

*Соцький А. М.,**доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри юриспруденції**Чернівецького інституту Міжнародного гуманітарного університету*

ЩОДО З'ЯСУВАННЯ СУТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ПІДХОДИ

Анотація. Стаття присвячена визначенню сутності публічного адміністрування та публічного управління на основі аналізу зарубіжних та вітчизняних підходів до розуміння даних понять, порівнянню їхнього змісту і узагальненню з метою чіткого формування уявлень щодо їх відмінних особливостей.

Уперше використано зарубіжний порівняльний аналіз структурних елементів публічного адміністрування та публічного управління з метою з'ясування особливостей публічного управління та нових підходів до його розуміння у зв'язку із переходом до моделі «нового публічного управління», яка передбачає реалізацію управління на якісно новому рівні, зокрема, передбачає створення конкуренції для приватного сектору шляхом покращення структури, підвищення ініціативності та відповідальності з боку менеджерів.

В статті проаналізовано, що вітчизняні та зарубіжні підходи до розуміння поняття «публічне адміністрування» відрізняються між собою. Українські вчені здебільшого сприймають публічне адміністрування як діяльність суб'єктів публічної адміністрації з приводу прийняття адміністративних рішень та надання адміністративних послуг, регламентованих законами та іншими нормативно-правовими актами, зарубіжні – як адміністративну діяльність з організації, координації, планування та керівництва.

Доведено, що недоцільно ототожнювати терміни «публічне управління» та «публічне адміністрування». Автор під терміном «публічне адміністрування» розуміє дії державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування щодо виконання своїх посадових обов'язків та надання послуг відповідно до наданих повноважень і вимог чинного законодавства.

Вказано на необхідність законодавчого закріплення базових понять державного управління, яке б допомогло усунути неоднакове наукове тлумачення публічного адміністрування та управління та підвищило б ефективність адміністративно-управлінських процесів на державному рівні та на рівні органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічне адміністрування, публічне управління, тлумачення, сутність поняття, зарубіжні підходи до розуміння.

Постановка проблеми. Ефективне державне управління та досягнення цілей публічного врядування завжди є головними пріоритетами для країн, які прагнуть збереження цінностей громадянського суспільства та підвищення рівня економічного розвитку. Безпекові виклики, які з новою силою постали перед Україною у 2022 році, потребують адекватного реагування

з боку системи державних органів, установ та органів місцевого самоврядування, що, в першу чергу, забезпечується належним законодавчим та адміністративно-правовим регулюванням з боку Верховної Ради України, уряду, Президента України та судових органів. Відсутність законодавчого закріплення базових категорій державного управління, таких як «публічне адміністрування», «адміністративна діяльність», «публічне управління» ускладнюють адміністративно-управлінські процеси на практиці, і навпаки, брак єдиного підходу до розуміння таких понять як «публічне адміністрування», «публічне управління», їх часте ототожнення, викликають труднощі із правовим регулюванням. З урахуванням існування зазначених проблем виникає необхідність наукового дослідження цих понять, зокрема, публічного адміністрування та управління, щодо яких у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині відсутня однастайність в розумінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням поняття та сутності публічного адміністрування та управління займалися А. Авер'янов, О. Бандурка, О. Безпалова, Ю. Битяк, М. Бліхар, О. Гребельник, Є. Додін, І. Козюбра, А. Колодій, О. Кузьменко, О. Мосейко, В. Негодченко, С. Погорілко, Д. Приймаченко, В. Пузирний, С. Селіванов, О. Шевчук та велика кількість інших учених. Зазначені наукові роботи стали підґрунтям для здійснення даного дослідження та його подальшого розвитку. Теоретичною основою для вивчення проблематики зарубіжних підходів до поняття «публічне адміністрування та управління» стали роботи Жана-Еріка Лейна, Оуена Х'юза, Джей М. Шафрітца та І.В. Рассела.

Метою статті є дослідження сутності публічного адміністрування та управління на основі вивчення зарубіжних концепцій розуміння даних адміністративно-правових категорій, порівняння із вітчизняними підходами до їх визначення в доктрині адміністративного права задля подальшого усунення розбіжностей у тлумаченні та можливості використання такого наукового досвіду в удосконаленні законодавчого регулювання.

Виклад основного матеріалу. Термін «публічне адміністрування» з'явився в юридичній літературі пізніше, ніж такі поняття як державне управління, адміністративна діяльність або публічне управління, чим пояснюється те, що на практиці немає єдиного підходу до розуміння його сутності та характерних особливостей. Деякі науковці вважають, що «термін «публічне адміністрування» з'явився завдяки прямому перекладу англійського поняття «public administration». Однак за своєю сутністю воно більше відповідає змісту такого явища, як «публічне управління» в якості дієслова та «публічна

адміністрація» в якості іменника. Сам же термін «публічне адміністрування» є, скоріше, аналогом іноземного «public management» і має пов'язуватися також із внутрішніми управлінськими процесами, які відбуваються в системі суб'єктів публічної адміністрації [1, с. 113]. З огляду на іноземне походження терміну вважаємо за потрібне проаналізувати зарубіжні підходи до розуміння понять «публічне адміністрування» і «публічне управління».

Найбільш різносторонньо в зарубіжній науці публічне адміністрування досліджене Джей М. Шафрітцом та І.В. Расселом (Jay M. Shafritz, E.V. Russel). В своїй роботі «Впровадження публічного адміністрування» («Introducing Public Administration») автори розглядають його з позицій управлінських процесів, юридичної діяльності, дисципліни, науки і навіть мистецтва. Відтак, науковці зауважують, що «публічне адміністрування можна визначити з політичної, правової, управлінської та професійної точок зору. Незалежно від визначення, його сфера охоплює все, що здійснюють уряди. Публічне адміністрування не може існувати поза політичним контекстом. Саме цей контекст робить його публічним, що відрізняє його від приватного чи бізнес-адміністрування.

Публічне адміністрування – це те, що робить держава. Воно створюється законом, підпорядковується йому і є інструментом закону. За своєю суттю воно є виконанням публічних законів. Кожне застосування загального закону обов'язково є актом адміністрування. Правова основа дозволяє публічному адмініструванню існувати, але без його управлінського аспекту не так вже й багато публічних справ було б зроблено» [2, с. 33].

Науковець Оуен Х'юз (Owen Hughes) вважає, що публічне адміністрування можна розглядати як діяльність, пов'язану зі служінням суспільству, в якій державні службовці реалізують політику, сформовану державою. Воно пов'язане із виконанням заходів реалізації політики та з діловодством. Публічне управління передбачає дещо більше. Воно включає в себе адміністрування, організацію для досягнення поставлених цілей з максимальною ефективністю, а також справжню відповідальність за результати [3, с. 287].

Натомість більш конкретизований підхід демонструють автори М.О. Обімпех та Дж.А. Данква (Mary Owusu Obimpeh, Juliana Audria Dankwa). Вони досліджують співвідношення понять «публічне управління» та «публічне адміністрування», порівнюючи їх ключові елементи. Наведемо основні з них.

Елемент	Публічне адміністрування	Публічне управління
Матеріальні та ідеологічні передумови виникнення	Індустріалізація, урбанізація, поява сучасної корпорації, спеціалізація, віра в науку, віра в прогрес, занепокоєння великими провалами ринку, досвід Великої депресії та Другої світової війни, висока довіра до уряду	Занепокоєння з приводу невдач уряду, недовіра до уряду, віра в ефективність та раціональність ринків
Первинні теоретичні та гносеологічні основи	Політична теорія, науковий менеджмент, прагматизм	Економічна теорія, позитивізм суспільствознавство, самоврядування
Політична спрямованість	Політичні цілі визначаються державою	Політичні цілі визначаються урядовцями, уповноваженими менеджерами, адміністративна політика пов'язана із використанням конкретних механізмів
Роль державних органів	Розробка та впровадження політики і програм у відповідь на політично визначені цілі	Керівництво, яке розглядається як визначення цілей та прискорення надання послуг за допомогою відповідних інструментів для бізнесу та неприбуткових організацій
Основні цілі	Політично визначені цілі, які реалізуються через діяльність державних службовців; здійснення моніторингу та нагляду відповідними посадовими особами	Політично визначені цілі; управління здійснюють керівництво таким чином, щоб забезпечити ефективне реагування на суспільні потреби
Механізми для досягнення політичних цілей	Адміністрування програм через централізовані, ієрархічно організовані державні органи та установи	Створення механізмів та стимулюючих структур для досягнення політичних цілей
Внесок у демократичний процес	Досягнення політично визначених цілей; конкуренція між обраними лідерами забезпечує всеохоплюючу підзвітність; державний сектор має монополію щодо ідеології публічної служби	Забезпечує досягнення політично визначених цілей; надає перевагу цілям державного управління відповідно до ринкової моделі менеджменту

Джерело – [4, с. 287].

З наведеної таблиці помітно, що автори не порівнюють публічне адміністрування та публічне управління як часткове і ціле, а розглядають їх як два різних структурно-ідеологічних явища, пов'язуючи перше з виключною роллю держави, а друге – із реалізацією управління на якісно новому рівні з метою створення конкуренції приватному сектору шляхом покращення структури, підвищення ініціативності та відповідальності з боку менеджерів, а також переходу від старої моделі публічного управління до нової, так званої моделі «нового публічного управління» (new public management).

Професор політології Женевського університету Жан-Ерік Лейн (Jan-Erik Lane) вважає, що публічне управління або

публічне адміністрування формується в залежності від того, як уряд організовує управління, мотивує їх до виконання програм, а також здійснює моніторинг і оцінку їхньої діяльності та результатів. Це одночасно емпірична та нормативна діяльність, при чому одне формує публічну політику, а інше реалізує її заходи та доводить їх до суспільства. Автор стверджує, що політичні лідери «покладаються на організації або команди людей для виконання публічного управління» [5, с. 4-5].

Наведені наукові підходи до категорій «публічне адміністрування» та «публічне управління» свідчать про те, що вони не сприймаються зарубіжними вченими як тотожні явища. Більш того, зарубіжні автори здебільшого не співвідносять їх

як «ціле» та «структурний компонент», а сприймають їх як два рівнозначні паралельні процеси, що стало особливо помітним з переходом до моделі «нового публічного управління». Таким чином, значення публічного управління полягає у прийнятті відповідальності за рішення, яке підвищує ефективність всього державного управління в цілому. Публічне адміністрування – це процес планування, організації, керівництва, звітування, координації функцій, комплектації та бюджетування державних ресурсів; тобто, це обов'язки посадових осіб і працівників державних органів та органів самоврядування.

Що стосується вивчення публічного адміністрування вітчизняними науковцями, то можна помітити, що навіть найбільш сучасні дослідження з даної тематики не збігаються із зарубіжними і часто об'єднують їх смислове значення між собою у визначенні понять. Так, наприклад, О. Ігнатюк, та В. Горачук, вважають, що публічне адміністрування є «трансформацією класичного розуміння державного управління, що передбачає участь громадськості в управлінській діяльності» [6, с. 103]. Досліджуючи публічну діяльність в сфері безпеки, науковець О. Шевчук зазначає, що «публічне адміністрування – це організаційно-розпорядча діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка врегульована законодавством і направлена на забезпечення й реалізацію публічних інтересів» [7, с. 140].

Ю. Битяк, Н. Матюхіна та М. Ковтун стверджують, що публічне адміністрування – це «регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг» [8, с. 10]. Водночас, О. Задихайло стверджує, що сутність понять «державне управління» та «публічне адміністрування» є елементами категорії управління і співвідносяться між собою як одне поняття та його частини, які характеризуються спільними та відмінними рисами, що виключає можливість їхнього ототожнення. Державному управлінню найбільш притаманна риса державно-владного впливу на суспільні відносини. Щодо публічного адміністрування необхідно зазначити, що воно більшою мірою є діяльністю професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування), пов'язаною з виконанням законів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг [8, с. 47-48]. Безсумнівно, що такі різні підходи до одного й того ж поняття породжують складнощі для адміністративної науки, не кажучи вже про його нормативне регулювання.

Висновок. Публічне адміністрування – це категорія зарубіжної термінології, тому для ефективної імплементації у національне законодавство і подальшої гармонізації із європейською нормативною базою необхідно мати чітке уявлення про його сутність, яке має бути засноване саме на зарубіжних гносеологічних концепціях, адже просте запозичення нових іноземних термінів суттєво ускладнює розуміння адміністративно-правових явищ. Такий підхід забезпечить однакове застосування поняття «публічне адміністрування» у вітчизняній юридичній науці та прискорить його законодавче закріплення, яке в подальшому повністю виключить неоднозначність в інтерпретації та значно підвищить якість адміністративного управління на державному рівні та рівні органів місцевого само-

врядування. На разі відсутність закріплених понять «публічне адміністрування» та «публічне управління» на законодавчому рівні негативно позначається на ефективності адміністративно-управлінських процесів. Адміністрування та управління відіграють важливу роль в керівництві організацією. У наш час важливо, щоб менеджери були адміністраторами, а адміністратори – менеджерами, особливо в умовах можливого оновлення концепції публічного управління, яка пропонує такий тип організації, коли люди стають зосередженими на досягненні результатів (output), а не на дотриманні правил та приписів, запропонованих традиційними моделями. Значення публічного управління полягає у виконанні певних завдань, пов'язаних з реалізацією політики в рамках програм, що підтримуються державою. Менеджери впроваджують політику, досягають очікуваних результатів, управляють ризиками, формують оцінки та прогнозують можливі рішення та наслідки. Адміністрування – це процес планування, організації, керівництва, звітування та координації функцій, укомплектування та бюджетування державних ресурсів. Його можливо ототожнювати із обов'язками державних службовців і працівників державних установ, органів місцевого самоврядування, які виконують свою роботу, керуючись тими ж принципами управління. З огляду на викладене, вважаємо, що публічне адміністрування є реалізацією уповноваженими суб'єктами завдань публічного управління шляхом прийняття відповідних рішень у сфері організації, керівництва, планування, звітування, координації функцій, звітування та бюджетування державних ресурсів у сфері адміністративної діяльності.

Література:

1. Бугайчук К. Функції публічного адміністрування в органах національної поліції України: поняття та класифікація. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 112-117.
2. Shafritz Jay M., Russel E.V. *Introducing public administration*. New York: Longman. 2003. 575 p.
3. Hughes O. PUBLIC MANAGEMENT OR PUBLIC ADMINISTRATION? *Australian Journal of Public Administration*. 1992. Vol. 51 № 3. pp. 286-296.
4. Mary Owusu Obimpeh, Juliana Audria Dankwa. PUBLIC ADMINISTRATION – PUBLIC MANAGEMENT INTERFACE: HOW DIFFERENT IS THE «MANAGEMENT» FROM THE «ADMINISTRATION»? *International Journal of Research and Innovation in Social Science (IJRISS)*. 2021. Volume V, Issue V. pp. 285-292.
5. Lane Jan-Erik. Public ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT. THE PRINCIPAL – AGENT PERSPECTIVE. 2005. London, New York, NY: Routledge. 292 p.
6. Ігнатюк О.Б., Горачук В.В. Основні засади публічного адміністрування в правовому полі українського законодавства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 8. С. 98-104. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.8.98
7. Шевчук О. Сектор безпеки України як об'єкт публічного адміністрування. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. №2. С. 138-142 DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.2.25>
8. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін.; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Вид. 2-ге, допов. та перероб. Харків: Право. 2021. 238 с.
9. Задихайло О.А. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди «ПРАВО»*. 2020. №31. С. 43-48.

Sotskyi A. On clarifying the essence of public administration and public management: domestic and foreign approaches

Summary. The article is devoted to defining the essence of public administration and public management on the basis of foreign and domestic approaches to understanding these concepts, comparing their main features and generalising them with a view to clearly forming an idea of their distinctive features.

For the first time, a foreign comparative analysis of the structural elements of public administration and public management is used to clarify the features of public management and new approaches to its understanding in connection with the transition to the "new public management" model, which provides for implementation of management at a qualitatively new level, in particular, provides for creation of competition for private sector by improving the structure, increasing the initiative and responsibility of managers.

The article analyses that domestic and foreign approaches to understanding the concept of "public administration" differ from each other. Ukrainian scholars mostly perceive public administration as the activities of public administration

entities in making administrative decisions and providing administrative services regulated by laws and other regulatory legal acts, while foreign scholars perceive it as administrative activities related to organisation, coordination, planning and management.

It is proved that it is inappropriate to equate the terms "public management" and "public administration". The author understands the term "public administration" as the actions of civil servants and employees of local self-government bodies in performing their official duties and providing services in accordance with the given powers and requirements of current legislation.

The author points out the need for legislative consolidation of the basic concepts of public administration, which would help to eliminate the unequal scientific interpretation of public administration and management and would increase the efficiency of administrative and managerial processes at the state level and at the level of local self-government bodies.

Key words: public administration, public management, interpretation of the essence of the concept, foreign approaches to understanding.