

фундамент, яким виступає правова ідеологія, яка через правові цінності, ідеї, погляди на право здатна об'єднати народ та бути орієнтиром у складному та тривалому процесі формування законослухняного, цивілізованого громадянського суспільства. Роль правової ідеології у державі зростає з розвитком суспільства, оскільки правова ідеологія як уособлення права здатна закріпити принципи демократії, рівності та справедливості.

Література

1. Оніщенко Н.М. Правовий світогляд як явище соціальної дійсності. *Право України*. 2014. № 5. С. 15–22.

2. Бобровник С.В. Компроміс і конфлікт у праві: антрополого-комунікативний підхід до аналізу: монографія. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ: Юридична думка, 2011. 383 с.

3. Калюжний Р.А. Проблеми і перспективи розвитку національної правової ідеології в умовах глобалізації. *Юридичний вісник*. 2014. № 4 (33). С. 31–35.

УДК 342.9:347(043.2)

Макушев П.В., д.ю.н., професор,
декан юридичного факультету,
Дніпровський гуманітарний університет, м. Дніпро, Україна

ПРАВОВА ПРИРОДА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ

Вивчення сутності публічного адміністрування потребує, в першу чергу, визначення його змісту, особливостей та специфіки прояву у різних галузях державного управління. Існує декілька аспектів якісної відмінності публічного управління/адміністрування від державного. Насамперед, перше з них містить чітку орієнтацію на публічний інтерес – основну ціннісно-цільову складову всіх розпорядчих заходів.

Крім того, у довідниковій літературі термін «публічний» (від лат. *publicus* – суспільний, народний) визначається як відкритий, гласний. В оригіналі ж слово «*public*» перекладається як те, що відбувається в присутності публіки, людей, прилюдно, відкрито, не приватно [1, с. 614]. Тобто термін «публічний» констатує додаткову необхідність інформаційної взаємодії суб'єктів владних повноважень із суспільством, що є однією із якісних ознак публічного адміністрування. При цьому оперативне поширення достовірних даних про цілі та методи управлінського впливу, права громадян і порядок їх втілення має відбуватися не лише за ініціативи громадськості, як відповідь на запити її окремих представників або організацій (вимушене інформування), але й за ініціативи владних суб'єктів (добровільне інформування). Законодавством

передбачається здійснення обох способів такого поширення інформації [2].

Проаналізувавши обсяг поняття «публічний», слід зупинитися на аналізі терміну «адміністрування», що досить часто вживається як синонімічний до змістовно близьких йому термінів («управління» і «регулювання») [3, с. 84-85], а тому важливо встановити його сутнісні особливості, адже розширення понятійно-категоріального апарату науки зазвичай зумовлене потребою відображення у пізнавальній діяльності нового аспекту об'єктивної дійсності.

Підсумовуючи, слід наголосити, що «публічне адміністрування» відображає якісні зміни в характері виконавчо-розпорядчої та організуючої діяльності держави. І якщо воно, наприклад, визначається як діяльність публічної адміністрації з реалізації покладених на неї обов'язків та задоволення загальних публічних інтересів [4, с. 274-275], то має сприйматися у контексті теорії «сервісної держави», хоча емпірична частина цієї та багатьох інших дефініцій є подібною до тлумачень державного управління. При цьому наведені судження значною мірою є ідеалізованими та орієнтуються на пошук передумов доктринального становлення понять, будучи більш логічними, аніж історичними. Насправді ж термін «адміністрування» використовувався для позначення різноманітних сторін правової реальності, і до набуття ним відміченої якісної специфіки, у тому числі й у період панування управлінського підходу, що сьогодні призводить до існування розрізнених поглядів на його зміст, часто пов'язаних із традиційністю застосування в окремих сферах.

У авторів навчального посібника «Основи публічного управління та адміністрування» вказано, що адміністрування означає виконання певних завдань у рамках інструкцій, а те, наскільки добре або наскільки ефективно, залишається за межами його уваги, оскільки контроль над цим є обов'язком політичного суб'єкта, що розробив інструкції [5, с. 87]. Подібне механічне розуміння поняття «адміністрування» обумовлює звуження його змісту лише до організаційно-процедурного забезпечення реалізації управлінських рішень. При цьому, вироблення таких рішень залишається поза межами адміністрування, а останнє має переважно інструментальне значення. Водночас, набуло поширення і більш широке трактування. Дефінієнс придатний і для позначення категорії «державне управління», що свідчить про близьке змістовне навантаження термінів, небезпідставність їхнього ототожнення деякими дослідниками. При такому підході, «адміністрування» стає не лише процесом реалізації, але й вироблення управлінських рішень, набуваючи цілісного завершеного характеру. Тому, на нашу думку, варто відрізнити поняття «вироблення управлінських рішень» від поняття «вироблення державної політики». Лише перше охоплюється змістом адміністрування, друге ж потребує

чіткого і послідовного відокремлення від нього. Публічне адміністрування є організаційною, виконавчо-розпорядчою діяльністю компетентного апарату щодо втілення державної політики, натомість вироблення останньої є принципово іншим видом суспільної активності, спрямованим на визначення загальних векторів розвитку країни та здійснюваним особами, які займають політичні посади і несуть політичну відповідальність.

Існують і інші підходи до пізнання сутності публічного адміністрування, які значно розширюють його зміст далеко за межі обсягу поняття «управління». Перший з них зумовлений відступом від панування концепції управлінського владарювання, визнанням того, що власне «управління» здійснюється лише в окремій частині суспільних відносин, регульованих нормами адміністративного права, та розширенням змісту публічного адміністрування до всього предмету цієї галузі (у тому числі й на ті, які академік В. Б. Авер'янов визначав як «неуправлінські сфери»: застосування адміністративного примусу, розгляд скарг і індивідуальних адміністративних справ та прийняття індивідуальних актів, надання адміністративних послуг, прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб) [6, с. 176].

Таким чином, публічне адміністрування має сприйматися в обсязі всіх врегульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись лише управлінням, адже теоретичне опрацювання саме неуправлінських сфер (насамперед, сприяючого урядування) стало приводом до утвердження поняття «публічне адміністрування».

Література

1. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 819 с.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/2939-17>; Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>.
3. Толуб'як В.С. Єдність державного регулювання і стратегічного управління: аспект сталого розвитку регіонів. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 10. С. 83-87.
4. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / за заг. ред. Сергія Чернова та ін. Запоріжжя: ЗДІА, 2017. 602 с.
5. Лазор О.Д., Лазор О.Я, Юник І.Г. Основи публічного управління та адміністрування: навч.-метод. посіб. Київ: Ліра-К, 2017. 267 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики: монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.