. 15].

Публічне управління — це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [8, с. 15].

З метою покращення роботи та ефективності всього публічного апарату і виникла нова стратегія управління у публічній сфері, необхідність модернізації організаційних структур та їх процедур, які вони здійснюють, були першоджерелом змін.

Є велика кількість наукових визначень публічного адміністрування та публічного управління.

Визначення «публічне адміністрування» має такі тісно пов'язані значення:

- цілісний державний апарат, який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;
- управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [9].

Однак, існує судження, з яким важко не погодитись, згідно якого даний інститут не що інше, як діяльність відповідних структурних утворень із виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу (інтерес соціальної спільноти, що легалізований і задоволений державою) [10, с. 31–32].

Аналізуючи підходи фахівців можна виокремити ключову складову публічного адміністрування, яка присутня у їх судженнях — дія даного інституту спирається на державну владу.

Має місце теорія, згідно якої публічна адміністрація — це соціально керована система, що включає органи публічного управління і адміністративні структури, (тут ув'язуються і органи і їх діяльність) службовці яких виконують завдання, пов'язані з реалізацією функцій цих органів та наданих ним повноважень і надають публічні послуги громадянам [11, с. 34].

Отже публічна адміністрація — це організація і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші адміністративні функції

в публічних інтересах. До цієї системи входять найсамперед органи виконавчої влади (теорія публічної адміністрації не відмінняє теорії розподілу влад на виконавчу, законодавчу і судову) та виконавчі структури органів місцевого самоврядування, а також державна служба та служба в органах місцевого самоврядування [12, с. 20–28].

Науковці вбачають в публічному адмініструванні також систему органів і установ, які наділені владними повноваженнями й у межах покладених на них функціональних обов'язків організують і здійснюють діяльність щодо задоволення загальних публічних інтересів [13, с. 9].

Думка, що публічна адміністрація: «це складне поєднання процесів, структур і відносин по реалізації публічної влади з метою стратегічного створення і реалізації наявних ресурсів у нове матеріальне та духовне багатство» [14], теж має місце та виділяється своєю оригінальністю стосовно своєї мети.

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, логічно було б дотримуватись передусім структурного підходу, згідно якого публічна адміністрація буде передусім розглядатись як сукупність органів держави та інших публічних інституцій, покликаних організувати ефективно функціонування суспільства. Проте не варто було б відкидати і процедурний підхід, оскільки діяльність такої структури є логічним продовженням її організаційних зв'язків і функціонального навантаження.

Отже більшою мірою публічна адміністрація є суб'єктом і в певному значенні водночас залишається процесом діяльності даного суб'єкта, нерозривно з ним пов'язаним як зміст і форма у філософсько-категоріальному сенсі.

Література

1. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 204 с.
2. Міщук Є. В. Організація діяльності керівників публічних адміністрацій на сучасному етапі розвитку публічного управління в Україні // Електронний журнал: Ефективна економіка, 2016. № 10.
3. Стратегия за модернизирание на държавната администрация от присоединяване към интегриране. 2003–2006. Приета с Решение № 671 на Министерския съвет от 24.09.2003 г. С.: 2003. 19 с.
4. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник для юрид. фак. та фак. міжнар. відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.
5. Авер'янов В. Б. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні // Юридичний журнал. 2005. № 742. С. 6–68.
6. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds> (дата звернення: 21.08.2020).
7. Mary P. Follett. *Creating Democracy, Transforming Management*, Tonn, Joan C., New Haven: Yale University Press, 2003. 366 p.

8. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972). London: Allen & Unwin.
9. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / В. И. Даль. М.: Рус. яз., 1999. Т. 3: П. 1999. С. 535.
10. Погорілко В. Ф. Публічна влада. Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5. 736 с.
11. Арабаджийски Н. Организация на публичната администрация в Република България. София: Изд-во Нов български университет, 2010. 309 с.
12. Колпаков В. К. Административне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
13. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 204 с.
14. Лахижа М. Дефініція поняття «публічна адміністрація» в Республіці Болгарія. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/1/03> (дата звернення: 19.08.2020).

References

1. Rejestracijna dijalnistj publichnoji administraciji: orghanizacijno-pravovuj aspekt: monoghrafija. Ljviv: LjvDUVS, 2012. 204 s.
2. Mishhuk Je. V. Orghanizacija dijalnosti kerivnykiv publichnykh administracij na suchasnomu etapi rozvytku publichnogho upravlinnja v Ukrajinі // Elektronnyj zhurnal: Efektyvna ekonomika, 2016. # 10.
3. Strateghyja za modernyzyrane na dyzhavnata admynstracyja ot prysoedyjavane kym ynteghryrane. 2003–2006. Pryeta s Reshenye # 671 na Mynysterskyja svet ot 24.09.2003 gh. S.: 2003. 19 s.
4. Shkolyk A. M. Porivnjajlne administratyvne pravo: navch. posibnyk dlja juryd. fak. ta fak. mizhnar. vidnosyn. Ljviv: ZUKC, 2007. 308 s.
5. Aver'janov V. B. Aktualjni zavdannja stvorennja novogho zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu v Ukrajinі // Jurydychnyj zhurnal. 2005. # 742. S. 6–68.
6. Bosak O. Z. Publichne upravlinnja jak nova modelj upravlinnja u derzhavnomu sektori. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds> (data zvernennja: 21.08.2020).
7. Mary P. Follett. Creating Democracy, Transforming Management, Tonn, Joan C., New Haven: Yale University Press, 2003. 366 p.
8. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen & Unwin.
9. Dalj V. Y. Tolkovj slovarj zhyvogho velykorusskogho jazyka: v 4 t. / V. Y. Dalj. M.: Rus. jaz., 1999. Т. 3: P. 1999. S. 535.
10. Poghoriilko V. F. Publichna vlada. Jurydychna encyklopedija: v 6 t. K.: Ukrajinjsjka encyklopedija im. M. P. Bazhana, 2003. Т. 5. 736 s.
11. Arabadzhyjsky N. Orghanyzacyja na publichnata admynstracyja v Republyka Vьlgharyja. Sofyja: Yzd-vo Nov vьlgharsky universytet, 2010. 309 s.
12. Kolpakov V. K. Administratyvne pravo Ukrajinjy: pidruchnyk / V. K. Kolpakov, O. V. Kuzjmenko. K.: Jurinkom Inter, 2003. 544 s.
13. Rejestracijna dijalnistj publichnoji administraciji: orghanizacijno-pravovuj aspekt: monoghrafija. Ljviv: LjvDUVS, 2012. 204 s.
14. Lakhyzha M. Definicija ponjattja «publichna administracija» v Respublici Bolgharija. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/1/03> (data zvernennja: 19.08.2020).