

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
УДК 342.9

Журавльов Дмитро Володимирович

*доктор юридичних наук, професор, заступник керівника
Департаменту з питань громадянства і помилування,
державних нагород – керівник управління з питань помилування
Офіс Президента України*

Zhuravlov Dmytro

*Doctor of Law, Professor,
Deputy Head of the Department for Citizenship and Pardons,
State Awards – Head of the Department for Pardons
Office of the President of Ukraine*

Христинченко Надія Петрівна

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київський університет інтелектуальної власності та права*

Khrystynchenko Nadiia

*Doctor of Law, Professor
Head of the Department of Administrative Law,
Intellectual Property and Civil Law Disciplines
Kyiv University of Intellectual Property and Law
ORCID: 0000-0001-7473-7193*

Шопіна Ірина Миколаївна

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інституту права
Львівський державний університет внутрішніх справ*

Shopina Iryna

*Doctor of Science in Law, Professor,
Professor of Department of Administrative and Legal Disciplines of
Institute of Law
Lviv State University of Internal Affairs
ORCID: 0000-0003-3334-7548*

**МЕТА ТА ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК
ЗМІСТОУТВОРЮВАЛЬНІ КАТЕГОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО
ПРАВА**

**PURPOSE AND CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION AS
CONTENT-FORMING CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE LAW**

***Анотація.** Метою статті є визначення поняття та мети публічного адміністрування як категорії адміністративного права.*

У широкому аспекті публічне адміністрування запропоновано розуміти як діяльність суб'єктів публічного права, спрямовану на підтримання та розвиток оптимального стану суспільних відносин в державі та територіальних громадах, що досягається завдяки використанню адміністративних інструментів (нормативно-правових та адміністративних актів, адміністративних договорів, стратегічних та оперативних планів, фактичних дій публічних адміністраторів). Широке розуміння публічного адміністрування відображає стратегічний рівень публічної політики і дає змогу усвідомити призначення публічного адміністрування у державі і суспільстві, його місію та візію. У вузькому розумінні публічне адміністрування визначено як виконання публічними адміністраціями визначених в законодавчих та підзаконних правових актах функцій, спрямованих на створення економічних, юридичних,

соціальних, матеріальних та інших умов для задоволення індивідуальних і суспільних потреб фізичних та юридичних осіб.

Мету публічного адміністрування запропоновано розуміти як бажаний стан розвитку суспільних відносин в державі, її регіонах і територіальних громадах, окремих галузях економіки, що включає високий рівень реалізації прав, свобод, потреб та інтересів всіх суб'єктів публічних відносин.

Акцентовано увагу на тому, що публічне адміністрування є багатогалузевою категорією, наповненість якої детермінується методологічним апаратом різних наук: теорії адміністративного права, науки державного управління, соціальної філософії, організаційної психології тощо. Адміністративне право розглядає даний феномен у першу чергу в аспекті його правового забезпечення (регулювання) засобами адміністративного законодавства. Невід'ємними ознаками публічного адміністрування в контексті адміністративно-правової науки є його правовий та діяльнісний характер, тісний зв'язок із визначеною законом компетенцією посадових осіб публічних адміністрацій, плановий характер та наявність юридичної відповідальності.

Ключові слова: *адміністративне право, наука адміністративного права, адміністративно-правові відносини, адміністративно-правове регулювання, адміністративне законодавство, публічне адміністрування, публічні адміністрації, посадові особи.*

Summary. *The purpose of the article is to define the concept and purpose of public administration as a category of administrative law.*

Public administration is proposed to be understood in a broad aspect as the activity of subjects of public law aimed at maintaining and developing the optimal state of social relations in the state and territorial communities, which is achieved through the use of administrative tools. A broad understanding of

public administration reflects the strategic level of public policy and makes it possible to understand the purpose of public administration in the state and society, its mission and vision. In a narrow sense, public administration is defined as the performance by public administrations of the functions defined in legislative and by-law legal acts aimed at creating economic, legal, social, material and other conditions for meeting the individual and social needs of individuals and legal entities.

The goal of public administration is proposed to be understood as the desired state of development of social relations in the state, its regions and territorial communities, individual branches of the economy, which includes a high level of realization of the rights, freedoms, needs and interests of all subjects of public relations.

Attention is focused on the fact that public administration is a multi-disciplinary category, the fullness of which is determined by the methodological apparatus of various sciences: the theory of administrative law, the science of public administration, social philosophy, organizational psychology, etc. Administrative law considers this phenomenon primarily in terms of its legal support (regulation) by means of administrative legislation. Inherent features of public administration in the context of administrative and legal science are its legal and operational nature, a close connection with the legally defined competence of public administration officials, planned nature and the presence of legal responsibility.

Keywords: *administrative law, science of administrative law, administrative-legal relations, administrative-legal regulation, administrative legislation, public administration, public administrations, officials.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Розвиток адміністративного права України відбувається у складних умовах, оскільки

виклики сучасності потребують від правової науки нешаблонних рішень, спрямованих на пошук нових концепцій та парадигм. Головною проблемою, з якою зустрічаються практично всі наукові розвідки у сфері адміністративних правовідносин, є створення правових умов для оптимального балансу між високим рівнем захисту прав і свобод людини та громадянина, з одного боку, і забезпеченням ефективної відсічі російській збройній агресії, що, у свою чергу, потребує посилення інститутів держави, з іншого боку. За таких умов потребують перегляду існуючі підходи до розуміння сутності публічного адміністрування, державного та муніципального управління, мети та призначення управлінських впливів в масштабі держави та територіальних громад. Переосмислення понятійного апарату адміністративного права обумовлює спрямованість багатьох досліджень українських вчених-адміністративістів, що дозволяє зробити припущення про новий етап розвитку цієї галузі права та науки. Вказане слугує підтвердженням актуальності теми дослідження дефініції та мети публічного адміністрування як однієї з найважливіших категорій адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Мета та поняття публічного адміністрування привертала увагу багатьох дослідників, які намагалися викормити найбільш суттєві риси та ознаки вказаних категорій. Слід визнати, що більша частина дефініцій означених категорій була вироблена наукою державного управління, в якій публічне адміністрування займає одне з центральних місць. Однак це жодним не зменшує цінності адміністративно-правових досліджень у цій царині, оскільки наука адміністративного права і наука державного управління мають відмінні предмети вивчення явищ оточуючого соціального середовища: якщо предметом науки державного управління є управлінські процеси та механізми, за допомогою яких держава реалізує свої політики у різних

сферах, то предметом науки адміністративного права є адміністративно-правове забезпечення (регулювання) означених процесів та механізмів. Це не означає, що дослідники у сфері державного управління повністю ігнорують у своїх наукових розвідках питання правового регулювання, але їх звернення до правової матерії обумовлено цілями найбільш детально розглянути саме управлінські технології. Так само вчені-адміністративісти можуть звертатися до закономірностей та технологій державного управління та публічного адміністрування для того, щоб більш глибоко прослідкувати вплив правового регулювання на удосконалення процесів управління державою та її інституціями. Вказане дає змогу простежити механізм публічного адміністрування комплексно, з використанням методів різних галузей наукового знання.

Існуючі поняття публічного адміністрування можна згрупувати відповідно до підходів, які використовують дослідники. Так, Т. Семенчук розглядає означену категорію як управлінський метод, що має всі невід'ємні ознаки вказаного виду методів [1]. На думку таких вчених, як Л. Любохинець та А. Мейш, публічне адміністрування слід розуміти як процес досягнення цілей [2]. Це породжує досить цікаве питання про тотожність або нетотожність цілей публічного адміністрування та державної політики, відповідь на яке залежить від того, чи вважає дослідник публічне адміністрування автономною цінністю демократично організованого суспільства, чи лише похідною від процесів реалізації функцій держави. Існує думка про синонімічність категорій державного управління та публічного адміністрування, що знаходить своє віддзеркалення у відповідних дефініціях (наприклад, такої позиції притримується Н. Філіпова, яка, крім того, відносить до публічного адміністрування ще й коло явищ та процесів у сфері публічного управління [3]). Для нас найбільший інтерес уявляють ті визначення, в яких основоположним є правові елементи. До них належить, зокрема,

дефініція, сформульована такими вченими, як В. Бакуменко та П. Надолішній, відповідно до якої публічне адміністрування у широкому сенсі постає як регламентована законами та іншими правовими актами, діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування. У вузькому сенсі, публічне адміністрування передбачає взаємодію суб'єктів з виконавчою гілкою влади, а в широкому сенсі – з усіма трьома гілками влади на різних рівнях прийняття рішень (державний, регіональний, муніципальний) [4, с. 8]. Не зважаючи на 20 років, які минули з моменту формулювання цього підходу, він зберіг свій вплив на понятійний апарат досліджуваної галузі. Згодом у визначеннях публічного адміністрування як невід'ємна ознака затверджується вказівка на потреби фізичних та юридичних осіб, на реалізацію яких спрямована публічно-адміністративна діяльність (так, Т. Мінка визначає публічне адміністрування як визначену публічними (суспільними) потребами діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів у разі делегування їм публічних повноважень, спрямованих на виконання владних повноважень публічного змісту (управління, надання адміністративних послуг, застосування адміністративних стягнень) [5, с. 14]. У науці адміністративного права і державного управління присутні й інші визначення публічного адміністрування та його мети, зміст яких відображує сформовані у межах цих наук концепції співвідношення державного і публічного, управління й адміністрування, прав людини і потреб держави забезпечити належний рівень національної безпеки.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення поняття та мети публічного адміністрування як категорії адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Сутність та змістовні ознаки різноманітних правових явищ визначається метою, з якою законодавець вводить їх у площину суспільних відносин. Мета як парадигмальна характеристика онтологічної сутності публічного адміністрування визначає його базові характеристики, риси та властивості. Однак визначення цілі публічного адміністрування потребує як вихідної умови визначення його місця в державно організованому суспільстві.

Як ми вже вказували вище, складність феномену публічного адміністрування створює можливість і потребу розгляду його у різних аспектах та методами різних наук. Право як універсальний регулятор суспільних відносин завдяки своєму методологічному апарату дає змогу розглянути досліджувану категорію у контексті впливу правових норм на соціальні практики. Публічне адміністрування як соціальна практика уявляє собою узагальнення позитивного досвіду управлінських систем різного рівня ієрархії з метою консолідації найбільш вдалих управлінських рішень для досягнення актуальних цілей публічної політики у різних сферах суспільних відносин. Публічне адміністрування, на відміну від державного управління, має не владно-ідеологічний, а технократичний характер, що включає такі основні напрямки, як надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, здійснення регуляторної діяльності, стимулювання ринків товарів та послуг за рахунок впровадження механізмів ліцензування, сертифікації тощо. За умов правового режиму воєнного стану система публічного адміністрування продовжує виконувати функцію задоволення потреб фізичних та юридичних осіб, разом з тим існують певні особливості, викликані відмінностями у діяльності публічних адміністрацій, спрямованої на забезпечення ефективної відсічі російській збройній агресії.

Узагальнюючи викладене вище, мету публічного адміністрування можна представити як бажаний стан розвитку суспільних відносин в державі, її регіонах і територіальних громадах, окремих галузях економіки, що включає (але не обмежується) високим рівнем реалізації прав, свобод, потреб та інтересів всіх суб'єктів публічних відносин. Така мета є неоднорідною за своїм складом, і в ній закладена певна суперечність: адже потреби та інтереси навіть на рівні одного окремо узятото суб'єкта можуть містити взаємовиключення.

Поняття публічного адміністрування можна розглядати у широкому та вузькому аспекті. У широкому аспекті публічне адміністрування – це діяльність суб'єктів публічного права, спрямована на підтримання та розвиток оптимального стану суспільних відносин різної спрямованості (економічних, соціальних, інформаційних, освітніх, екологічних, аграрних тощо) в державі та територіальних громадах, що досягається завдяки використанню адміністративних інструментів (нормативно-правових та адміністративних актів, адміністративних договорів, стратегічних та оперативних планів, фактичних дій публічних адміністраторів). Широке розуміння публічного адміністрування відображає стратегічний рівень публічної політики і дає змогу усвідомити призначення публічного адміністрування у державі і суспільстві, його місію та візію. Однак для більш предметного розуміння сутності досліджуваного нами явища слід дещо звужити масштаб його сприйняття. У вузькому розумінні публічне адміністрування – це виконання публічними адміністраціями визначених в законодавчих та підзаконних правових актах функцій, спрямованих на створення економічних, юридичних, соціальних, матеріальних та інших умов для задоволення індивідуальних і суспільних потреб фізичних та юридичних осіб. При цьому до юридичних осіб можуть належати як суб'єкти господарювання, так і громадські об'єднання, територіальні громади, професійні спілки тощо, а задоволення потреб відбувається у

межах певної державної або муніципальної політики, залежно від статусу конкретної публічної адміністрації.

Оскільки коло потреб завжди є досить широким, виникає питання про межі діяльності публічних адміністрацій щодо їх задоволення. Хотілось би згадати про конструкцію «законні інтереси», яка була притаманна пострадянському періоду розвитку української правової науки, однак поступово втратила свої позиції як притаманна тоталітарному розумінню взаємодії людини і держави. Нинішній етап розвитку юридичної науки не пов'язує наявність легального визначення (згадування) певних інтересів особи з можливістю їх реалізації. Постулатом є дозволяння всього, що не заборонено законом, однак така правова конструкція безперешкодно може бути реалізована за умов мирного часу. Адміністративно-правові режими надзвичайного стану, воєнного стану передбачають трансформацію компетенції публічних адміністрацій та особливості реалізації деяких прав та свобод. Не будемо зупинятися детально на їх змісті, який достатньо повно розкритий у низці наукових публікацій [4; 5 та ін.], зауважимо тільки, що дуже важливими для системи публічного адміністрування уявляються два наслідки: формування та здійснення повноважень новими суб'єктами – військовими адміністраціями, і наділення публічних адміністрацій додатковими дискреційними повноваженнями, зміст яких розкрито у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [6]. Вказане не може не сприяти виникненню внутрішнього конфлікту у системі публічного адміністрування – з одного боку, публічні адміністрації мають своїм призначенням задоволення широкого кола потреб фізичних та юридичних осіб, але з іншого – отримують додаткові легальні важелі впливу на таких осіб з метою забезпечення виконання ними своїх обов'язків, при цьому виконання обов'язку на індивідуальному рівні (наприклад, передбаченого

ст.65 Конституції України [7]) може перешкоджати задоволенню індивідуальних потреб.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Публічне адміністрування є багатогалузевою категорією, наповненість якої детермінується методологічним апаратом різних наук: теорії адміністративного права, науки державного управління, соціальної філософії, організаційної психології тощо. У межах кожної з галузей наукових знань робляться спроби виробити визначення поняття публічного адміністрування відповідно до актуальних для кожної науки цілей. Адміністративне право розглядає даний феномен у першу чергу в аспекті його правового забезпечення (регулювання) засобами адміністративного законодавства. Невід'ємними ознаками публічного адміністрування в контексті адміністративно-правової науки є його правовий та діяльнісний характер, тісний зв'язок із визначеною законом компетенцією посадових осіб публічних адміністрацій, плановий характер та наявність юридичної відповідальності як самих публічних адміністраторів, так і фізичних та юридичних осіб (у разі, якщо перешкоджання діям посадових осіб певних публічних адміністрацій утворює адміністративний делікт).

Література

1. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. № 42. С. 385-390.
2. Любохинець Л. С., Мейш А.В. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування. Публічне управління та адміністрування : метод. вказівки. Хмельницький : ХНУ, 2020. 25 с.
3. Філіпова Н. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі

- суспільно-політичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=865> (дата звернення: 27.09.2023)
4. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. Київ: Міленіум, 2003. 256 с.
 5. Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Дніпропетровськ, 2011. 36 с.
 6. Кузніченко С. О. Концепт обмеження прав людини в умовах воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С.32-36.
 7. Братель С.Г., Пишна А.Г. Особливості обмеження прав людини на свободу пересування в умовах правового режиму воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 236-240.
 8. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 27.09.2023)
 9. Конституція України: Закон України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

References

1. Semenchuk, T.B. (2013). The essence of the category "public administration" and the prerequisites for its formation. *Herald of the economy of transport and industry*, 42, 385-390 [in Ukrainian].
2. Lyubokhinets, L.S., Meish, A.V. (2020). Subject and methodological basis of public administration. *Publichne upravlinnia ta administruvannia: metod. vkazivky*. Khmelnytskyi, 25 p.

3. Filipova, N. (2015). Changing the ratio of the concepts of "state management", "public administration", "public management" in the system of socio-political transformation. *Public administration: improvement and development*, 6. [in Ukrainian]
4. Bakumenko, V. D., Nadolishniy, P. I. (2003). Theoretical and organizational foundations of state administration, 256 p. [in Ukrainian]
5. Minka, T. P. (2011). Administrative and legal regimes and their enforcement by internal affairs bodies: autoref. thesis ... Doctor of Law, 36 p. [in Ukrainian].
6. Kuznichenko, S. O. (2022). The concept of restriction of human rights in the conditions of martial law. *South Ukrainian legal journal*, 1-2, 32-36 [in Ukrainian].
7. Bratel, S.G., Pishna, A.G. (2022). Peculiarities of the restriction of human rights to freedom of movement in the conditions of the legal regime of martial law. *South Ukrainian legal journal*, 1-2, 236-240 [in Ukrainian].
8. On the legal regime of martial law (2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian].
9. Constitution of Ukraine (1996): Law of Ukraine. Adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28 [in Ukrainian].