

## ПРАВОВА ДЕТЕРМІНАЦІЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»

*Стаття присвячена визначенню відносно нового для української адміністративно-правової науки поняття публічного адміністрування. З цією метою автор аналізує традиційні поняття державного управління, державного регулювання та їх співвідношення. Публічне адміністрування пов'язується із поняттями публічних послуг та публічної адміністрації і визначається як діяльність останньої щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму.*

**Ключові слова:** державне управління, державне регулювання, публічне адміністрування, завдання та функції державного управління, публічна адміністрація, управлінські послуги, адміністративні послуги, публічні послуги, адміністрування.

Межі державного управління, його мета та зміст повністю залежать від домінуючих економічних та соціальних відносин, сучасний стан запровадження та розвитку новітніх процесів свідчать про зменшення функцій державного управління. На цій підставі проявляються тенденції до становлення системи державного регулювання, коли безпосереднє втручання апарату управління в діяльність об'єктів зменшується, а управлінський вплив пов'язується із самостійністю тих чи тих структур. Це піскильки не зменшує ролі виконавчої влади в державному управлінні, тим більше, що «відмінність цих понять полягає у ступені впливу керуючого на керованого та рівні підлеглості або відсутності підлеглості» [1, с. 23].

Термін «державне регулювання» почали широко вживати починаючи з середини 90-х років ХХ ст. у наукових дослідженнях, присвячених втручанню держави в ринкову економіку, тим самим акцентувалась увага на особливості цього явища в ринковій економіці та відмінності його від державного управління економікою, що існувало в радянському суспільстві державного управління економікою. Згодом цей термін знайшов своє відображення і в нормативно-правових актах, зокрема законах, однак, незважаючи на те, що багато нормативно-правових актів у своїй назві мають словосполучення «державне регулювання», визначення самого поняття «державне регулювання» у них немає.

Звернемося до етимології самого слова «регулювання». Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo», що має значення «улаштувати, упорядкувати». Приблизно те ж саме тлумачення поняття «регулювати» подає в словнику С. Ожегова: «регулювати направляти розвиток, рух чого-небудь з метою упорядкувати, систематизувати» [2, с. 4]. Автори Словника синонімів української мови подають такий синонім до слова

«регулювати» – «налагоджувати» (створювати умови для нормальної діяльності, функціонування чого-небудь» [3, с. 543]. Таким чином, можна дійти висновку, що абсолютна більшість енциклопедій та словників пов'язують етимологію терміна «регулювання» з процесом упорядкування, створення умов для функціонування чого-небудь.

Юридична енциклопедія визначає державне регулювання як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві. За своєю змістовою сутністю державне регулювання ширше, ніж поняття державне управління, оскільки останнє для досягнення своїх цілей застосовує насамперед адміністративні методи [4, с. 118]. З цим твердженням важко погодитися, оскільки в загальній теорії управління встановлено, що регулювання – це функція управління, яка забезпечує рівновагу стану інституційних утворень [5, с. 46], тобто державне регулювання за змістом не може бути ширшим за державне управління, це правова категорія, яка має власне змістове навантаження, визначене функціональним призначенням.

Найбільшу увагу визначенню природи державного регулювання присвятили дослідники питань державного впливу на економічні процеси, зокрема підприємницького сектора. Так, наприклад, Т. Кравцова розглядає державне регулювання як окрему галузь державного управління, яка являє собою цілеспрямовану організуючу діяльність органів державної влади, що реалізується за допомогою специфічних, притаманних лише їй правових форм і методів, які держава може застосовувати тільки у сфері підприємництва у свою чергу,

А. Ластовенський визначає державне регулювання підприємницькою діяльністю як діяльність органів держави, що спрямована на реалізацію державної економічної політики [6, с. 74].

Досліджуючи основні риси державного регулювання сільського господарства в сучасних умовах, З. Павлович та В. Стретович зазначають, що державне регулювання, як і управління – завжди упорядка й організаційна діяльність. Державне регулювання надає можливість суб'єктам вибору бажаного й вигідного для них варіанта поведінки, спрямованого передусім на об'єднання та координацію зусиль людей, державних органів, установ, підприємств і організацій різних форм власності з метою вирішення завдань політичного, економічного, науково-технічного і соціального характеру [7, с. 316]. З зазначеним твердженням також не можна погодитися, оскільки управління та регулювання в жодному разі не є синонімами, кожний з цих термінів має власне змістове теоретичне та практичне навантаження.

У теорії адміністративного права питання співвідношення регулювання, управління та керівництва найчастіше розглядається через розуміння останніх як відповідних загальних методів державного управління. Так, наприклад, Т. Коломоєць визначає регулювання як визначення загальної політики й принципів її реалізації через різні напрямки, а керівництво як практичне проведення в життя загальної політики й принципів у відповідній галузі управління, контроль й розробку напрямків діяльності підконтрольних суб'єктів. На відміну від регулювання та керівництва, управління як метод, знаходить свій вияв у прямому систематичному впливі суб'єкта управління на об'єкт повсякденного оперативного характеру [8, с. 46]. На наш погляд, не зовсім правильно розглядати регулювання як метод державного управління, оскільки методи державного управління – це відповідно різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організаційного впливу суб'єктів управління на об'єкти, які віднесені до їх ведення, а регулювання не є способом або прийомом впливу, це відповідне призначення, яке має специфічне навантаження та зміст. Водночас, державне управління – цілеспрямований організаційний та регуляційний вплив держави (через систему її органів і посадових осіб) на суспільні процеси, відносини і діяльність людей [9, с. 15], яке проявляється через відповідні способи, прийоми та засоби. Воно спирається на владні повноваження і являє собою спосіб реалізації влади, яка поширюється в цілому на все суспільство. У свою чергу закони, основні, загальні, типові рішення, правила, норми, встановлені державою, є загальнообов'язковими і забезпечуються її авторитетом. Специфіку державного управління становлять характер і обсяг суспільних явищ, які охоплені ним. У центрі такого управління – зміст державного впливу – вирішення спільних справ, узгодження дій громадян, захист спільного інтересу, задоволення потреб суспільства, а не окремих громадян та соціальних груп.

Комплекс методів і засобів державного впливу складають не тільки правові, політичні, економічні форми (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання), але й примус за допомогою правоохоронних органів. Державна влада та управління в ролі джерела мають правову і політичну зумовленість (легітимність), а в реалізації силу державного апарату, який володіє засобами примусу. Тобто, на наш погляд, також не можна стверджувати, що державне управління – це метод через який реалізовується влада. Правильно буде визначити, що «державне управління є формою вираження виконавчої та інших видів адміністративної влади» [10, с. 29].

Узагальнення поглядів, що сформувалися в науці, щодо співвідношення державного управління та державного регулювання, дозволило подати такий перелік основних концепцій:

- 1) державне регулювання є більш широким поняттям, ніж державне управління;
- 2) державне регулювання є різновидом державного управління;
- 3) державне регулювання є функцією державного управління;
- 4) державне регулювання та державне управління розглядаються як тотожні за своїм значенням та сутністю і відрізняються лише мірою впливу на керовані суб'єкти;
- 5) можливий розгляд державного регулювання під різними кутами зору, наприклад і як функція державного управління, і як метод тощо.

Отже, наявні міркування про співвідношення категорій «державне управління» та «державне регулювання» не мають єдиної концептуальної позиції, оскільки ніхто з зазначених учених не досліджував сутність державного управління, яку не можливо встановити без осмислення мети такої діяльності. Аналіз наявних у вітчизняній та зарубіжній спеціальній літературі підходів до визначення специфіки державного управління дає підстави стверджувати, що більшість дослідників підкреслюють цілеспрямований характер управлінської діяльності [11, 12]. У радянській науковій літературі зазначалося, що метою управління є об'єднання зусиль громадян, органів влади, підприємств, установ, організацій для вирішення завдань економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного характеру [12, с. 18]. Л. Юзьков вважав, що в державній сфері зміст владно-організаційного впливу суб'єктів управління на об'єкти детермінований вихідною метою – забезпечити ефективне функціонування всього соціального організму [13, с. 75–86].

Значна кількість учених підходить до питання формулювання мети соціального управління з позицій кібернетичного підходу [14, с. 34].

У роботах С. Кубко про мету управління йдеться в контексті проблем програмно-цільового підходу в управлінні [15, с. 38–40, 55].

Узагальнюючи, можна дійти висновку, що метою державного управління є соціальне детермінований та науково обгрунтований результат, на

досягнення якого спрямований процес публічно-управлінської діяльності.

Мета державного управління конкретизується в завданнях й реалізується за допомогою функцій. На підставі вивчення значної кількості наукових праць можна стверджувати, що більшість з них присвячені меті та функціям або тільки функціям державного управління [16, с. 145; 11, с. 54–55].

Для багатьох праць, присвячених проблемам державного управління, зокрема західних авторів, характерне ототожнення понять «завдання» та «функції». Наприклад, французький вчений Р. Драго підкреслює, що на практиці щодо державного управління терміни «завдання», «функція» та «компетенція» вживають як синоніми. На його думку, завдання державного управління – це виконання всього, реалізація чого забезпечується ним чи повинна забезпечуватися. Функція – це залежність між завданнями (поняттям науки державного управління) та компетенцією як правовою категорією (правове оформлення відповідних управлінських завдань) [17, с. 60–61]. Французький науковець Б. Гурне ототожнює завдання та функції на рівні саме головних завдань («головні завдання, або функції»), з помір яких цей учений виділяє чотири категорії: функції верховної влади, економічні, соціальні, освітні і культурні [18, с. 19]. В іншій своїй праці Б. Гурне розглядає як синоніми поняття «функції державного управління» та «функції держави» [19, с. 36–38]. Й. Кхола взагалі розуміє функцію управління як узагальнення певної групи завдань як реалізованих видів діяльності [20, с. 68–69].

Викладений широкий спектр поглядів дає підставу стверджувати, що найбільш оптимальним визначенням завдань державного управління є їх розуміння як основних напрямків управлінської діяльності, які в конкретних умовах є етапами досягнення мети управління.

Серед науковців не викликає заперечень той факт, що зміст державного управління розкривається, зокрема, через зміст і характер функцій, які реалізуються в процесі такої діяльності. На думку В. Афанасєва, яка підтримується й іншими науковцями, функції управління являють собою операції, дії суб'єкта управління, що відповідають послідовним стадіям управлінського циклу та сукупність яких становить зміст управлінського процесу [28, с. 207]. Схожий підхід і в Г. Туманова, який зазначає, що єдина соціальна функція «управління» складається з ряду функцій «другого порядку», які відповідають елементам управлінського циклу [21, с. 138]. Отже, функції тут пов'язуються із стадіями управлінського процесу, втрачаючи самостійне значення. Ототожнення стадій управлінського циклу із функціями управління, на наш погляд, є невізправданним, оскільки зміст усіх стадій представлений різноманітними діями, які можуть неодноразово повторюватися на будь-якій з цих стадій.

Досить часто в науковій літературі функції управління нібито «розчиняються» в самому управлінському впливі або його частинах. Наприклад,

Г. Атаманчук зазначає, що функціями управління є реальний, силовий, цілеспрямований та регуляційний вплив на кероване явище [27, с. 120–121]. Д. Бахрах наголошує на тому, що функції управління є типовими видами взаємодії між суб'єктами і об'єктами, тобто теж прирівнює їх до самого управлінського впливу [23, с. 63–64].

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок про те, що функції державного управління – це види управлінської діяльності суб'єкта, спрямовані на вирішення конкретних завдань, пов'язані із його впливом на об'єкти.

Треба відзначити, що в теорії держави і права до ознак функції відносять відокремлений, самостійний характер діяльності, однорідність її змісту, об'єктивну необхідність і особливу цілеспрямованість.

Не менш дискусійним є питання класифікації функцій управління. Попиреною є їх класифікація на загальні (основні) та особливі (спеціальні, специфічні, або функції спеціалізованого управління) [22, с. 263]. Загальні функції управління визначають як універсальні види (напрямки) діяльності суб'єктів державного управління, в межах яких вирішуються найбільш загальні завдання, що мають стосунок до всіх суб'єктів і об'єктів, у переважній більшості випадків до них відносять прогнозування, планування, організацію, регулювання, керівництво, координацію, контроль та облік. Деякі дослідники в ролі основних функцій державного управління називають також цілескладання, інформування, активізацію [11, с. 54–56]. Цікаво, що Д. Бахрах, на відміну від інших учених, класифікує і загальні функції управління [23, с. 66–67].

У науковій літературі виділяють також функції-операції (відповідають конкретним стадіям управлінського циклу, здійснюються будь-яким суб'єктом до будь-якого об'єкта) та функції-завдання (є конкретними) [23, с. 207]. Ми вважаємо, що такий поділ певною мірою відповідає класифікації функцій на загальні та особливі.

Поряд із загальними функціями та їх численними варіантами виділяють спеціальні функції, які характеризуються тим, що забезпечують урахування характеристик конкретного суб'єкта управління та об'єкта його впливу, розрізняючись залежно від особливостей галузей управління, підприємств, установ, організації тощо. Тут необхідно зазначити і те, що в деяких дослідженнях можливість і доцільність поділу управлінських функцій на загальні та особливі заперечується. Так, Г. І. Петров вважає, що оскільки загальні функції властиві всій системі управління, пронизують усі її ланки та підсистеми, то необхідності виділяти спеціалізовані функції немає [24, с. 49].

Отже, на підставі вищевикладеного матеріалу, можна стверджувати, що державне регулювання – це одна з форм функціонального прояву державного управління. Дерегулювання допускає можливість та/або передбачає створення необхідних умов для самостійної, зокрема спонтанної, дії

внутрішніх механізмів функціонування та розвитку системи. Ці поняття відрізняються ступенем детермінованості наслідку впливу чи то управлінського, чи то регулятивного. Управлінський вплив більш жорстко детермінований, а регулятивний менш жорстко, тобто «м'яко» детермінований.

У сучасних умовах розвитку демократичної держави, де запроваджуються європейські стандарти та в основу державних пріоритетів покладається забезпечення публічно-правових інтересів, змінюються форми реалізації владних повноважень публічної адміністрації. Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн здебільшого визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи. Переважною основою діяльності зазначених органів стає саме державне регулювання як одна з форм державного управління. З цього приводу треба відзначити, що в системі реалізації законодавчої та судової влади, а також решти державних органів (органів прокуратури, Рахункової палати, Вищої ради юстиції тощо) здійснення державного управління має допоміжне значення щодо їх основних завдань і функцій, оскільки обмежується суто внутрішньоорганізаційними рамками. Відносно цих структур державне управління має похідний, певною мірою обслуговуючий характер. Водночас, низка повноважень публічної адміністрації (надання управлінських послуг, справляння податків та інших обов'язкових зборів, застосування заходів адміністративного примусу (адміністративних стягнень до правопорушників тощо)) хоча й сприяє реалізації управлінського впливу, однак не містить ознак прямого державного управління.

Тобто, у характері сучасних адміністративно-правових відносин відокремлюються не управлінські ознаки, а ознаки так званої «публічно-сервісної» діяльності публічної адміністрації, спрямовані на забезпечення прав і законних інтересів суспільства в цілому.

Особливо це стало актуальним з розвитком інституту адміністративних послуг населенню, що їх надають публічні органи управління.

Треба зазначити, що теорію публічних послуг запозичено з досвіду Великої Британії, США, Канади, де з 80-х років ХХ століття відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянином. В Україні при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, саме на правилах надання адміністративної послуги, в той же час увага зосереджується саме на терміні «послуга», який надається публічною адміністрацією. Наголошується, що Україна повинна перетворитись у державу для людини, а не залишатись, як це було в радянські часи, утворенням для пригнічування громадян. Раніше вважалося, що держава, її органи управляють вищі нижчими, і найнижчою ланкою державного організму,

його «гвинтиками», були прості громадяни. Сучасне розуміння демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі в суспільстві. Це означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто вчиняє різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод. Останнім часом увага акцентується на терміні «адміністративні послуги», де вказується на суб'єкт, який надає такі послуги, на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, ознака «адміністративності» характеризує владно-публічну природу діяльності щодо надання цих послуг. Хоча деякі дослідники пропонують запровадження терміна «публічні послуги», яке охоплює всі послуги, надавані публічним сектором і за надання яких відповідальність несе публічна влада. У поняття «послуги» вкладається зміст щодо діяльності із задоволення певних потреб особи, і здійснюється ця діяльність за ініціативою особи, на її прохання [25, с. 117].

Отже, сучасна правова система тяжіє до узагальненого терміна, який би охоплював зміст, характер та особливості діяльності публічної адміністрації. У класичній адміністративно-правовій науці використовується термін «адміністрування», під яким розуміється провидіння, організування, виконання, розпоряджання та контролювання [26, с. 11]. У межах публічного адміністрування змінюються пріоритети цілей та завдань, постійно удосконалюється технічна система, домінуюча роль покладається на досягнення цілі. Причини, умови та результат угруповань проявляється в системі координаційного механізму контролю, узагальненні ресурсів посадових позицій та організаційних одиниць, встановленні узагальнених показників результативності діяльності та у відповідному взаємному узгодженні, що дозволяє здійснювати цей процес відповідно до визначених принципів.

Отже, публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму.

### Література

1. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20–27.
2. Кравцова Т. Правова природа державного регулювання підприємницької діяльності // Підприємництво, господарство і право. 2003. № 8. С. 3–6.
3. Словник синонімів української мови у 2 т. / А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, С. І. Головошук та ін. К.: Наукова думка, 1999–2000. Т. 2. 954 с.
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушко (голова редкол.) та ін. К.: Українська енциклопедія, 2001. – Т. 3. – 789 с.
5. Пілішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 694 с.
6. Ластовецький А. Необхідність, межі та критерії доцільності державного регулювання підприємницького сектора економіки // Підприємництво, господарство і право. 2002. № 8. С. 72–76.

7. *Державне управління: теорія і практика* / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
8. *Коломоєць Т. О.* Контроль як функція державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Науковий збірник. – Х.: Хар. РІУАДУ, 2001. – № 3 (11). С. 229–233.
9. *Глазунова П. И.* Система государственного управления: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ ДАПА, 2002. 494 с.
10. *Козлаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
11. *Зеркин Д. П., Игнатов В. Г.* Основы теории государственного управления. Курс лекций. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2000. – 448 с.
12. *Паучные основы государственного управления в СССР.* М.: «Наука», 1968. 240 с.
13. *Юзьков Л. П.* Государственное управление в политической системе развитого социализма. К.: Вища школа, 1983. 155 с.
14. *Козлов Ю. М., Фролов Е. С.* Научная организация управления и право. – М.: Издательство МГУ, 1986. – 248 с.
15. *Кубко Е. Б.* Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика). К.: Наукова думка, 1988. 232 с.
16. *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юридическая литература, 1988. 320 с.
17. *Драго Р.* Административная наука: Пер. с франц. Л. Энтина; Под ред. и послесловие Б. М. Лазарева. М.: Прогресс, 1982. – 245 с.
18. *Гурье Б.* Державне управління: Пер. с франц. К.: Основи, 1993. 166 с.
19. *Гуртвей Б.* Введение в науку управления: Пер. с франц. Г. С. Яковлева; Ред. и вступ. статья М. И. Пископина. – М.: «Прогресс», 1969. – 429 с.
20. *Кхол И.* Эффективность управленческих решений: Пер. с чешск. М.: Прогресс, 1975. 198 с.
21. *Туманов Г. А.* Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М.: Юридическая литература, 1972. 232 с.
22. *Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР* / Под общ. ред. В. В. Цветкова. – К.: Наукова думка, 1978. – 428 с.
23. *Бахрах Д. Н.* Основные понятия теории социального управления: Учебное пособие по спецкурсу. Пермь: ПГУ, 1978. 102 с.
24. *Петров Г. И.* Основы советского социального управления. Л.: Изд. Ленингр. ун-та, 1974. 291 с.
25. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
26. *Административное право зарубежных стран.* / Общ. ред. А.М. Козырина. М.: «СПАРК», 1996. 229 с.
27. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций / Атаманчук Г. В. М.: Юрид. лит-тер., 1997. 400 с.
28. *Афанасьев В. Г.* Системность и общество. М.: Политиздат, 1980. – 368 с.

#### **О. В. Кузьменко**

Правовая детерминация понятия «публичное администрирование».

Статья посвящена определению относительно нового для украинской административно-правовой науки понятия публичного администрирования. С этой целью автор анализирует традиционные понятия государственного управления, государственной регуляции и их соотношения. Публичное администрирование связано с понятиями публичных услуг и публичной администрации и определяется как деятельность последней относительно удовлетворения общих публичных интересов соціуму.

#### **O. V. Kuzmenko**

Legal determinaciya of concept «Public administration».

The article is devoted to determination of rather new to the Ukrainian administrative-legal science concept of public administration. To that end an author analyses the traditional concepts of the government, state regulation and their correlation. Public administration contacts with the concepts of public services, public administration and is determined as activity of the last on satisfaction of general public interests of society.