

УДК 343.1

## ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ЇЇ КОНЦЕПЦІЯХ ТА ТЕОРІЯХ

Карабін Т.О., к. ю. н., доцент,  
доцент кафедри адміністративного, фінансового,  
інформаційного та європейського публічного права  
Ужгородський національний університет

У статті розглянуто сутність та зміст категорії «публічна адміністрація», виходячи зі змісту сучасних та класичних концепцій та теорій публічної адміністрації. Розглянуто еволюцію змісту цього поняття у працях зарубіжних дослідників. Зроблено висновок, що подальші вітчизняні дослідження цього питання мають стосуватися окреслення більш чітких меж та суб'єктного складу публічної адміністрації.

*Ключові слова:* публічна адміністрація, орган публічної адміністрації, теорії публічної адміністрації, публічне управління.

В статье рассмотрены сущность и содержание категории «публичная администрация», исходя из содержания современных и классических концепций и теорий публичной администрации. Рассмотрена эволюция содержания этого понятия в трудах зарубежных исследователей. Сделан вывод, что дальнейшие отечественные исследования этого вопроса должны касаться определения более четких границ и субъектного состава публичной администрации.

*Ключевые слова:* публичная администрация, орган публичной администрации, теории публичной администрации, публичное управление.

### Karabin T.O. CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN ITS CONCEPT AND THEORY

The essence and content of the category «public administration» based on the modern and classical concepts and theories of public administration is analyzed in the article. The evolution of the content of this concept is considered in the works of foreign researchers. It is concluded that further national study of this issue must relate to the defining of clear boundaries and subject composition of public administration.

*Key words:* public administration, public administration bodies, public administration theory, public governing.

**Постановка проблеми.** Розвиток вітчизняної адміністративно-правової доктрини, реалізація процесів з приводу європейської інтеграції та організації діалогу щодо членства ЄС зумовили використання у науковій, правотворчій та правозастосовній площинах нових понять і категорій, які доповнюють та збагачують категоріальний апарат юридичної науки і використовуються для позначення нових явищ і фактів, а в деяких випадках і замінюють старі поняття. Серед таких категорій слід назвати «публічний інтерес», «публічна влада», «публічне управління» та «публічна адміністрація».

Наприклад, поняття «публічна адміністрація» широко використовується та є стрижневою адміністративного права зарубіжних країн як системи континентального, так і загального права, проте у вітчизняній доктрині поки ще не знайшло свого єдиного розуміння і тлумачення.

Тут варто також відзначити, що проблема невідповідності категоріального масиву є характерною не тільки для української системи права, але і для інших країн – спадкоємниць радянської системи управління. Яскравим свідченням цього є положення «Принципів публічної адміністрації», що SIGMA (організація з підтримки та вдосконалення врядування в країнах Центральної та Східної Європи) розробила для країн, які прагнуть до вступу в ЄС, у зв'язку з тим, що Європейська комісія виділила шість ключових напрямів реформування [1].

Так, у тексті звертається увага на те, що визначені принципи охоплюють «public administration», що у деяких країнах (країнах

Західних Балкан) відображається поняттям «state administration». Однак тут же застерігається, що це поняття, крім власне державного управління, охоплює незалежні конституційні органи, парламент і судову систему в рамках здійснення контрольних повноважень за діяльністю державної адміністрації [9].

**Ступінь розробленості проблеми.** Питання змісту поняття «публічна адміністрація» досліджувалося у спеціальній літературі у працях вітчизняних представників наук адміністративного права та наук з державного управління (В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, Н.А. Гнидюк, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, М.І. Лахижа, Н.Р. Нижник, В.П. Тимошук, В.К. Колпаков, А.А. Пухтецька, А.О. Селіванова).

Проте, як видається, оскільки категорія «публічна адміністрація» є запозиченою із зарубіжної доктрини та практики, її неможливо розкрити без характеристики еволюції її змісту, аналізуючи праці зарубіжних дослідників. Тому в роботі також розглянуті роботи вчених і дослідників з означеної проблематики, які проводили аналіз генезису концепцій публічної адміністрації на європейському континенті та в Сполучених Штатах Америки.

**Мета статті** – виходячи зі змісту сучасних та класичних концепцій та теорій публічної адміністрації, витлумачити категорію «публічна адміністрація».

**Виклад основного матеріалу.** Так, слід почати з того, що в сучасній вітчизняній адміністративно-правовій літературі є усталеною позиція, що поняття «публічна адміністрація»,



перейшовши із європейської адміністративно-правової доктрини, за змістом є близьким до категорії «державне управління», але повністю з ним не збігається [14, с. 125].

У такому разі є очевидним, що насамперед слід проаналізувати значення терміну «публічна адміністрація» у зарубіжній літературі. Та навіть побіжний аналіз дає змогу визначити, що це поняття вживається дуже часто, проте не часто визначається та пояснюється. Навіть у довідниковому виданні зафіксована думка, що «публічна адміністрація не має загальноприйнятого визначення», тому що «сфера її настільки велика і настільки суперечлива, що легше пояснити, ніж визначити» [6].

В загальному та недиференційованому варіанті «public administration» – це, з одного боку, реалізація державної політики, а з іншого – академічна дисципліна, що готує службовців для цієї роботи. Звісно, що для потреб дослідження буде аналізуватися зміст першого розуміння публічної адміністрації, яка різними авторами і в різні періоди розуміється як «виконання або втілення політики держави компетентними органами» [2], засновується на розмежуванні політики і управління [11, с. 29] або охоплює всі три гілки влади: виконавчу, законодавчу і судову, а також їх взаємодію, відіграючи важливу роль в розробці державної політики, отже, є її частиною [2].

В кінці 1980-х років виникла нова теорія публічної адміністрації під назвою «новий публічний менеджмент», що пропонує використовувати моделі, організаційні ідеї і цінності приватної сфери з метою підвищення ефективності та забезпечення сервісної орієнтації державного сектора [3, с. 14]. Її послідовники відстоюють необхідність розщеплення великих управлінських структур на більш дрібні, більш фрагментовані задля розвитку конкуренції між різними структурними одиницями публічної адміністрації, а також заохочення конкуренції між публічними та приватними суб'єктами.

Зміни до розуміння змісту діяльності публічної адміністрації внесло в останні десятиліття трактування громадян як споживачів або клієнтів послуг на кшталт приватноправового сектора [8]. Звичайно, ця концепція нового публічного менеджменту у деяких аспектах не витримує критики. Так, наприклад, є недоречним пряме запозичення з приватної сфери моделі, в якій фізична особа є, за прикладом суб'єкта підприємницької діяльності, засобом для досягнення мети (переважно прибутку), а не джерелом влади (її власником і основним втілювачем), як має мати місце у відносинах із публічною адміністрацією. Послідовники теорії нового публічного менеджменту тлумачать громадян не як учасників демократичного процесу, а як економічні одиниці. Проте ця модель досі широко аплікується до владних суб'єктів на різних владних рівнях і в багатьох країнах ОЕСР [5].

Наприкінці минулого століття як альтернатива новому публічному менеджменту була обґрунтована теорія «New Public Service», що може бути перекладена українською мовою як теорія публічного обслуговування [4]. Її прибічники обґрунтовують, що завданням пу-

блічної адміністрації є переважно допомога громадянам у вираженні та реалізації своїх інтересів, а не у контролі або управлінні суспільством. Виникнення цієї теорії зумовило те, що науковцями та практиками замість зосередження на наданні послуг і контролі за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації акцент не виправдано переноситься у площину дискусії, а чим саме публічна адміністрація повинна займатися: «кермувати чи веслувати». І оскільки сфера публічної адміністрації все частіше стала відмовлятися від ідеї веслування і прийняла на себе відповідальність за рульове управління, це стало підставою для ствердження про передачу влади та повноважень керованим суб'єктам.

Однак насправді, як вірно відзначено, «ті, хто керує човном, мають набагато більше влади по шляху судна, ніж ті, хто веслує» [7, с. 32]. Відповідно, перехід від веслування до керування не тільки не звузив повноваження публічної адміністрації у виборі цілей, постановці завдань та намічанні шляхів для їх досягнення, але і надав більше влади, щоб реалізувати наведене. Тому засновники та послідовники теорії публічного обслуговування вважають найбільш важливим при визначенні керманича пам'ятати, хто є власником човна. Відповідно, публічна адміністрація повинна зосередитися на своєму обов'язку обслуговувати та розширювати права і можливості громадян, розбудовувати державні установи, означені чесністю та чуйністю [4].

Як підсумок в огляді теорій публічної адміністрації, не можна оминати влучний висновок стосовно сучасних трансформаційних процесів публічної адміністрації провідного теоретика адміністративного права Ернста Форстгоффа: «Якщо говорити відверто, то сьогодні відбувається «еміграція» публічної адміністрації зі світу організаційних форм Макса Вебера, тобто зі світу високоформалізованої та високоцентралізованої, ієрархічно структурованої «бюрократичної організації» до світу значною мірою неформальної, децентралізованої, «фрактальної» організації, яка визначається горизонтальними зв'язками та коопераційними відносинами» [17, с. 279]. При цьому наголошується на тому, що цю тенденцію розвитку слід правильно розуміти: ієрархічно організовані структури ухвалення рішень і в майбутньому відіграватимуть важливу роль. Однак їхні зовнішні форми та визначальні чинники змінюються, поряд зі вказівками з'являються інструменти стратегічного й оперативного контролю [17, с. 279].

Такі і подібні невизначеності та суперечності у доктрині адміністративного права зумовлені новими тенденціями у законодавстві та практиці публічного управління. І це сується на тільки вітчизняного адміністративного простору. Зарубіжні дослідники також відзначають, що огляд референтних сфер демонструє дуже різноманітні та незвичні для традиційного арсеналу форм явища. Плюралізація, спрямована всередину та назовні, охопила організацію публічної адміністрації, тому відмежування державної організації від приватних організацій приватних типів, осо-

бливо від економіки, стає дуже відносним. Однак ця відносність відповідає дійсності [17, с. 279].

Аргументовано доводиться, що приватизація та дерегуляція не скасовують дій держави, а змінюють їхні форми. Однак відповідальність за виконання перетворюється на відповідальність за нагляд. Такі тенденції з'являються при організації регулятивних завдань, наприклад, у законодавстві про засоби масової інформації, залізницю, пошту та телекомунікації. Тут накреслюється тенденція до створення спеціальних фахових установ високого рівня, які фактично чи навіть юридично діють вільно від вказівок.

Різноманітні взаємодії державного апарату і суспільства утворюють такі проміжні форми, в яких приватним виконавцям доручаються публічні завдання. У таких рамках утворюються межові чи перехідні зони між публічно-адміністративною організацією та суспільною самоорганізацією, що приводить до виникнення нових структур відповідальності. Тут виникають труднощі з тим, кого за певних умов вважати адміністративною організацією: того, хто отримав доручення, уповноважену особу, співробітника органу публічної адміністрації, посередницьку установу. Те саме стосується питань адекватного представлення інтересів [17, с. 280].

**Висновки.** Завершуючи огляд зарубіжних трактувань і теорій публічної адміністрації, вважаємо за потрібне узагальнити, що термін «публічна адміністрація» розуміється європейськими вченими як:

- сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції;
- адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства;

- сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [15].

Відповідно, теорії публічної адміністрації стосуються розуміння цього поняття як комплексного явища, що охоплює і структурно-організаційний аспект, тобто сукупність органів та установ, і функціональний, тобто адміністративну діяльність уповноважених суб'єктів. Саме це, на нашу думку, і стало причиною того, що у вітчизняній доктрині виникла та набула поширення і авторитету думка про те, що публічна адміністрація має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході публічна адміністрація – це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу, а при організаційно-структурному підході – сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [10, с. 388; 13, с. 23; 16, с. 10].

Однак тут слід сказати, що подальші дослідження цього питання у вітчизняній науці мають стосуватися спроб окреслення більш чітких меж цього поняття, визначення його

характеристик та суб'єктного складу, оскільки, крім визначеності та ясності, будь-яка термінологія, в тому числі і юридична, повинна мати своє призначення, бути корисною для наукового використання (процес теоретичного дослідження) та для практики.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–2015 // Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : COM (2014) 700. Brussels.
2. Towards A Theoretical Definition of Public Administration // IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM) e-ISSN: 2278-487X. p-ISSN: 2319-7668. – 2014. – Volume 16, Issue 3. Ver. V. – P. 65–70.
3. Aucoin P. New Public Management and the Quality of Government: Coping with the New Political Governance in Canada. Conference on "New Public Management and the Quality of Government" / P. Aucoin. – University of Gothenburg, Sweden (13–15 November 2008). – P. 14.
4. Denhardt R.B. The New Public Service: Serving Rather than Steering / R.B. Denhardt, J.V. Denhardt // Public Administration Review 60: 549–559. 17 DEC 2002
5. Stone D. Global Public Policy, Transnational Policy Communities and their Networks / D. Stone // Policy Studies Journal. – 2008. – Volume 36, Issue 1.
6. Kernaghan K. „Public administration“ in The Canadian Encyclopedia / K. Kernaghan [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://thecanadianencyclopediacorn/index.cfm?PqNm=TCE&ParamsA1ARTA0006540>.
7. Osborne D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector / D. Osborne. T. Gaebler. – Reading, MA : Addison-Wesley, 1992. – 427 p.
8. Dunleavy P. New public management is dead: Long live digital era governance / P. Dunleavy, H. Margetts // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jpart.oxfordjournals.org/content/16/3/467.abstract>.
9. Principles of Public Administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>
10. Адміністративне право України: словник термінів / за заг ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.
11. Административное право зарубежных стран : [учебник] / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.
12. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / за заг ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
13. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко] / за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
14. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко / за заг ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
15. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : [монографія] / А.А. Пухтецька ; відп. ред. В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2010. – 140 с.
16. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : [навч. посіб. для юрид. фак-тів та фак-тів міжнар. відносин] / А.М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
17. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн ; [пер. з нім. Г.В. Рижков, І.О. Сойко, А.Д. Баканов] ; відп. ред. О.С. Сироїд. – 2-е вид., перероблене та доповнене. – К. : «К.І.С.». 2009. – 552 с.