

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ

ХРИСТИНЧЕНКО Надія Петрівна - доктор юридичних наук, професор, завідувачка кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності і права Національного університету "Одеська юридична академія"

**УДК 342.35
DOI 10.32782/EP.2023.1.8**

Із позицій структурного аналізу розглянуто теоретичні та прикладні аспекти розуміння сутності та змісту публічного адміністрування. З'ясовано, що в умовах наполегливої роботи щодо побудови України як правової, демократичної, соціальної держави одним із найгостріших питань є належний розвиток публічного адміністрування. Аналіз наукових поглядів дозволив поглянути на категорію «публічне адміністрування» з різних позицій та констатувати наявність широкого спектру думок стосовно її трактування і розуміння.

Зроблено висновок про те, що питання сутності та змісту категорії «публічне адміністрування» перебуває на стадії активної розробки та наукового пошуку. Актуальні дискусії, що мають місце в науковому середовищі ведуть до досить суттєвих напружень, які розкривають його природу. Значна кількість думок та наукових позицій перебуває у площині тлумачення публічного адміністрування в контексті управлінської діяльності. Звідси публічне адміністрування подається як форма реалізації публічного управління та як процес реалізації владних функцій органами державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи публічної влади, публічне адміністрування, публічне управління, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, адміністративне право.

Постановка проблеми

Незмінний напрям, взятий Україною на європейську інтеграцію, що передбачає потребу економічного і соціального розви-

тку, підвищення добробуту населення до стандартів провідних європейських держав, забезпечення основоположних прав і свобод людини і громадянина, нерозривно пов'язаний з ефективною діяльністю усіх органів публічної влади. Така діяльність, зокрема, передбачає всесторонній сталий розвиток органів місцевого самоврядування як таких, що найбільш наближені до людини і її потреб, а також усіх інших органів публічної влади. Вказана потреба також тісно переплетена з питаннями удосконалення публічного адміністрування в різних сферах і галузях українського суспільства як дієвої форми здійснення публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі складові проблематики, що так чи інакше стосуються розкриття змісту і поняття публічного адміністрування, його місця в системі публічного управління, співвідношення між цими категоріями, подані у працях відомих українських вчених, з-поміж яких: В. Авер'янов, В. Бевзенко, А. Берлач, Ю. Битяк, М. Віхляєв, В. Галуцько, Т. Карабін, Т. Коломоєць, В. Колпаков, В. Круглов, О. Кузьменко, Ю. Легеза, Н. Литвин, П. Лютиков, Т. Мацелик, О. Муза, А. Неугодніков, І. Патерило, А. Пухтецька, Р. Свистович, І. Сквірський, С. Стеценко та ін.

Однак, як досить нова в теорії адміністративного права категорія, «публічне адміністрування», вочевидь, є недостатньо дослідженою, що зумовлює потребу ширшого

наукового пошуку різноманітних її аспектів в умовах сучасного розвитку українського суспільства.

Мета статті – дослідження змісту та узагальнення наукових підходів до сутності публічного адміністрування, як однієї з ключових категорій адміністративного права.

Виклад основного матеріалу

Характерною особливістю сучасного періоду розвитку суспільства і держави є побудова всієї державної структури влади на основі верховенства права, а також повсюдне звернення діяльності апарату держави на неухильне дотримання прав і свобод людини та громадянина, укріплення засад людиноцентристської концепції в усіх публічних відносинах шляхом проведення кардинальних реформ і трансформацій вертикалі влади.

Побудова правової, демократичної, соціальної держави, яка відбувається в Україні цілеспрямовано і безупинно, йде шляхом «впровадження сучасних цінностей публічного адміністрування в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надають населенню» [1, с. 4].

Саме тому особливий акцент варто поставити на питанні суттєвих демократичних зрушень у державі. Як зауважує О. Замрій, «серед найважливіших ознак побудови демократичної держави є розвиток публічного адміністрування. Як елемент громадянського суспільства, публічне адміністрування відкриває простір для прояву громадянської позиції людей та їх залучення до управління» [2, с. 58].

У науковій літературі цілком логічно та обґрунтовано стверджується, що введення в науковий та правовий обіг низки таких категорій, як: «публічна влада», «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», – пов'язане зі зміною ідеологічного та змістовного наповнення категорії «державне управління», яка сьогодні не охоплює весь спектр відносин, що виникають у процесі реалізації публічних функцій учасниками певних правовідносин. Крім того, введення в правовий обіг таких категорій, як публіч-

на адміністрація та публічне адміністрування, пов'язане насамперед із розвитком українського адміністративного права та проведення адміністративної реформи в Україні, потребами використання в науковій і правотворчій діяльності нових понять та категорій [3, с. 78].

Досліджуючи публічне адміністрування в процесі державно-приватного партнерства, В. Круглов зазначає, що «підхід до розуміння змісту адміністрування з точки зору теорії управління є розповсюдженим. Такий погляд акцентує увагу на тому, що адміністрування є способами та прийомами, діями прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави» [4, с. 145-153].

На наявність у наукових джерелах значної кількості визначень публічного адміністрування звертають увагу Л. Малюга та О. Загороднюк, які розглядають питання формування механізму публічного управління та адміністрування в Україні. Науковці зазначають, що «згідно з одним із них, термін «публічне адміністрування» має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду, й управління, що пов'язане з наданням публічних послуг» [5, с. 63].

Так, на думку Н. Шури, публічне адміністрування є процесом реалізації владних функцій органами державної влади та місцевого самоврядування, який забезпечує ефективну взаємодію останніх із представниками громадянського суспільства та створює умови для функціонування влади як публічної категорії.

Зважаючи на визначення публічного адміністрування як процесу, науковець зауважує, що в такого процесу є ряд етапів, які забезпечують ефективне функціонування

всіх органів публічного адміністрування та їх взаємодію [6, с. 261].

Аналізуючи окремі підходи до розуміння публічного адміністрування, Л. Малюга та О. Загороднюк роблять висновок, що «публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [5, с. 63].

Ще одне визначення публічного адміністрування подає А. Ліжевський, який досліджує цю категорію у контексті правових засад публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. Науковець вважає, що публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення є комплексом організаційно-правових заходів, що здійснюються спеціально уповноваженими органами – суб'єктами публічного адміністрування, та яких спрямовано на забезпечення соціальних виплат, пільг, послуг тощо [7, с. 75].

Ще одна дослідниця проблематики публічного адміністрування М. Бліхар висловлює думку про те, що «публічне адміністрування – це діяльність, спрямована на вирішення пріоритетних завдань та досягнення конкретних цілей для підвищення ефективності роботи державних органів та підприємств, установ чи організацій у певний період часу на чітко визначеній території, оптимізації їх діяльності з огляду на сукупність зовнішніх та внутрішніх факторів впливу. Публічне адміністрування реалізується через норми адміністративного права, оскільки саме нормами адміністративного права регулюється діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, тобто суб'єктів публічної адміністрації» [8, с. 180-181].

Згадуваний нами В. Круглов, посилаючись на авторів навчального посібника «Публічне адміністрування в Україні» за заг. ред. В. В. Корженка та Н. М. Мельтюхової, зауважує, що «багато дослідників висловлюють думку, що публічне адміністрування – це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, які відповідно до законодавчих чи договірних

повноважень забезпечують виконання законів та діють в публічних інтересах» [4, с. 145-153]. Натомість сам науковець вважає, що «різні дослідники наводячи свій погляд на категорію «публічне адміністрування», переважно сходяться на думці, що це управлінська діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів публічної влади, яка забезпечує вплив на суспільну систему в цілому шляхом відповідних форм, механізмів, інструментів, методів і процедур, забезпечуючи таким чином рух суспільної системи та її розвиток у необхідному напрямі» [4, с. 145-153].

Окрему думку щодо розуміння публічного адміністрування висловлює О. Муза. Авторка схиляється до думки, що сучасне публічне адміністрування є складною міждисциплінарною системою взаємовідносин держави та приватних осіб. Вона також вважає, що «збільшення наукової ємкості категорії «публічне адміністрування» призвело до виникнення різних поглядів на сферу публічного управління та розуміння різних видів управлінської діяльності.

Нормативно-правові, організаційно-правові та фінансово-забезпечувальні складники публічного адміністрування формують систему індикаторів, що використовуються для здійснення характеристики якості та ефективності зовнішньоуправлінської діяльності органів публічної адміністрації.

Реалізація державою перелічених складників публічного адміністрування відбувається з урахуванням, на підставі та у продовження наявних принципів права та принципів публічного адміністрування. Якщо реалізація принципів права здійснюється в різних галузевих правовідносинах за єдністю їх змісту, то принципи публічного адміністрування, окрім своєї правової спрямованості, прямо пов'язані із специфікою відносин публічного управління та характером, обсягом і змістом управлінської діяльності органів публічної адміністрації» [9, с. 83].

Доволі цікавим є визначення публічного адміністрування, яке подає А. Зеніна-Біліченко. На її думку, «публічне адміністрування – регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спря-

мована на здійснення законів та інших нормативно-правих актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [10, с. 7].

Посилаючись на Є. Додіна, дослідник поняття та принципів реалізації контролю як функції публічного адміністрування, А. Неугодніков констатує, що «набір функцій публічного адміністрування має самостійний, об'єктивний та універсальний характер, він може змінюватись залежно від стану та структури суспільних відносин, цілей, об'єктів та завдань управлінської діяльності. Це пов'язано зі зміною вектору правових уявлень щодо сутності владно-розпорядчого впливу, якого зазнає керований суб'єкт. Здійснення класифікації функцій публічного адміністрування можливе залежно від об'єкта управління, кінцевого результату, спрямованості, суб'єкта публічної адміністрації тощо. Навіть при законодавчому визнанні існування традиційно притаманних функцій із зміною тих чи інших факторів (об'єктивних, суб'єктивних) проходить зміна їх ролі та місця в колі повноважень владних суб'єктів. Це особливість системи управління, оскільки вона має адекватно реагувати на потреби держави та суспільства» [11, с. 61].

Підтримуємо позицію, висловлену згадуваними нами науковцями Л. Малюгою та О. Загороднюк, які вважають, що «публічне адміністрування означає скоординовані групі дії в державних справах, а саме:

- пов'язані з трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою, судовою – та їх взаємодією;

- такі, що мають важливе значення у формуванні державної політики та є частиною політичного процесу;

- значно відрізняються від адміністрування у виробничій і культурній галузях;

- тісно пов'язані з численними соціальними групами й індивідами, які працюють у різних компаніях та організаціях» [5, с. 63].

Цілком аргументованою є позиція С. Сальнікова та З. Гбур, які вважають, що публічне адміністрування має відповідну систему, зміст якої, на їх думку, охоплює такі складові елементи:

- суб'єкти публічного адміністрування, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування (суб'єкти владних повноважень);

- об'єкти публічного адміністрування, тобто відносини, що перебувають під владним впливом суб'єктів публічного адміністрування;

- діяльність суб'єктів публічного адміністрування, врегульована нормами права та детермінована публічними інтересами, через яку реалізуються владні повноваження суб'єктів щодо об'єктів публічного адміністрування [12, с. 88].

Стосовно першого елемента – суб'єктів публічного адміністрування, варто звернути увагу на позицію А. Маслової, яка висловлює думку про те, що суб'єкти виступають «первинними елементами публічної адміністрації», а їх сукупності «утворюють окремі підсистеми, різноманіття яких, у свою чергу, визначається організаційними особливостями або функціональною спрямованістю останніх» [13, с. 87]. Дослідниця підкреслює, що «структурна складність публічної адміністрації та множинність її компонентів не дозволяє сформулювати в цілому однозначний підхід до класифікації суб'єктів публічного адміністрування. З іншого боку, у середовищі вчених-адміністративістів, а також дослідників у галузі державного управління погляд на суб'єктний склад публічного адміністрування залежить не тільки від конкретної мети та предмету дослідження (аналіз функцій та завдань конкретного органу або групи органів, певна сфера публічного адміністрування та суб'єкти його здійснення і т. д.), а й первинно від розуміння правової природи та призначення публічної адміністрації, її співвідношення із публічною владою в цілому» [13, с. 87].

Варто зауважити, що, на думку М. Бліхар, публічне адміністрування доцільно розглядати саме крізь призму системи адміністративного права, виходячи вже з самих базових елементів системи публічного адміністрування: суб'єкт публічного адміністрування – це саме суспільство, система державних органів та їх посадових осіб, які водночас можуть виступати й об'єктами публічного адміністрування. Суб'єктами публічного

адміністрування є уповноважені законом органи та посадові особи, діяльність яких спрямована на удосконалення та поступальний розвиток певного органу чи системи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування; об'єкт публічного адміністрування – це управлінські відносини між учасниками адміністративної системи, які спрямовані на досягнення поставлених цілей в інтересах народу [8, с. 181].

Важливо звернути увагу на те, що «з вересня 2019 року в Україні розпочався новий етап модернізації публічного адміністрування, що супроводжується впровадженням європейської адміністративно-правової концепції «public administration» та реформуванням національного адміністративного законодавства. Водночас, попри мету, задля досягнення якої відповідні зміни здійснюються (побудова в Україні сучасної європейської правової держави), вони відбуваються без належного урахування здобутків сучасної теорії публічного адміністрування. Як наслідок, у правовому забезпеченні діяльності суб'єктів публічного адміністрування залишаються численні системні суперечності, котрі не дозволяють у належній мірі реалізувати потенціал, закладений в основі їх функціонування. Означені проблеми не дозволяють належною мірою мінімізувати корумпованість публічної служби, протистояти множинним кризовим явищам у нашій державі, здійснювати ефективну взаємодію із суспільством і громадянами» [14, с. 1]. Особливо гостро вказані проблеми проявились нині, в умовах, коли Україна веде боротьбу за свою незалежність та суверенітет не лише із зовнішнім ворогом-агресором – РФ, але й з внутрішнім, який не дає зреалізувати в державі демократичні засади належного публічного адміністрування.

Висновки

Отже, підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що питання сутності та змісту категорії «публічне адміністрування» перебуває на стадії активної розробки та наукового пошуку. Актуальні дискусії, що мають місце в науковому середовищі, ведуть до досить суттєвих напрацювань, які розкривають його природу. Значна кількість

думок та наукових позицій перебуває у площині тлумачення публічного адміністрування в контексті управлінської діяльності. Звідси публічне адміністрування подається як форма реалізації публічного управління та як процес реалізації владних функцій органами державної влади та місцевого самоврядування.

Натомість, майже всі переконані, що публічне адміністрування є вагомою категорією адміністративного права, адже саме норми останнього виступають юридичним підґрунтям публічного адміністрування.

Аналіз сучасних підходів до розуміння категорії публічне адміністрування дозволяє стверджувати, що воно є формою здійснення управлінських процесів у всіх сферах суспільного життя, які потребують чіткої і належної організації задля виконання відповідних завдань, що покладаються на той чи інший орган публічної влади, спрямованих на належне забезпечення прав і свобод людини та громадянина і їх законних інтересів.

Література

1. Миронюк Р. В. Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне адміністрування» [для здобувачів, що навчаються на другому (магістерському) рівні вищої освіти за спеціальністю 081 Право]. Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2016. 81 с.
2. Забір'як О. М. Застосування принципів публічного адміністрування в роботі органів місцевої влади. *Науковий вісник НЛТУ України*. Серія економічна, 2017. Вип. 27(2). С. 58–61.
3. Щокін Р. Особливості системи органів публічного адміністрування у сфері освіти. *JURNALUL JURIDIC NAȚIONAL: TEORIE ȘI PRACTICĂ*. APRILIE 2018. С. 78–81.
4. Круглов В. В. Публічне адміністрування в процесі державно-приватного партнерства. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 47. С. 145–153
5. Малюга Л. М., Загороднюк О. В. Формування механізму публічного управління та адміністрування в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2016. Вип. 3 (03). С. 62–65.

6. Шура Н.О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 14. С. 260–263.

7. Ліжєвський А. Л. Правові засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. *Право і суспільство*. 2021. № 1. Ч. 2. С. 73–80.

8. Біліхар М. М. Адміністративне право – юридична основа публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. Серія Право. Вип. 66. С. 179–182.

9. Муза О. Особливості реалізації принципу належного урядування у публічному адмініструванні. *Юридичний вісник*. 2020. Вип. 6. С. 83–89.

10. Конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності 073 «Менеджмент» денної та заочної форм навчання / Укл. А. С. Зеніна-Біліченко. Кам'янське: ДДТУ, 2017. 127 с.

11. Неугодніков А. О. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття та принципи реалізації. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Вип. № 4. С. 58–69.

12. Сальніков С. М., Гбур З. В. Публічне адміністрування фінансових ресурсів держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 15. С. 86–92.

13. Маслова А. Б. Поняття та різновиди суб'єктів публічного адміністрування. *При-*

SUMMARY

From the standpoint of structural analysis, theoretical and applied aspects of understanding the essence and content of public administration are considered. It was found that in the conditions of hard work to build Ukraine as a legal, democratic, social state, one of the most pressing issues is the proper development of public administration. The analysis of scientific views made it possible to look at the category «public administration» from different positions and to state the presence of a wide range of opinions regarding its interpretation and understanding.

It was concluded that the issue of the essence and content of the category «public administration» is at the stage of active development and scientific research. Actual discussions taking place in the scientific environment lead to quite significant developments that reveal its nature. A significant number of opinions and scientific positions are in the field of interpretation of public administration in the context of management activities. Hence, public administration is presented as a form of implementation of public administration and as a process of implementation of power functions by state authorities and local self-government bodies.

Key words: public authorities, public administration, public management, executive authorities, local self-government bodies, administrative law.

карпатський юридичний вісник. 2019. Вип. 1(26). Т. 2. С. 87–94.

14. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук; спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Тернопіль, 2020. 23 с.