

ТЕРЗІ О. О.,кандидат юридичних наук,
доцент кафедри філософії і біоетики
(Одеський національний
медичний університет)

УДК 351.77 (477)

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Досліджується поняття «адміністративне управління» як складова частина державного управління. Розглядається співвідношення та взаємодія адміністративного, державного, публічного, соціального управління. Приділено увагу проблемі визначення поняття «адміністративне управління».

Ключові слова: адміністративне управління, державне управління, публічне управління, соціальне управління, співвідношення.

Исследуется понятие «административное управление» как составляющая государственного управления. Рассматривается соотношение и взаимодействие административного, государственного, общественного, социального управления. Уделено внимание проблеме определения понятия «административное управление».

Ключевые слова: административное управление, государственное управление, публичное управление, социальное управление, соотношение.

The concept of “administrative management” as a component of state management is explored. The relation and interaction of administrative, state, public, social management are considered. The problems of defining the concept of “administrative management” are observed.

Key words: administrative management, state administration, public administration, social management, relations.

Вступ. Об'єктивно визначити поняття «адміністративне управління» ми зможемо тільки у разі його розмежування від таких понять, як «державне управління», «соціальне управління», «публічне управління», які мають певні спільні риси й ознаки, що зумовлює в деяких випадках змішування цих понять.

Вказуючи на відносну самостійність адміністративного управління, ми маємо на увазі, що адміністративне управління є частиною державного, яке є частиною публічного та соціального управління. Отже, ми повинні визначитися з поняттями соціального, публічного та державного управління, зауважити на їх основні риси та навести характеристику адміністративного управління, яке також перебуває у вказаній управлінській ієрархії.

Проблемність визначення поняття «адміністративне управління» полягає у тому, що однозначної дефініції в науковій літературі не міститься; у загальній системі управління адміністративне управління не зазначається; адміністративне управління ототожнюється з адмініструванням, визначається як адміністративно-публічне, адміністративно-державницьке.

Проблематика соціального, публічного, державного, адміністративного управління активно досліджується, що зумовлюється демократизацією системи управління в Україні. Однак жодне з указаних понять не має однозначного визначення, фахівці наводять суперечливі дефініції, їх думки розходяться в питаннях співвідношення підвидів управління,



їх основних рис і сутності. Найбільше уваги приділяється питанням співвідношення державного та публічного управління, державного управління та публічного адміністрування, розмежуванню політичного й адміністративного рівнів системи державного управління. Ці питання досліджують О. Босак, Г. Голубь, М. Джафарова, В. Дяченко, В. Желябін, К. Колесникова, О. Кузьменко, Ю. Куц, О. Михайловська, В. Пилипишин, Я. Радиш, Н. Ткаленко, Н. Філіпова та ін. Водночас відзначається недостатність і неповнота аналізу такого підвиду управління, як адміністративне, наукових розвідок вказаного процесу значно менше, розроблені дефініції потребують подальшого удосконалення.

Постановка завдання. Визначити співвідношення адміністративного управління з іншими підвидами загальної системи управління та його дефініцію.

Результати дослідження. Коротко розглянемо термін «управління», який достатньо проаналізований фахівцями з використанням довідникових і доктринальних джерел. Управління у найбільш стислому визначенні є процесом впливу суб'єкта управління на об'єкт управління. Управління розподіляється на підвиди. Відповідно до теми нашого дослідження зазначимо такі його складові частини, як соціальне, публічне, державне, адміністративне управління. Кожен із зазначених підвидів управління є як відносно, так і повністю самостійним явищем, залежно від того, у якому ракурсі та обсязі ми його розглядатимемо.

Найбільш широким поняттям, на нашу думку, є соціальне управління. Соціальне управління колективом авторів поділяється на: *громадське*, (здійснюється об'єднаннями громадян, іншими недержавними організаціями), *муніципальне* (здійснюється органами місцевого самоврядування), *державне* (під ним розуміється специфічний вид діяльності – виконавча та розпорядча діяльність, функціонування якої пов'язане з самостійною гілкою державної влади – виконавчою – та формуванням особливої правової галузі – адміністративного права) [1, с. 7].

Вважаємо, що підвидом соціального управління варто визначити і *публічне* управління, яке характеризується залученням до управління широких верств населення, їх громадських організацій, однак є більш широким за суб'єктами, завданням, спрямованістю, ніж громадське управління. К. Колесникова зазначає, що публічне управління є «суспільним управлінням, яке здійснюється через надання влади суспільству – через децентралізацію, і чим більше управління стає децентралізованим, тим більш воно є публічним». Публічне управління здійснюється через публічну адміністрацію [2, с. 44].

Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади характеризується: 1) зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади; 2) адміністративною діяльністю публічної адміністрації; 3) здійснюється з метою задоволення публічного інтересу; 4) негативно відмежовується від законодавчої діяльності; здійснення правосуддя; політичної діяльності виконавчої влади; діяльності, спрямованої на задоволення приватних інтересів [3, с. 17].

Щодо визначення поняття «публічне адміністрування» вкажемо, що публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн здебільшого визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів і вчинення інших дій у публічних інтересах [4, с. 23]. Дещо аналогічним є визначення цього поняття О. Кузьменко: публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [4, с. 23]. Аналізуючи низку повноважень публічної адміністрації (надання управлінських послуг, справляння податків та інших обов'язкових зборів, застосування адміністративного примусу), О. Кузьменко відзначає, що публічна адміністрація, хоча й сприяє реалізації управлінського впливу, не містить ознак прямого державного управління [4, с. 23]. Якщо публічне управління у своєму складі має і державні, і недержавні структури, то воно включає в себе і державне управління. О. Кузьменко розмежовує публічне і державне управління.

В. Кондратенко говорить про скорочення вживання терміна «державне управління» й активне впровадження іншого – «публічне управління», підкреслює небезпідставне акцентування уваги на впровадженні терміна «публічне адміністрування управління». Він вва-



жає, що погляди науковців щодо ототожнення адміністративної діяльності публічної влади з державним управлінням фактично збігаються з радянським підходом до адміністративного права, яке переважно характеризується як управлінське право [5, с. 155].

Державне управління є самостійним видом державної діяльності, має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, здійснюється особливою групою державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [1, с. 8].

Наведене визначення є одним із суперечливих, що зумовило необхідність його ґрунтовного теоретико-методологічного аналізу, який і був здійснений М. Джафаровою щодо вузького та широкого його тлумачення. Нею ґрунтовно досліджуються дефініції державного управління, які розроблені І. Кресіною, А. Анісімовим, В. Цветковим, В. Авер'яновим і є відображенням вузького розуміння цього поняття. Дослідниця зазначає, що «вузький підхід можна розглядати як форму інструментального визначення державного управління для конкретних досліджень, що має умовний характер». На думку М. Джафарової, більше можливостей для визначення суті державного управління дає широке розуміння цієї сфери діяльності, а саме: державне управління є цілеспрямованим організуюче-регулюючим впливом держави (через систему її органів і посадових осіб) на соціальні процеси, відносини й діяльність людей [6, с. 27].

Зауважимо на підхід О. Босак до розуміння поняття «державне управління». Вона розглядає його співвідносно з поняттями «публічне управління» та «публічне адміністрування» з використанням значного кола наукової літератури та робить дещо суперечливі висновки: в Україні широко використовується термін «державне управління», який не є точним відповідником терміна «публічне управління», а за своїм значенням є ближчим «публічного адміністрування». Також авторка зазначає, що два різні терміни – «публічне адміністрування» та «публічне управління» – дуже часто перекладаються з англійської мови українською як «державне управління» [7, с. 6]. З іншого боку, О. Босак констатує, що новий зміст, який вкладається у термін «державне управління», є наближеним до змісту, що вкладається у термін «публічне управління» [7, с. 7].

Вважаємо за необхідне розмежовувати поняття публічного та державного управління, враховуючи їх суб'єктний склад, об'єкти управління, напрямки діяльності, мету та ін.

Ю. Куц, вказуючи на державне управління як організаційно-регулятивний вплив держави, поділяє його на дві складові частини – політичну й адміністративну. У межах першої здійснюється політичне управління, у межах другої реалізується механізм втілення політичного курсу, сформованого вищими органами влади. Також ним виділяються три структурні рівні управління: вищий, інституційний, на якому визначаються стратегічні цілі, загальна політика і головні завдання її здійснення; середній адміністративний рівень – як сфера функціонального управління (адміністрування), на якому управління розподіляється на організаційно-управлінські компоненти – планування, організація, керівництво, контроль та ін.; і технологічний, низький, на якому відбувається безпосереднє задоволення соціальних потреб у послугах державного управління суспільством у цілому або окремими колективами й окремими людьми [8].

Про різні функціональні навантаження політичної й адміністративної складової частин державного управління зазначає і В. Солових. На його думку, через політичну складову частину відбувається легітимізація політичного курсу, а через адміністративну – процес реалізації цього політичного курсу. Він робить висновок про існування сегмента взаємного перетину цих двох сфер: політичний курс, який політики виробляють, а адміністратори реалізують [9]. Висловлені погляди Ю. Куца та В. Солових, на нашу думку, є максимально тотожними і свідчать про одностайність визначення політичного й адміністративного складників державного управління.

У фаховій літературі наводиться також термін «адміністративно-правова організація управління» як виконавча і розпорядча діяльність системи суб'єктів щодо прогнозування і



координації функціонування різних ланок цієї системи, обліку і контролю за розпорядженням матеріальними та фінансовими ресурсами, кадрової роботи, застосування моральних і матеріальних стимулів, заходів дисциплінарного й адміністративного впливу [1, с. 14].

Вважаємо, що поділ державного управління на два вищевказані складові елементи є більш прийнятним, ніж визначати державне управління тільки як адміністративну діяльність. Ю. Богач визначає адміністративну діяльність як діяльність працівників апарату управління організацією, яка здійснюється в межах визначеної посади і виступає предметом дослідження адміністративного менеджменту організації. Елементом адміністративної діяльності є адміністрування [10]. Зауважимо, що деякі науковці вживають термін «державне управління (адміністрування)», таким чином їх ототожнюючи [11, с. 197].

Отже, важливою складовою частиною державного управління є адміністративне управління. В. Грובה вважає, що у визначенні сутності адміністративного аспекту державного управління має з'ясуватися поняття «адміністративне управління» як організуючої діяльності державних органів, що реалізується відповідно до вимог чинного законодавства; саме діяльність є основоположною категорією, що характеризує управлінську систему [12]. Адміністративне управління, як і інші підвиди загального управління, є процесом, реалізацією якого здійснюється організуючий і регулюючий вплив на суспільні відносини.

Розглянемо, як співвідносяться між собою адміністративне управління й адміністративна діяльність. В. Конопльов констатує, що використання в словосполученні «адміністративна діяльність» прикметника «адміністративна» вказує на владного суб'єкта цієї діяльності (орган, підрозділ, посадову особу) та характеризує владно-публічну (адміністративну) природу його діяльності [13, с. 137]. Адміністративна діяльність розглядається О. Мартинюком у межах зовнішнього і внутрішнього напрямків, до зовнішнього напрямку він відносить ту адміністративну діяльність, яка здійснюється поза межами окремого державного органу, а внутрішньо організаційний напрямок пов'язаний з упорядкуванням відносин усередині державного органу [14, с. 30]. В. Грובה визначає адміністративну діяльність як виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади, що врегульована нормами адміністративного права і спрямована на реалізацію прав і свобод громадян в управлінській сфері, та підкреслює, що адміністративній діяльності у сфері державного управління як одному із видів управлінської діяльності притаманні всі її властивості, адаптовані до умов державного управління [12].

Адміністративна діяльність, як і адміністративне управління, здійснюється від імені держави; регулюється переважно підзаконними нормативно-правовими актами, у т. ч. нормами адміністративного права; характеризується владним і водночас виконавчо-розпорядчим характером. Адміністративне управління як система має свою специфіку, яка, насамперед, полягає у відмінності щодо: 1) суб'єкта й об'єкта управління; 2) нормативно-правової бази; 3) комунікативних відносин горизонтального та вертикального типу між суб'єктами управління; 4) організаційно-розпорядчого змісту управління, 5) здійснюється спеціально підготовленими кадрами та ін.

Основні риси і специфіку кожного підвиду управління визначають, насамперед, правове регулювання, суб'єкт та об'єкт управління. Спільність такої ознаки, як правове регулювання, полягає у тому, що всі підвиди управління підлягають правовому регулюванню; відмінність у тому, що кожен підвид регулюється залежно від сфери управління тими чи іншими нормативно-правовими актами. Аналогічно ми можемо зробити висновки щодо спільності та відмінності суб'єкта й об'єкта управління, а також напрямів управління, їх форм і методів. До спільних загальних ознак суб'єктів підвидів загальної системи управління також віднесемо: наявність правового статусу, встановленого законодавчими та підзаконними актами; наділення владними повноваженнями; цілеспрямованість організаційного впливу на суспільні відносини.

Висновки. Отже, адміністративне управління є підвидом і складовою частиною державного управління, враховуючи залучення до управління громадських організацій; також можемо вважати його складником публічного управління, у подальшій ієрархічній системі –



складником соціального управління. Кожен підвид загальної системи управління є відносно самостійним, що зумовлюється їх взаємоузгодженістю та взаємопов'язаністю, горизонтальними та вертикальними відносинами між управлінськими системами та водночас самостійним у своїх управлінських внутрішньоструктурних зв'язках.

Адміністративне управління є організаційно-розпорядчим впливом суб'єкта управління (органів і посадових осіб), спрямованим на об'єкт управління (певну сферу суспільних відносин) з метою забезпечення та досягнення поставлених державою цілей і завдань у тій чи іншій суспільній сфері.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
2. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 3. С. 41–45.
3. Галушко В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2009. № 3. С. 20–24.
5. Кондратенко В.М. Поняття та зміст адміністративної діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. Вип. 46. Т. 1. С. 153–156.
6. Джафарова М.В. Щодо визначення поняття «державне управління». Право і безпека. 2005. № 4¹. С. 26–29.
7. Босак О.О. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. Державне управління: теорія та практика. 2010. № 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.
8. Куц Ю.О. Природа і сутність державного управління. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2013. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/Kuc_s.pdf.
9. Солових В. Взаємодія політичної та адміністративної складових у державному управлінні. Демократичне врядування. 2014. Вип. 14. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/03.pdf>.
10. Богач Ю. Організація комунікацій в процесі забезпечення адміністративної діяльності. URL: <http://dSPACE.tneu.edu.ua/bitstream/316497/6756/1/%D0%91%D0%BE%D0%B3%D0%B0%D1%87.pdf>.
11. Голубь В. Політико-адміністративне управління посттоталітарного суспільства: ревізія традиційних функцій держави. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2009. Вип. 2. С. 192–200.
12. Грובה В.П. Адміністративний аспект державного управління. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2010. № 18. С. 298–304.
13. Конопльов В. Поняття, зміст та основні напрями сучасної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 3. С. 135–150.
14. Мартинюк О. Поняття адміністративної діяльності в органах прокуратури. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 4. С. 29–33.

