
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95-027.555

В. В. Зуй

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

В. А. Капліна

студентка
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОКРЕМІ ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ ТА СУТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

У статті, спираючись на закони діалектичної логіки щодо формулювання понять, аналізуються різноманітні визначення поняття «публічне адміністрування», які були сформульовані українськими науковцями. Акцентується увага на правилах, яких слід дотримуватися під час формулювання понять. Підкреслюється, що відсутність легального визначення поняття «публічне адміністрування» негативно впливає на науку адміністративного права, правозастосовну практику, навчальний процес та юридичний дискурс. На основі проведеного аналізу сформульоване авторське визначення поняття «публічне адміністрування».

Ключові слова: поняття, категоріальний апарат науки адміністративного права, публічне адміністрування, логічний аналіз понять права, вимоги формальної логіки щодо формулювання поняття.

Постановка проблеми. В логіці поняття традиційно визнається найважливішою формою мислення, яка використовується для позначення системи знань про предмети та їх відношення, оскільки кожна наука, в тому числі й юридична, передбачає наявність розвиненої системи категорій та понять (понятійний апарат), який визначається предметом даної науки [1, с. 18]. У правовому регулюванні поняття відіграють роль вихідного матеріалу, який є не лише орієнтиром у правотворчості, але й одним із найважливіших засобів досягнення визначеності правового регулювання [2, с. 51–105].

Правові поняття є доволі невизначеними феноменами, які набувають визначеності лише у випадках їх конкретизації,

результатом якої є дефініції [3, с. 208]. Це означає, що дефініції є одним із найважливіших способів переходу від невизначеності до визначеності у праві. Виходячи з цього, юридична практика потребує наявності дефініцій, які б дозволяли з найбільшим ступенем чіткості відмежовувати одне поняття від іншого, наприклад, «публічне адміністрування» від «державного управління», «державне управління» від «публічного управління».

Рівною мірою сказане торкається і понятійного апарату адміністративного права. Між тим, не можна зробити висновок про наявність в ньому сталих та узгоджених підходів до визначення окремих понять. Дану тезу можна простежити на прикладі поняття «публічне адміністрування», яке почало використовуватися в науці адміністративного права та набуло свого істот-

ного поширення в останні роки у зв'язку з вибором нашою державою європейського вектору розвитку.

Відсутність легального визначення поняття «публічне адміністрування» негативно позначається, перш за все, на доктрині адміністративного права, правозастосовній практиці, навчальному процесі, юридичному дискурсі, що обумовлює актуальність цієї теми. Тому часто в науковій літературі поняття «публічне адміністрування» ототожнюється з поняттям «публічне управління», що є не зовсім правильним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичним підґрунтям написання статті стали праці таких науковців, як: В. Авер'янов, О. Амосов, О.В. Базарна, В.Д. Бакуменко, І.С. Бондар, Н. Гавкалова, К.О. Колесникова, В.К. Колпаков, В.Б. Літовченко, Н.П. Матюхіна, Л.Л. Прокопенко, Т.Б. Семенчук, С.І. Чернов, О.А. Шатило, Н.О. Шура, О.М. Ястремська та ін. В їхніх дослідженнях розглядалися лише загальні питання розвитку та функціонування публічного адміністрування, а також його сутність, співвідношення з державним та публічним управлінням. Запропоновані вченими дефініції не були предметом глибокого аналізу з точки зору формальної логіки та її вимог до формулювання визначень понять. Взагалі, в літературі відсутня єдина думка щодо визначення поняття «публічне адміністрування».

Метою статті є висвітлення точок зору вчених щодо поняття «публічне адміністрування», а також здійснення їх аналізу з метою виявлення проблемних питань та вироблення пропозицій щодо їх вирішення в зазначеній сфері дослідження, сутності дефініцій «публічного адміністрування» та формулювання власної, яка б комплексно характеризувала розглядуване поняття і в той же час відповідала б вимогам діалектичної логіки щодо формулювання понять.

Виклад основного матеріалу. Однією з тем наукової дискусії щодо публічного адміністрування є проблема визначення цього поняття. Перш ніж звернутися до безпосереднього аналізу дефініцій поняття «публічне адміністрування», слід звернутись до вимог, які висуваються логікою

до формування визначення поняття, його змісту та обсягу. Доречно відзначити, що визначенням (дефініцією) називається опис предмету або явища чи тлумачення поняття або терміну за допомогою виділення його основних, змістовних ознак та рис [3, с. 207]. Це означає, що визначення зобов'язано розв'язувати такі два пізнавальні (гносеологічні) завдання: 1) з'ясувати властивість визначуваного предмета, дати відповідь на запитання про те, що є даний предмет; 2) відмежувати визначуваний предмет від усіх інших суміжних з ним предметів. Водночас необхідно вказати, що будь-яке визначення не повністю відображає предмет, а бере у предмета тільки істотні ознаки і залишає поза своїм змістом інші ознаки, які є факультативними.

Стосовно видів визначень варто зазначити, що вони бувають реальними та номінальними [4, с. 59–63; 5, с. 49–52]. У реальних визначається предмет, у номінальних – ім'я предмета. До реальних визначень відносять визначення через рід і видові відмінності. Визначуване поняття підводиться під друге, більш ширше поняття, що є найближчим його родом, і вказуються ознаки, котрі відрізняють визначуване поняття від інших понять, які входять до цього роду. Визначення через рід і видову відмінність – найпоширеніший класичний вид визначення, яким користуються всі науки. Номінальними є визначення, за допомогою яких визначається не сам предмет, а його ім'я. Воно не розкриває змісту поняття, тому не є визначенням у власному розумінні слова. За допомогою номінальних визначень дається найменування предметам і явищам, які вивчаються, вводяться нові терміни в науковий обсяг, з'ясовується значення вживаних термінів тощо.

Слід відміти, що задля формулювання реального або номінального визначення необхідно дотримуватися наступних правил. По-перше, визначення має бути сумірним, тобто обсяг визначуваного має дорівнювати обсягу визначаючого. Порухення цього правила викликає подвійні помилки: визначення може бути або надто широким, або надто вузьким. По-друге, визначення не має робити кола, тобто визначуване поняття не може визначатися

через самого себе. І, по-третє, визначення має бути чітким, виразним, вільним від двозначності [4, с. 61–62; 5, с. 52].

У теорії адміністративного права існує чимало тлумачень поняття «публічне адміністрування». У дослідженні пропонується аналіз декількох визначень понять «публічне адміністрування». Зокрема, на думку таких вчених, як О. Амосов та Н. Гавкалова, публічне адміністрування визначається як взаємовплив суб'єкта управління та носія влади на суспільні процеси та відносини відповідно до суспільно-значущих функцій і повноважень [6, с. 7].

За результатами логічного аналізу наведеного визначення необхідно вказати, що визначати поняття публічного адміністрування через таке визначальне слово, як «взаємовплив» є сумнівним, оскільки в ньому відсутнє підпорядкування виду роду, що є необхідним в разі визначення понять. Відмітимо, що публічне адміністрування слід розглядати в динаміці, тобто як вид діяльності органів держави. Під час здійснення публічного адміністрування, безумовно, відбувається вплив представника державної влади на інших суб'єктів. Проте не завжди його можна уявити у вигляді взаємовпливу, а тим більше взаємовпливу суб'єкта управління та носія влади. В той же час незрозумілим залишається важливе питання щодо об'єкту впливу.

Виникає питання, що саме мали автори на увазі під концептами «суб'єкт управління та носій влади»: всі органи влади або лише окремі органи, або лише конкретну гілку влади, або органи місцевого самоврядування, або окремих осіб? Дане формулювання потребує, на нашу думку, деталізації.

Враховуючи те, що, відповідно до авторського визначення, суб'єкт влади та носій управління впливають на суспільні процеси та відносини і навпаки, то напрошується висновок, що розгорнутого тлумачення потребують також словосполучення «суспільні процеси та відносини» та «суспільно-значущих функцій і повноважень», бо стає незрозумілим, що саме за суспільні процеси та відносини мають автори на увазі. Отже, маємо визначення поняття через невідоме.

Не можна залишити поза увагою і те, що складно визначити, які саме функції і повноваження є суспільно-значущими, чи здійснюється публічне адміністрування факультативних функцій та повноважень (тобто тих, що не є суспільно-значущими або менш значущими порівняно з іншими).

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що опис предмета публічного адміністрування, який розроблений указаними авторами, є розпливчатим, не конкретним, не дає можливості зрозуміти, що являє собою це поняття.

Окремої уваги потребує розроблене науковцем Н.О. Шурою визначення поняття «публічне адміністрування», яке є процесом реалізації владних функцій органами державної влади та місцевого самоврядування, який забезпечує ефективну взаємодію останніх з представниками громадянського суспільства та створює умови для функціонування влади як публічної категорії [7, с. 261].

На нашу думку, в наведеному визначенні «публічне адміністрування» – це видова ознака, а «процес реалізації владних функцій» – родова ознака (відношення підпорядкування). Разом з тим, вказуючи, що публічне адміністрування є процесом реалізації владних функцій органами державної влади та місцевого самоврядування, автор зазначає, що цей процес апріорі «забезпечує ефективну взаємодію останніх з представниками громадянського суспільства». Хоча не завжди вдається досягти такої ефективності. Скоріш за все, тут слід мати на увазі, що мова повинна йти про те, що публічне адміністрування є процесом реалізації владних функцій органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, які покликані забезпечити або здатні забезпечити, або мають забезпечити, або спрямовані на забезпечення ефективної взаємодії останніх з представниками громадянського суспільства. Крім того, зауважимо, що в наведеному визначенні наявна помилка (визначення через невідоме) у словосполученні «функціонування влади як публічної категорії», оскільки невідомо, що саме автор має на увазі під поняттям «публічна категорія».

В науковій літературі існує точка зору К.О. Колесникової щодо визначення пу-

блічного адміністрування. Вона визначає його як професійну діяльність державних службовців, що включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [8, с. 43]. У наведеному визначенні прослідковується наявність предмета, що визначається (публічне адміністрування) та визначального поняття (професійна діяльність), в якому перераховується перелік предметів класу, спрямованість професійної діяльності державних службовців (яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики).

Крім того, автор звертає увагу на те, що публічне адміністрування – це активна професійна діяльність державних службовців. У зв'язку з цим можна зробити такий висновок: якщо державні службовці не реалізують свої повноваження, то мова йде про їх бездіяльність та можливість притягнути їх до відповідного виду юридичної відповідальності. На відміну від інших науковців вона конкретизує, які саме особи здійснюють публічне адміністрування, і зазначає, що до них відносяться державні службовці. Такий обсяг для розглядуваного поняття вважаємо достатнім, оскільки обсяг поняття «державний службовець» доволі широкий. А з метою його конкретизації необхідно звернутися до Закону України «Про державну службу» [9]. На жаль, далі автор, формулюючи поняття, намагається своїм визначенням охопити всі види діяльності, пов'язаної з публічним адмініструванням. Із даною тезою не можна погодитися з огляду на те, що в даному випадку припускається неточність, оскільки визначення здійснюється через коло, тобто поняття визначається через самого себе. Позитивним же моментом у визначенні є те, що автор вказує мету діяльності публічного адміністрування, а саме – спрямування її на реалізацію рішень уряду, вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики.

Висновки і пропозиції. На наш погляд, основою розуміння поняття «публічне адміністрування» є те, що це поняття є ширшим за поняття «державне управ-

ління», оскільки крім органів виконавчої влади таку діяльність здійснюють і органи місцевого самоврядування. У цьому контексті слід також додати, що родовою ознакою, на яку варто звернути увагу під час визначення досліджуваного поняття, є необхідність розглядати публічне адміністрування в динаміці (як діяльність суб'єктів публічного адміністрування). З вищевикладеного можна зробити висновок, що дискусійність різних точок зору стосовно поняття публічного адміністрування можна вирішити шляхом закріплення на законодавчому рівні поняття «публічне адміністрування». Ми пропонуємо свій варіант дефініції. Отже, «публічне адміністрування – це планомірно-організована владна діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка виражається у виконанні чинного законодавства шляхом прийняття відповідних рішень та надання встановлених законом адміністративних послуг».

Список використаної літератури:

1. Панов Н.И. Методологические аспекты формирования понятийного аппарата юридической науки / Н.И. Панов // Известия Высших учебных заведений. Серия «Правоведение». – 2006. – № 4. – С. 18–28.
2. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании : [монография] / Н.А. Власенко. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения ; ИНФРА-М, 2016. – 157 с.
3. Юридическая техника : [учебное пособие] / [Н.А. Власенко, А.И. Абрамова, Г.Т. Чернобель и др.]. – 2-е изд., перераб и доп. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения ; ЮСТИЦИЯ, 2016. – 320 с.
4. Гетманова А.Д. Логика для юристов : [учебное пособие] / А.Д. Гетманова. – М. : Омега-Л, 2003. – 424 с.
5. Жеребкін В.Є. Логіка : [підручник] / В.Є. Жеребкін. – 9-те вид., стер. – К. : Т-во «Знання», КОО, 2006. – 255 с.
6. Амосов О. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма) / О. Амосов, Н. Гавкалова // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2013. – С. 6–13.
7. Шура Н.О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-

- економічних процесів у національній економіці / Н.О. Шура // Економіка та управління національним господарством. – Випуск 14. – 2016. – Миколаїв : Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. – С. 260–263.
8. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації / К.О. Колесникова // Публічне адміністрування. – 2013. – № 3. – С. 41–45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>
9. Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – С. 43.
-

Зуй В. В., Каплина В. А. Отдельные теоретические аспекты понятия и сущности публичного администрирования

В статье, основываясь на законе диалектической логики о формулировании понятий, анализируются различные определения понятия «публичное администрирование», которые были сформулированы украинскими учеными. Акцентируется внимание на правилах, которых необходимо придерживаться при формулировании понятия. Подчеркивается, что отсутствие легального определения понятия «публичное администрирование» негативно влияет на науку административного права, правоприменительную практику, учебный процесс и юридический дискурс. На основе проведенного анализа сформулировано авторское определение понятия «публичное администрирование».

Ключевые слова: понятие, категориальный аппарат науки административного права, публичное администрирование, логический анализ понятий права, законы формальной логики о формулировании понятия.

Zuy V., Kaplina V. Specific theoretical aspects of the concept and the mention of public administration

In the article, based on the laws of dialectical logic on the formulation of concepts, the definition of the concept of «public administration», which were formulated by Ukrainian scientists, are analyzed. Attention is focused on the rules that must be adhered to when the concept is formulated. It is emphasized that the lack of a legal definition of the concept of «public administration» negatively affects the science of administrative law, law-enforcement practice, educational process and legal discourse. Based on the analysis, the author's definition of the concept of public administration is formulated.

Key words: concept, the categorical apparatus of the science of administrative law, public administration, the logical analysis of the concepts of law, the laws of formal logic about the formulation of the concept.