

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.19>

МОРГУНОВ О.А.

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ВИД ДЕРЖАВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті визначено співвідношення понять державне управління, публічне управління, публічне адміністрування та встановлено їх місце в категоріально-понятійному апараті сучасної науки адміністративного права України. Наголошено, що державною визначається служба в органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях, інших державних органах на посадах, компетенція яких не охоплює прийняття політичних рішень. Визначено, що в широкому розумінні державне управління тлумачиться як діяльність усіх органів держави по виконанню завдань та функцій держави. У вузькому розумінні – державне управління пов'язується з реалізацією виконавчої влади. Обидві концепції мають багато прихильників, компроміс між якими запропоновано у вигляді позиції, що «кожний з наведених варіантів тлумачення виправданий лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття. Поняття публічного управління на відміну від поняття державного управління, по-перше, ілюструє найбільш значимі на цей час ознаки відповідної діяльності: втілення суверенітету народу, належність влади народові, реалізацію суспільних інтересів без підміни їх державними, волею держави тощо. По-друге, не обмежує число суб'єктів органами держави, дозволяючи віднести органи місцевого самоврядування до суб'єктів публічного управління. По третє, адаптація законодавства України до законодавства ЄС включає необхідність перегляду понять, які у міжнародному вимірі не використовуються чи можуть бути розтлумачені неоднозначно. Зроблено висновок, що публічне адміністрування доцільно пов'язувати з обсягом категорії державного управління

© МОРГУНОВ О.А. – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри спеціальної фізичної підготовки (Харківський національний університет внутрішніх справ)

у вузькому розумінні та визначати як професійну політично неупереджену діяльність на посадах публічної служби в органах держави та місцевого самоврядування в межах їх компетенції із практичного виконання завдань і функцій держави: аналіз державної політики; забезпечення її реалізації; виконання норм законодавства; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом органів; реалізації інших повноважень, визначених законодавством.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, державне управління, публічна служба, державна служба, державна влада, публічна влада.

In the article is defined the relationship between the concepts of state administration, public administration, and establishes their place in the categorical and conceptual apparatus of modern science of administrative law of Ukraine. It is emphasized that the state is determined by the service in executive bodies, local state administrations, other state bodies in positions whose competence does not cover political decision-making. It is determined that in the broad sense of the state administration is interpreted as the activity of all bodies of the state for the fulfillment of the tasks and functions of the state. In the narrow sense, government is associated with the exercise of executive power. Both concepts have many adherents, the compromise between which is suggested in the form of the position that "each of the given variants of interpretation is justified only at a clearly defined theoretical and cognitive level of use of this concept. The concept of public administration, in contrast to the concept of public administration, first, illustrates the most significant signs of relevant activities to date: the realization of the sovereignty of the people, the ownership of power to the people, the realization of public interests without replacement of their state, the will of the state, etc. Secondly, it does not limit the number of entities by state bodies by allowing local governments to be classified as public entities. Third, the adaptation of Ukrainian legislation to EU law involves the need to review concepts that are not used internationally or can be interpreted ambiguously. It is concluded that public administration should be related to the scope of the category of public administration in the narrow sense and defined as professional politically impartial activity in the positions of public service in state bodies and local self-government within their competence in practical fulfillment of tasks and functions of the state: ensuring its implementation; compliance with legal norms; ensuring the provision of accessible and quality administrative services; supervising and monitoring compliance with legislation; management of financial resources, property and control over their use; management of personnel of bodies; the exercise of other powers specified by law.

Key words: public administration, state administration, public service, state service, state power, public power.

Вступ. Наука адміністративного права розвивається разом із розвитком держави, громадянського суспільства, права, законодавства тощо. Процеси та перетворення, які на сьогодні відбуваються в Україні, відображаються і у науці адміністративного права. Для науки про управління до числа провідних змін відносно модернізацію основоположної для науки адміністративного права концепції ролі та місця держави серед суб'єктів адміністративного права, її завдань та функцій, форм і методів функціонування, взаємодії з громадянським суспільством, принципів управління, розподілу повноважень між різними рівнями апарату держави тощо. Враховуючі інші зміни адміністративно-політичного, економічного, господарського та соціального характеру в Україні з часів проголошення незалежності, питання вдосконалення та еволюції категоріально-понятійного апарату науки адміністративного права актуалізується.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання публічного адміністрування як категорії науки адміністративного права вивчалось рядом науковців, серед яких В.Б. Авер'янов, І.М. Мінаєва, О.І. Миколенко, А.О. Селіванов, О.І. Сушинський та інші, їх праці стали основою для написання цієї статті.

Постановка завдання. Для нашого дослідження особливе значення має факт використання науковцями, державними службовцями, політиками та іншими суб'єктами адміністративних

правовідносин, окрім поняття «державне управління», іншої дефініції – «публічне адміністрування». Водночас ми кажемо, що обидві ці категорії використовуються. Але точніше буде вказати про заміну у трактуванні ряду науковців категорії державного управління публічним адмініструванням. А інші, навпаки, пропонують їх паралельне існування. Однак як у першому, так і у другому з наведених варіантів розвитку категоріально-понятійного апарату науки адміністративного права першочергова для вирішення проблема (змісту понять) залишається не вирішеною однозначно.

Метою статті є визначення співвідношення понять державне управління, публічне управління, публічне адміністрування та встановлення їх місця в категоріально-понятійному апараті сучасної науки адміністративного права України.

Результати дослідження. Сьогодні, як вказує В.Б. Авер'янов, нагальною є потреба модернізації ідеології публічної влади в напрямі зміни «класичної» природи управління, що ґрунтується на пануванні держави над людиною, до філософії служіння держави інтересам людини [1, с. 14]. Концепція переорієнтації держави на служіння людині, а не управління людьми, з одного боку, а з іншого, коли до уваги взяти сучасний курс України на поглиблення європейської інтеграції з метою набуття членства в ЄС (процес інтеграції охоплює вдосконалення вітчизняної законодавчої бази у формі адаптації законодавства України до законодавства ЄС), пояснюють перегляд та розширення категоріально-понятійного апарату науки адміністративного права України. Однак якщо врахувати відсутність офіційного тлумачення понять державне управління, публічне управління, публічне адміністрування, то відповідне «збагачення» стикається з проблемами практичного використання не тільки нових, але й усталених категорій адміністративного права.

Одразу зауважимо, що сьогодні переходу на використання поняття публічне адміністрування чи публічне управління замість поняття державного управління не відбулося. Поняття державне управління залишається серед категорій, які використовують науковці та суб'єкти адміністративних правовідносин [2; 3]. При цьому, не зважаючи на досвід використання, його зміст так і не був роз'яснений законодавцем. А науковці з цього приводу не мають спільної точки зору.

Якщо підсумувати розбіжні погляди на категорію державного управління, то узагальнення видає дві концепції трактування обсягу вказаної категорії: широке та вузьке розуміння. В широкому розумінні державне управління тлумачиться як діяльність усіх органів держави по виконанню завдань та функцій держави, у вузькому – державне управління пов'язується з реалізацією виконавчої влади. Обидві концепції мають багато прихильників, а компроміс між ними запропоновано у вигляді позиції, що «кожний з наведених варіантів тлумачення виправданий лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття. Тобто все залежить від об'єкту та цілей дослідження. Якщо об'єкт та цілі дослідження зумовлюють використання державного управління в широкому значенні, то саме в цьому значенні його бажано використовувати в конкретній науково-дослідній праці». Водночас така пропозиція викликає зауваження, що позначення різних за змістом явищ через одне поняття «свідчить про недосконалість понятійно-категоріального апарату відповідної науки» [4, с. 102]. І з цим неможна не погодитись. Адже двозначність трактування понять виключається в юриспруденції для точного їх застосування та використання.

Законодавець, подібно поняттю державне управління, не надає офіційного трактування категорій «публічне адміністрування», «публічне управління», що на практиці призводить до розбіжності уявлень про їх об'єм та зміст. Хоча деякі відправні точки зору на систему влади в чинному законодавстві України можливо знайти. Насамперед в Конституції України зауважено про здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6) народом безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). Серед спеціальних базових законів наявні Закон України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», Кодекс адміністративного судочинства України. Разом перелічені положення дають можливість сформувати деякі уявлення про концепцію влади та управління в Україні: влада належить народові України, яку він здійснює безпосередньо та опосередковано через органи державної влади (виконавчої, законодавчої та судової) та органи місцевого самоврядування. Враховуючи, що вказані органи є особами юридичними, реалізація влади здійснюється в кінцевому рахунку публічними службовцями на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійною діяльністю суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [5]. Отже, концепція влади та управління в Україні включає: владу народу Укра-

їни (публічну владу), публічне управління (опосередкована реалізація публічної влади), публічну службу з виділенням політичного та адміністративного складника.

Водночас закону про публічну службу в Україні немає. З наведених понять лише поняття публічної служби міститься в п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства в Україні [5]. Ситуація ускладнюється суперечками з приводу статусу політичних посад та їх місця в системі служби України, виключення ряду службовців зі сфери дії закону про державну службу без конкретизації мети такого виключення. Зокрема, в чинному Законі України «Про державну службу» 2015 року [6] втілено вузьку концепцію поняття державної служби, як і в попередньому законі у цій сфері. Так, державною визначається служба в органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях, інших державних органах на посадах, компетенція яких не охоплює прийняття політичних рішень. Зі сфери дії вказаного закону виведені судді, прокурори, члени Кабінету міністрів України та ряд інших посад, що дає привід до неоднозначності їх статусу як елементів апарату держави. До якої гілки державної влади вони належать? Який статус на цих посадах отримують особи, які їх обіймають, якщо вони не службовці? Чи то службовці публічні чи державні? Враховуючи, що ряд органів держави сьогодні мають невизначений статус в контексті теорії поділу влади (як, наприклад, СБУ, прокуратура, Рахункова Палата та інші), питання шляхів вдосконалення законодавства для вирішення означених і не тільки питань публічного адміністрування виходить на перше місце серед завдань сучасної науки адміністративного права.

При цьому неможна відповідні дослідження проводити з відривом від попередніх напрацювань та вже ustalених понять науки адміністративного права України, до числа яких належить категорія державного управління.

Якщо повернутись до наведених вище тлумачень поняття державного управління у вузькому та широкому змістах, то категорію публічного адміністрування, як нам видається, доцільно пов'язувати з державним управлінням у вузькому розумінні, виходячи з особливостей виконавчої влади серед інших гілок влади, компетенції органів відповідної системи, її завдань та функцій. Однак публічне адміністрування, на відміну від поняття державного управління, не обмежено органами державної влади, а тому дозволяє врахувати таких суб'єктів адміністративних правовідносин, як органи місцевого самоврядування, які разом із органами виконавчої влади здійснюють управлінську діяльність.

Одразу зауважимо, що вказаний зміст категорії «публічне адміністрування» в науці адміністративного права не є загальновизнаним. Іншим прикладом тлумачення змісту категорії є визначення публічного адміністрування сукупністю способів впливу держави на її громадян, систему заходів, що застосовуються державними інститутами, за допомогою яких реалізуються функції державного управління публічного характеру, в процесі здійснення якого реалізуються рішення державної влади [7, с. 43]. Аналізуючи дане визначення, можна прослідкувати зв'язок категорій державне управління в широкому розумінні та публічного адміністрування.

На наш погляд, поняття державного управління в широкому трактуванні (як управління, яке здійснюється всіма органами держави, не залежно від виду влади, яку такі реалізують) повинно бути позначено категорією публічного управління, оскільки згідно з п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства в Україні «публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [5]. Там самим маємо привід до виділення державної влади та самоврядної влади (муніципальної [8, с. 276]), які в сукупності утворюють публічну владу України. Таким чином, ми не можемо годитись з І.М. Мінаєвою, що «у демократичному суспільстві публічна влада включає три владні підсистеми: законодавчу, виконавчу і судову, які мають відмінні державні органи та структури, які виконують ці функції» [9]. Як вказує А.О. Селіванов, «до публічної влади належать і органи місцевого самоврядування, які теж здійснюють владні функції в межах, визначених законодавством, оскільки сфера їх діяльності зумовлена територіальним публічним колективом (громадою) [10, с. 36].

Логічним видається висновок про те, що публічна влада реалізується шляхом публічного управління. Термін публічний використано для ілюстрації належності влади. Влада належить народові і реалізується ним через делегування спеціально уповноваженим суб'єктам права, що в сукупності утворюють апарат держави. Як вказує А.О. Селіванов, публічність влади є тією юридичною ознакою присутності держави у суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як Основний Закон, погоджується із пере-

дачею державі окремих природних суб'єктивних прав, які можуть відчужуватися. Таким чином, вважає науковець, публічна влада за своєю конституційно-правовою характеристикою набуває ознаки правосуб'єктності від суверенітету народу [11, с. 32]. А.О. Селіванов визначає, що «сучасна демократія в українській моделі, яка закріплена в Конституції України, ґрунтується на ідеї народного суверенітету (суверенітету народу). На цій основі створюється позитивний зміст теорії суверенітету народу як конституційно-правової доктрини верховенства народних прав, пріоритету прав і свобод людини і громадянина та верховенства народу як джерела публічної влади, що має різні державно-правові форми. Через детермінацію понять «суверенітет народу» та «публічна влада» логіка наукового аналізу відкриває можливості з'ясування того, які ознаки притаманні публічній владі, публічному органу, публічному інтересу... в Основному Законі України передбачена можливість розглядати безпосередню залежність публічної влади від народу, від громадян, оскільки їх воля покладена в основу конституційного ладу в Україні» [10, с. 33–34]. І описане трактування публічності влади, на наш погляд, вкрай важливе для розуміння сутності відповідного правового явища.

Усвідомлення зв'язку категорій суверенітету народу, демократії як влади народу та публічності влади як її належності народові та реалізації через органи публічної влади є шляхом для уникнення помилок у трактуванні призначення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування «для вираження волі держави» представлення посередництвом публічної служби інтересів держави [12, с. 163]. Слід підтримати І.М. Мінаєву, що «система органів публічної влади становить собою сукупність органів влади народу, які мають різні форми здійснення цієї влади (виділення моє – прим. автора). Кожен орган публічної влади створений для реалізації заданих цілей і програм, які забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави і суспільства, вирішення питань соціально-економічного та культурного значення... публічна влада є вторинною (похідною) категорією від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення (виділення моє – прим. автора) і інтереси народу повинні знаходити реальне втілення в діяльності всіх суб'єктів публічної влади» [9].

Висновки. З огляду на історію розвитку концепції відносин держава-громадянське суспільство, держава-людина та громадянин, яка в Україні включає перехід від адміністративно-командного управління до людиноцентристської теорії влади, підтримуємо концепцію переходу державного управління у публічне управління. Поняття публічного управління на відміну від поняття державного управління, по-перше, ілюструє найбільш значимі сьогоденні ознаки відповідної діяльності: втілення суверенітету народу, належність влади народові, реалізацію суспільних інтересів без підміни їх державними, волею держави тощо. По-друге, не обмежує число суб'єктів органами держави, дозволяючи віднести органи місцевого самоврядування до суб'єктів публічного управління. По-третє, адаптація законодавства України до законодавства ЄС включає необхідність перегляду понять, які у міжнародному вимірі не використовуються чи можуть бути розтлумачені неоднозначно. На наш погляд, паралельне використання всіх трьох категорій вносить плутанину на практиці під час визначення їх змісту. І не можна забувати про те, що позначення одним поняттям (державне управління) двох різних явищ не відповідає вимогам до юридичної термінології в аспекті точності, лаконічності та однозначності в описі ознак явища, яке такі позначають.

Публічне адміністрування пропонуємо пов'язувати з обсягом категорії державного управління у вузькому розумінні та визначати як професійну політично неупереджену діяльність на посадах публічної служби в органах держави та місцевого самоврядування в межах їх компетенції із практичного виконання завдань і функцій держави: аналіз державної політики; забезпечення її реалізації; виконання норм законодавства; забезпечення надання законодавства ЄС включає необхідність перегляду понять, які у міжнародному вимірі не використовуються чи можуть бути розтлумачені неоднозначно. На наш погляд, паралельне використання всіх трьох категорій вносить плутанину на практиці під час визначення їх змісту. І не можна забувати про те, що позначення одним поняттям (державне управління) двох різних явищ не відповідає вимогам до юридичної термінології в аспекті точності, лаконічності та однозначності в описі ознак явища, яке такі позначають.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Не «керувати» людиною – служити їй. *Вісн.* 2005. № 4. С. 10–15.
2. Войтик О.Є. Особливості державного управління регіональним розвитком: теоретичні аспекти. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1. С. 21–26.
3. Войтик О.Є. Регіон як цілісна господарська система в державному управлінні. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 77–84.
4. Миколенко О.І. Поняття «державного управління» і «публічного адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30.

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005 р. № 35, /35-36/, 37. С. 1358. Ст. 446.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889_19 (дата звернення: 14.02.2018).
7. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. В 2 т. Т. 2. Изд. 2-е, с изм. и доп. / Под ред. В.А. Козбаненко. М: «Статут», 2002. 592 с.
8. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : моногр. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
9. Мінаєва І.М. Складові поняття «публічна влада». *Державне будівництво*. 2008. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_69 (дата звернення: 17.10.2018).
10. Селіванов А. О. Конституційно-правова характеристика публічної влади в умовах застосування адміністративної юрисдикції суду. *Вісник Верховного Суду України*. 2011. № 12. С. 33–39.
11. Селіванов А. О. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики). *Право України*. 2006. № 9. С. 28–33.
12. Янюк Н.В. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2010. Вип. 51. С. 162–167.