

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ****PUBLIC ADMINISTRATION AND STATE MANAGEMENT:
COMPARATIVE ADMINISTRATIVE-LEGAL ANALYSIS****Омельченко А.В., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри цивільного та трудового права***Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана
orcid.org/0000-0002-8407-8555*

Дослідження співвідношення понять «публічне адміністрування» та «державне управління» має не лише теоретичне, але і практичне значення, оскільки вирішення питань теоретико-методологічного характеру дає можливість удосконалити механізми практичного впливу держави на життя суспільства. Таке дослідження є неможливим без системного комплексного аналізу діяльності держави, публічної влади у їх взаємозв'язку між собою в ході реалізації належних їм завдань та функцій.

Категорія державного управління виникла у доктрині адміністративного права України раніше, ніж категорія публічного адміністрування. Державне управління – це врегульована нормами права, юридично-владна, підзаконна виконавча та розпорядча діяльність органів державного управління (органів виконавчої влади) по виконанню покладених на них функцій з управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами з метою практичного втілення законів у зазначених сферах.

Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань та функцій виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу та відмежовується від законодавчої, судової та політичної діяльності.

Порівняльний адміністративно-правовий аналіз категорій публічне адміністрування та державне управління свідчить про тотожність їх адміністративно-правового змісту. По суті, поняття «публічне адміністрування» та «державне управління» є синонімами.

Однак категорія публічного адміністрування за своєю адміністративно-правовою природою має менш імперативний характер, ніж категорія державного управління, оскільки поняття «публічне адміністрування» (public administration) покликане відображати людиноцентристське спрямування адміністративного права України.

Ключові слова: держава, публічна влада, державне управління, публічне адміністрування, види публічного адміністрування.

The study of the relationship between the concepts of «public administration» and «state management» has not only theoretical, but also practical significance, since solving questions of a theoretical and methodological nature makes it possible to improve the mechanisms of the state's practical influence on the life of society. Such a study is impossible without a systematic and comprehensive analysis of the activities of the state and public authorities in their relationship with each other during the implementation of their respective tasks and functions.

The category of state management arose in the doctrine of administrative law of Ukraine earlier than the category of public administration. State management is regulated by the norms of law, juridical-authority, sub-legal executive and administrative activities of state management bodies (executive power bodies) to perform the functions assigned to them in the management of the economic, social-cultural and administrative-political spheres with the aim of the practical implementation of laws in the specified spheres.

Public administration as a form of exercise of public power is an administrative activity of subjects of public administration, which is an external expression of the implementation of the tasks and functions of the executive power, which is carried out in order to satisfy the public interest and is separated from legislative, judicial and political activities.

A comparative administrative-legal analysis of the categories public administration and state management shows the identity of their administrative-legal content. In fact, the concepts of «public administration» and «state management» are synonymous.

However, the category of public administration by its administrative and legal nature has a less imperative character than the category of state management, since the concept of «public administration» (engl. public administration) is intended to reflect the human-centered direction of administrative law of Ukraine.

Key words: state, public power, state management, public administration, types of public administration.

Постановка проблеми. Дослідження співвідношення понять «публічне адміністрування» та «державне управління» має не лише теоретичне, але і практичне значення, оскільки вирішення питань теоретико-методологічного характеру дає можливість удосконалити механізми практичного впливу держави на життя суспільства. Таке дослідження є неможливим без системного комплексного аналізу діяльності держави, публічної влади у їх взаємозв'язку між собою.

Метою статті є порівняльний адміністративно-правовий аналіз понять «публічне адміністрування» та «державне управління».

Стан дослідження. Питання адміністративно-правового змісту понять «публічне адміністрування» та «державне управління» стало предметом широкого кола наукових досліджень [1-21].

Виклад основного матеріалу. Порівняльний адміністративно-правовий аналіз публічного адміністрування та державного управління слід розпочати із розкриття змісту державного управління, оскільки ця категорія виникла у доктрині адміністративного права України раніше, ніж категорія публічного адміністрування.

Як відомо, у найбільш загальному розумінні категорія «управління» використовується як родове поняття, що характеризує впорядкування взаємозв'язків і взаємодії певної множини елементів або складових частин техніки, природи, суспільства чи самої людини. Впорядкування взаємозв'язків між елементами будь-якої системи є необхідною умовою її функціонування і досягається за допомогою двох основних способів – саморегуляції та управління. Саморегуляція здійснюється без застосування зовнішніх сил, на основі об'єктивних процесів та закономірностей. Управління завжди передбачає свідоме, вольове втручання людини в системах «людина – природа», «людина – техніка», «людина – людина» тощо. Управління починається тоді, коли в будь-яких явищах і процесах мають місце свідомі засади, інтереси, цілі та воля, енергія і дії людини [3, с. 71–74].

Узагальнення висновків, що стосуються проблем управління, дозволяє дати визначення управлінню як цілеспрямованому впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою вирішення відповідних управлінських завдань. Суб'єкт, об'єкт управління та взаємодія між ними

визначають структуру та зміст діяльності механізму управління [4, с. 8–12].

Як відомо, особливості управлінських сфер, сукупність взаємопов'язаних суб'єктів та об'єктів управління, що створюють систему, яка управляє та систему, якою управляють, лежать в основі поділу видів управління на соціальне (суспільне), біологічне і технічне. Принципова відмінність соціального (суспільного) управління від технічного та біологічного полягає в тому, що і суб'єктами управління і об'єктами управління виступають люди та їх об'єднання. Тому і назва даного виду управління свідчить про цілковиту належність цього явища до суспільства в цілому, його окремих частин і утворень.

Отже, соціальне управління визначається як здійснення цілевстановлюючого, організуючого та регулюючого впливу на спільну (колективну) діяльність людей з метою ефективного досягнення спільних результатів відповідно до реальних суспільних потреб [3, с. 74].

Аналіз юридичної літератури свідчить про те, що найпоширенішою класифікацією видів соціального управління є класифікація за ознакою правового статусу суб'єктів управління. Так, згідно одного із підходів, за суб'єктом управління виділяється шість видів соціального управління, які багато в чому співвідносяться один з одним: 1) державне управління; 2) місцеве самоуправління; 3) менеджмент (управління власністю з боку власника); 4) громадське управління; 5) групова (колективна) саморегуляція; 6) цілеспрямована поведінка або дії окремої людини [5, с. 56–58].

Однак, на нашу думку, більш предметно обґрунтованою та системною є наступна класифікація видів соціального управління: 1) державне управління (суб'єктом управління виступає держава та її органи); 2) самоврядне, або муніципальне управління (суб'єктами управління виступають органи місцевого самоврядування); 3) громадське управління (суб'єктами управління виступають органи громадських організацій); 4) корпоративне управління (органами управління виступають органи управління юридичних осіб) [3, с. 74].

Правовим та іншим проблемам державного управління присвячено багато праць в науці адміністративного права [1–17].

Проаналізувавши їх зміст, можна зробити висновок про те, що державне управління характеризується наступними ознаками: державне управління є соціальним, політичним явищем; державне управління здійснюється від імені держави, воно має владний характер; державне управління виступає як процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження і поза нею не існує; державне управління є діяльністю щодо реалізації завдань та функцій держави; державне управління та державні органи, що здійснюють його функції є складовою єдиного механізму державної влади; державне управління є організаційною виконавчою та розпорядчою діяльністю органів державної влади та управління і відповідних посадових осіб, що діють за дорученням держави, від її імені та мають державновладні повноваження; як і будь-яка державна діяльність, державне управління регламентується нормами права; діяльність органів державного управління здійснюється на підставі та на виконання законів, тобто державне управління – підзаконна діяльність, хоча й має владно-розпорядчі повноваження; державне управління за своїм призначенням, функціональною спеціалізацією є практичною реалізацією виконавчої влади. Тому слід погодитись з висновком про те, що державне управління – це врегульована нормами права, юридично-владна, підзаконна виконавча та розпорядча діяльність органів державного управління (органів виконавчої влади) по виконанню покладених на них функцій з управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами з метою практичного втілення законів у зазначених сферах [20, с. 94–95].

У вітчизняній науці адміністративного права публічне адміністрування розглядається як форма реалізації публічної влади.

На думку ряду українських вчених публічна влада має такі ознаки: об'єднує населення країни за територіальною ознакою; здійснюється спеціальним апаратом, відокремленим від суспільства, для керівництва ним із застосуванням різних владних методів (заохочення, переконання, примусу); відзначається суверенітетом, який означає незалежність реалізації публічної влади від бажань об'єктів влади; верховенство, обов'язковість рішень для іншої влади; публічність, тобто всезагальність і безособовість, що є виразом усезагальної волі; нормативне регулювання суспільних відносин, що виявлено в можливості публічної влади видавати загальнообов'язкові правила поведінки. На підставі виокремлення вказаних ознак наводиться визначення публічної влади: публічна влада – це здатність публічних суб'єктів впливати на суспільні відносини між людьми з приводу організації їхньої сумісної діяльності з метою реалізації публічного інтересу [19, с. 18].

Для більш повного розуміння адміністративно-правового змісту категорії публічної влади, наведемо ще одне, енциклопедичне, визначення публічної влади, відповідно до якого публічна влада – це суспільно-політична влада, народовладдя. Основними видами публічної влади є: 1) влада народу як безпосереднє народовладдя, безпосередня демократія (вибори, референдуми тощо); 2) державна влада – законодавча, виконавча, судова; 3) місцеве самоврядування [21, с. 196].

Як відомо, відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [22].

В адміністративно-правовій літературі зазначається, що зовнішньою формою реалізації державної влади є: для законодавчої влади – законотворчість; для виконавчої влади – публічне адміністрування; для судової влади – правосуддя. У цій тріаді виділяють виконавчу владу, що реалізує свої завдання та функції на основі норм адміністративного права. Публічне адміністрування є зовнішнім виразом реалізації юридичної діяльності виконавчої влади [19, с. 18, 19].

Французькі вчені-юристи вважають, що публічне адміністрування – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу. Вони відмежовують від публічного адміністрування юридичну діяльність, спрямовану на задоволення приватних інтересів, а також законодавчу та судову діяльність держави. Представники німецької школи континентального адміністративного права доводять, що публічне адміністрування полягає в діяльності суб'єктів публічної адміністрації з виконання виконавчих функцій. При цьому від такої діяльності відмежовується здійснення виконавчою владою політичних функцій. Іспанські вчені доводять, що публічним адмініструванням є будь-яка діяльність держави, окрім законодавчої, судової та кримінальної процесуальної [19, с. 19].

Отже, на думку українських вчених-адміністративістів, публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади характеризується: 1) зовнішнім виразом реалізації завдань та функцій виконавчої влади; 2) адміністративною діяльністю публічної адміністрації; 3) здійснюється виключно з метою задоволення публічного інтересу; 4) відмежовується від законодавчої діяльності, здійснення правосуддя та кримінальної процесуальної діяльності, політичної діяльності, діяльності, спрямованої на задоволення приватних інтересів. Виходячи із вказаних характеристик, публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань та функцій виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу

та відмежовується від законодавчої, судової та політичної діяльності [19, с. 20].

Окремо слід зупинитися на класифікації видів публічного адміністрування.

Так, за змістом види публічного адміністрування поділяються на надання публічною адміністрацією адміністративних послуг та здійснення виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності. За спрямуванням владного впливу – зовнішня та внутрішня організаційна діяльність публічної адміністрації. За юридичними наслідками – втручальне, сприяльне та забезпечувальне публічне адміністрування [19, с. 20, 21].

Висновки. Порівняльний адміністративно-правовий аналіз категорій публічне адміністрування та державне управління свідчить про тотожність їх адміністративно-правового змісту. По суті, поняття «публічне адміністрування» та «державне управління» є синонімами.

Однак категорія публічного адміністрування за своєю адміністративно-правовою природою має менш імперативний характер, ніж категорія державного управління, оскільки поняття «публічне адміністрування» (public administration) покликане відображати людиноцентристське спрямування адміністративного права України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Цветков В. В. Державне управління і політика : монографія / Цветков В. В., Селіванов В. М., Скрипнюк О. В. К.: Абрис, 2006. 312 с.
2. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України. Методологічні аспекти. К.: Ін Юре, 2002. 723 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. Т. 1. Загальна частина. К.: Юрид. Думка, 2007. 592 с.
4. Опрышко В. Ф. Народнохозяйственный комплекс: управление и право. К.: Политиздат Украины, 1983. 168 с.
5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций]. [4-е изд., стереотип.]. М.: Омега-Л, 2006. 584 с.
6. Державне управління: теорія і практика / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
7. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. К.: Ін-Юре, 2002. 668 с.
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. К.: Факт, 2003. 384 с.
9. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні / [заг. ред. Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова]. К.: ІДП НАН України, 1995. 23 с.
10. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [Шемшученко Ю. С., Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Кресіна І. О., Нагребельний В. П. та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Юрид. думка, 2010. 496 с.
11. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. К.: Наук. думка, 2007. 587 с.
12. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посібник / [Нижник Н. Р., Дубенко С. Д., Мельниченко В. І. та ін.]; за заг. ред. Н. Р. Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 164 с.
13. Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / [общ. ред. Е. Б. Кубко]. К.: ЮРИНКОМ, 1997. 192 с.
14. Державне управління : навч. посібник / [Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю.]; за ред. А. Ф. Мельник. [2-е вид., випр. і доп.]. К.: Знання, 2004. 342 с.
15. Одінцова Г. С. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / [Одінцова Г. С., Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М. та ін.]; заг. ред. Г. С. Одінцова, О. Ю. Амосова. К.: Професіонал, 2008. 288 с.
16. Адміністративне право України : підруч. / [Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
17. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
18. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
19. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцько, О. Правоторової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
20. Омельченко А. В. Адміністративно-правові засади зовнішньоекономічної діяльності в Україні : монографія. К.: КНЕУ, 2011. 309 с.
21. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», Т. 5: П-С. 2003. 736 с.
22. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>