

7. Про затвердження Порядку прийняття попередніх рішень про класифікацію та кодування товарів згідно з УКТ ЗЕД: наказ Міністерства фінансів України від 27.12.2011 р. № 1740. / Міністерство фінансів України. Офіційний вісник України. 2012. № 16. Ст. 600 (втрачив чинність).
8. Про затвердження Порядку роботи відділу митних платежів, підрозділу митного оформлення митного органу та митного поста при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України: Наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 650. / Міністерство фінансів України. Офіційний вісник України. 2012. № 64. Ст. 2628.
9. Про затвердження Порядку прийняття, відкликання попереднього рішення про країну походження товару, затвердження форми попереднього рішення про країну походження товару: Наказ Міністерства фінансів України від 19.06.2012 р. № 737. / Міністерство фінансів України. Офіційний вісник України. 2012. № 62. Ст. 2553.
10. Приймаченко Д.В. Митна політика держави та її реалізація митними органами: монографія. Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2006. 332 с.
11. Негара Р.В. Попередні рішення в законодавстві України. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2016. № 3. С. 96–109.
12. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса. 2016. 224 с.
13. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409.
14. Кодекс Республики Казахстан от 30 июня 2010 года № 296-IV «О таможенном деле в Республике Казахстан». URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30776062#pos=14;-111 (дата звернення 20.06.2018).
15. Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.
16. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: «Видавництво «Юридична думка», 2004. Том 1: Загальна частина. 584 с.
17. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: «Конус-Ю», 2010. 296 с.
18. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

УДК 35.071

ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ КАТЕГОРІЇ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ» AS FOR THE ISSUE OF THE MEANING OF THE CATEGORY “PUBLIC MANAGEMENT”

Мельниченко Б.Б., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Інститут права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

У статті проаналізовано питання сутності та змісту категорії «публічне управління». Визначаються основні чинники, що вплинули на появу нової моделі управління. На основі теоретико-правового аналізу обґрунтовується необхідність впровадження у науковий обіг поняття «публічне управління».

Ключові слова: публічне управління, державне управління, публічне адміністрування, апарат державного управління, ознаки публічного управління.

В статье проанализированы вопросы сущности и содержания категории «публичное управление». Определяются основные факторы, повлиявшие на появление новой модели управления. На основе теоретико-правового анализа обосновывается необходимость внедрения в научный оборот понятия «публичное управление».

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, публичное администрирование, признаки публичного управления.

Structural reforms launched recently in Ukraine, a radical change in the views on the state mission regarding the protection of human rights and freedoms, put forward new requirements for a modern system of governance. Improving the efficiency of public management is particularly relevant in the context of Ukraine's choice of the path to European integration, since there is a need for an understanding of the management model inherent in the EU and adaptation of its own model of state management.

The article analyzes the issue of the essence and content of the category “public management”. The main factors that have influenced on the emergence of a new management model being identified. Using theoretical and legal analysis, the necessity of introduction a new term “public management” into the science is ground.

Key words: public management, state management, public administration, signs of public management.

Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи публічного управління зумовлює необхідність впровадження нових підходів до розуміння сутності категорії «публічне управління». У цьому напрямі необхідно активізувати дослідження управлінської проблематики, а в межах юридичних наук – особливо її теоретико-правових аспектів.

З-поміж вітчизняних та західних учених, які досліджували проблемні питання сутності та змісту категорії «публічне управління», виділимо: В. Авер'янова, А. Грицяка, Н. Обушну, О. Оболенського, А. Мельника, Р. Мельника,

Ю. Куца, С. Чернова, Т. Забейвороту, Г. Букерта, М. Вебера, К. Полліта, Д. Шавріца, П. Друкера та ін.

Мета статті – з'ясувати сутність та зміст категорії «публічне управління».

Передусім відзначимо, в науковій літературі немає загально визнаного поняття «публічне управління». До визначення цієї категорії швидше підходять із позиції реального змісту діяльності або форм, яких воно набуває і в яких діє. На нашу думку, різноманітність підходів щодо визначення поняття «публічне управління» в середовищі вітчизняних науковців пов'язане з відсутністю єдиних

підходів щодо узагальнень і напрацювань зарубіжних учених.

Перш ніж перейти до характеристики поняття «публічне управління», звернімося до етимології слів «публічний» та «управління». Поняття «публічний» походить від латинського слова *publicus* – суспільний, народний. Словник іншомовних слів визначає поняття «публічний» як відкритий, гласний, суспільний [1]. Сучасний тлумачний словник української мови подає кілька значень слова «публічний»: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний [2].

Англійське слово *to manage* (управляти) походить від латинського слова *manus* (рука). У сучасному тлумачному словнику української мови слово «управляти» має таке значення: 1. Спрямувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати. 2. Спрямувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [2].

Щодо самого терміна «публічне управління» (англ. – *public management*), то вперше цей термін був використаний Д. Кілінгом у 1972 р. У своїй праці «*Management in Government*» автор зазначив, що «публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [3].

Необхідно відзначити, що як об'єкт наукового пізнання публічне управління – це складна категорія, що поєднує в собі тісний взаємозв'язок політики та права, управління й влади, політичної системи та суспільства загалом, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи [4, с. 57].

Більшість науковців схиляється до думки, що поняття «публічне управління» є ширшим, ніж поняття «державне управління», оскільки передбачає зворотний зв'язок взаємодії з комерційними, некомерційними організаціями і громадянами під час вирішення суспільно значущих питань. Якщо ключовими елементами системи державного управління є держава і державна влада, то для публічного управління – суспільство і публічна влада [5, с. 196].

З цього приводу цілком слушною є думка О. Оболенського, котрий трактує публічне управління як «управління, що здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкта управління» [6, с. 4].

Сучасні міжнародно-правові джерела використовують визначення публічного управління як способу самоорганізації суспільства в процесі розробки, консенсусу та взаємодії учасників соціального процесу за рахунок розвинених механізмів визначення їх інтересів, узгодження розбіжностей та забезпечення законних прав та обов'язків. Так, один із зарубіжних дослідників публічного управління Г. Букерт стверджує, що публічне управління не є певним нейтральним, технічним процесом, а є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом і громадянським суспільством [7, р. 71–83].

На думку американського політолога Д. Вальдо, якість публічного управління залежить від здатності органу державного управління підпорядковувати діяльність інтересам суспільства, забезпечення високої якості публічних послуг, налагодження партнерських відносин у трикутнику «влада–бізнес–громада», забезпечення відкритості влади й співучасті громадян в управлінні, постійного вдосконалення менеджменту та розвитку персоналу органу державного управління [8].

Погоджуємося з думкою польських дослідників Г. Іздебського та М. Кулеші, які визначали публічне управління як сукупність організаційних і виконавчих заходів, дій та зобов'язань, що здійснюються в інтересах суспільства

різними органами та інституціями на підставі та в межах, визначених законом [9, с. 93].

Вітчизняні вчені розглядають публічне управління як суспільне управління, яке здійснюється через надання влади суспільству – через децентралізацію, і чим більше управління стає децентралізованим, тим більше воно є публічним. За наявності рис публічності державне управління через упровадження публічного адміністрування перетворюється на публічне управління [10, с. 44].

У сучасних дослідженнях з управлінської проблематики децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах [11].

Важливим завданням є визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дасть змогу досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідними соціальними та адміністративними послугами.

На думку І. Грицяка, публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя [12, с. 5–11].

В. Авер'янов трактує публічне управління як владно організуючий вплив керуючих суб'єктів на спільну діяльність людей з метою їх впорядкування, координації та спрямування задля ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності. Вчений розглядає публічне управління винятково крізь призму примусу та підпорядкування [13].

Т. Забейворота у своєму дослідженні визначає публічне управління як органічне поєднання суспільно прийнятних управлінських функцій, спрямованих на створення нормативних та організаційних умов для широкої участі організованої громадськості у вирішенні суспільно важливих справ. Разом з тим автор наголошує, що це не діяльність державної або якоїсь іншої адміністрації в ім'я універсального блага, а сукупність активних дій громадськості разом зі створеними нею публічними інституціями задля спільного розвитку в інтересах кожного [14, с. 40].

На думку іншого вітчизняного вченого-правознавця Р. Мельника, публічним управлінням є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права, а тому, на думку вченого, необхідно розрізняти:

- 1) втручальне публічне управління, пов'язане з обмеженням прав, свобод та законних інтересів приватної особи, яке проявляється у покладанні на неї певних обтяжень;
- 2) сприяльне публічне управління, котре має на меті сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод та законних інтересів, зокрема надання суб'єктами публічного управління приватним особам соціальних та адміністративних послуг;
- 3) забезпечувальне публічне управління, пов'язане із наданням інформаційних, освітніх послуг тощо;
- 4) делеговане публічне управління, пов'язане із делегуванням частини повноважень суб'єктами публічного управління на нижчий рівень управління (у межах сприяльного та забезпечувального управління);

5) виконавче публічне управління, що здійснюється у межах впровадження суб'єктами публічного управління у життя положень Конституції та законів України;

6) розпорядче публічне управління, котре реалізується шляхом видання суб'єктами публічного управління підзаконних правових актів у разі відсутності відповідних законів або їх недостатності для повного регулювання відповідних суспільних відносин [15, с. 95–98].

А. Береза трактує публічне управління як діяльність державних (і муніципальних) органів влади у політико-адміністративній системі щодо надання і забезпечення конституційно-законодавчих прав громадян, надання суспільних послуг, виходячи з принципу рівноправ'я громадян [16, с. 289].

Погоджуємося з думкою О. Серова, який під поняттям «публічне управління» розуміє ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя [17, с. 18].

Як бачимо, сутність управління зумовлюється завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, інтересами певних соціальних спільнот, верств і груп [18]. Своєю чергою громадяни, їх колективи, суспільство реагують на публічне управління і встановлюють зворотні зв'язки з органами, державою загалом.

Серед основних ознак публічного управління виділяють:

1) публічне управління спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею;

2) публічне управління поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила (норми) поведінки людей;

3) держава наділяє публічне управління системною якістю;

4) публічне управління відрізняється від державного тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування [19, с. 6].

З огляду на зазначене, публічне управління – це вплив суб'єкта управління (що володіє публічною владою) на об'єкт (суспільство), відповідно до покладених на нього значущих функцій і повноважень. Сучасний процес демократичних перетворень в українському суспільстві потребує від держави модернізації публічних інституцій та методів їхньої діяльності, процедур, які вони використовують, налагодження взаємодії громадян та влади щодо механізмів управління, зокрема впровадження у науковий обіг поняття «публічне управління».

ЛІТЕРАТУРА

1. Сучасний словник іншомовних слів. Харків: Торсінг Плюс, 2014. 768 с.
2. Сучасний тлумачний словник української мови. Харків: Навчальна література, 2017. 672 с.
3. Keeling D. Management in Government. London: Allen & Unwin, 1972. 216 p.
4. Обушна Н.І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44(1). С. 53–63.
5. Шавкун І.Г., Дибчинська Я.С. Новий публічний менеджмент як концепція публічного управління. Гуманітарний вісник ЗДІА. 2017. Вип. 69. С. 195–201.
6. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. (26 листопада 2014 року, м. Київ). К.: НАДУ при Президентові України, 2014. Т. 1. С. 3–10.
7. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. Berlin: Duncker & Humblot, 2002. P.71–83.
8. Laxmikanth M. Public Administration. Tata McGraw-Hill Education Pvt. Ltd, 2011. 982 p.
9. Izdebski H. Administracja publiczna: zagadnienia ogólne / H. Izdebski, M. Kulesza. Warszawa: Liber, 2004. 396 s.
10. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 3. С. 41–45.
11. Wiktorowska A. Prawne determinante samodzielności gminy: zagadnienia administracyjne. Uniwersytet Warszawski. Warszawa: Liber, 2002. S. 49.
12. Грицяк А.І. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління. 2010. № 2. С. 5–11.
13. Авер'янов В.Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, А.М. Шолик та ін.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юстиніан, 2007. 288 с.
14. Забейворота Т.В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади: дис. ...канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Харків, 2017. 276 с.
15. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. Право і суспільство. 2012. № 6. С. 95–98.
16. Береза А.В. Реформа публічного управління: сучасні тенденції та перспективи для України. Актуальні проблеми політики. 2012. Вип. 46. С. 287–295.
17. Серов О.В. Аналіз термінологічного забезпечення категорійно-понятійного апарату в галузі знань «Публічне управління й адміністрування». Державне управління: теорія та практика. 2016. № 2. С. 15–23.
18. Куц Ю.О. Природа та сутність державного управління. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_24.
19. Публічне адміністрування: текст лекцій / С.І. Чернов, С.О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.