

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 001.89/.001.891:35(75.8)

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.1/01>**Іванов Є.В.**

ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»

ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто питання інституційної складової суб'єктів публічного управління в Україні та проаналізовано зміни, яких зазнають суб'єкти управління внаслідок переформування концепції відносин між державою та суспільством в Україні. Розглянуто декілька визначень поняття публічного управління, наведено його характерні ознаки. Проаналізовано поняття «адміністрування» (або «управління») в його початковому значенні, та терміни «управління» у його взаємозв'язку з терміном «публічне», які повною мірою відображають стан якісного розвитку функціонування держави та спосіб організації її впливу на суспільні відносини. Встановлено, що конкретний різновид публічного управління призводить до виникнення суспільних відносин, які характеризуються набором специфічних характеристик. Учасники відносин, що виникають у процесі публічного управління, відносяться до тих, хто здійснює узгоджений вплив на конкретні суспільні відносини за допомогою конкретних методів, засобів, форм і з метою забезпечення суспільних інтересів, і осіб, які підпадають під вищезазначений узгоджений вплив. Визначено ознаки, що характеризують суб'єкт публічного управління (узгоджена та організована система органів; суб'єкти публічного управління забезпечують підтримку суспільного інтересу; публічне управління спирається на владу; діяльність публічного управління охоплює все суспільство; публічне управління діє на основі комплексу інструментів впливу). Okремо виділено таку функціональну ознаку суб'єкта публічного управління, як обов'язковість взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Визначено, що практичне застосування публічного управління здійснюється його апаратом, який являє собою найбільш розгалужену і численну сукупність взаємопов'язаних виконавчо-розпорядчих органів, які діють виключно від імені держави і виступають основним інструментом практичної реалізації численних завдань виконавчої влади. Зроблено висновок про те, що доцільно використовувати комбінований підхід для розмежування суб'єктів публічного управління, що дозволить дивитися на суб'єкти публічного управління як на цілісну систему і, у свою чергу, дасть можливість провести не лише їх глибокий науковий аналіз, а й ефективно реформування, що є особливо актуальним з огляду на сучасні реалії та виклики.

Ключові слова: суб'єкт публічного управління, інституційна складова, апарат публічного управління, органи державної влади, інститути громадянського суспільства.

Постановка проблеми. Розвиток української нації є безсумнівним пріоритетом в умовах викликів сьогодення. Зважаючи на повільний поступ української економіки через воєнний стан у зв'язку з російською агресією, реалізацію економічних та соціальних реформ, боротьбу з корупцією, важливо забезпечити налагоджений ефективний механізм публічного управління. Натомість, інституційно-правові механізми забезпечення належного впливу держави на суспільні відносини характеризуються невідповідністю існуючого стану потребам та вимогам суспільства та моделі системи публічного управління, яка впроваджується в Україні. Сьогодні

в Україні можна говорити про розвиток нової моделі публічного управління, яка за своєю сутністю відповідає зарубіжному досвіду та західно-європейським моделям публічного управління. Проте, публічне управління не може розвиватися і функціонувати ізольовано від проблем сьогодення та наслідків соціального розвитку. Тому як розвиток довгострокової концепції сталого розвитку інституційна підтримка публічного управління та постійний моніторинг наявних і виникаючих проблем у зазначеній сфері виступають на передній план.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню сутності та змісту проблеми системи

публічного управління в Україні присвячували свої дослідження Авер'янов В.Б., Бевзенко В., Битяк Ю., Бондаренко Г., Коломоець Т., Мельник Р., Стеценко С. та інші науковці. Зокрема, Луциків І. та Котовська І. розглянули проблему стратегічного управління як інструменту розвитку суб'єктів публічної сфери в Україні [1]; Єлінська В. досліджувала питання публічного управління як елементу децентралізації влади в Україні через теоретичний, технологічний аспекти та особливості впровадження публічного управління безпосередньо в Україні [2]; Шаульська Г. вивчала концепції державного управління та публічного адміністрування як досвід інших держав, який би допоміг модернізувати в Україні сучасну модель державного управління з поступовою трансформацією її в модель публічного адміністрування [3]; Височанський М. проаналізував наукові підходи до визначення понять державного регулювання та публічного управління та окреслив деякі аспекти дискусій науковців про співвідношення цих понять у теорії [4]; аналіз співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України здійснив у своєму науковому доробку Таран Є. [5]; Решота О. розглянула та проаналізувала тенденції розвитку публічного управління в Україні в умовах сучасних глобалізаційних викликів та трансформаційних процесів [6].

Однак, на сучасному етапі ще багато аспектів залишаються поза увагою наукових досліджень. Тому актуальність дослідження питання змін, яких в умовах сьогодення зазнають органи управління в результаті переформатування концепції відносин між державою та суспільством в Україні не викликає сумнівів.

Мета статті – дослідити інституційну складову публічного управління та проаналізувати зміни, яких зазнають суб'єкти управління внаслідок переформатування концепції відносин між державою та суспільством в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У науковій літературі наведено декілька визначень публічного управління. Дискусії науковців щодо правильного визначення тих чи інших понять є обов'язковими, але для того, щоб їх практичне застосування було ефективним, визначення понять у теорії мають бути максимально уніфікованими та зрозумілими для практиків. Оскільки поняття публічного управління не має свого уніфікованого (однозначного) визначення, це може призвести до певних незручностей в про-

цесі його використання. Така ситуація пов'язана насамперед з тим, що це поняття не закріплено в нормативно-правовому акті, тому наявність кількох визначень поняття публічного управління є природним процесом формування єдиного розуміння його як феномену, що народжується в процесі наукового дослідження та дискусії.

Зокрема, Оболенський О. трактує публічне адміністрування як управління, що ґрунтується на волі громади (групи осіб) і реалізується суб'єктами, визначеними потребами громади для досягнення цілей громади як об'єкта контролю [7, с. 4]. Обушна Н. [8] визначає публічне управління як управління людьми. Звертаючись до людей, органи державної влади впливають на них як індивідуально, так і через свої різні групи, створені природним шляхом або з волі народу (наприклад, партії). У свою чергу громадяни, їхні колективи, суспільство реагують на публічне управління та встановлюють зворотні зв'язки з владою, державою в цілому.

Характерними ознаками публічного управління є:

1. Забезпечення взаємодії інтересів держави і народу.
2. Основа – державний уряд, який підтримує та забезпечує публічне управління.
3. Залучення суспільства до участі в соціально-економічних і соціальних, соціально-політичних процесах.
4. Стосується всього суспільства та поза його межами сфери міжнародної політики.
5. Держава наділяє публічне управління системною якістю.
6. Здійснюється в контексті верховенства права, завдяки законодавчо-врегульованому та практично-дієвому механізму контролю суспільства за всіма органами державної влади та місцевого самоврядування.
7. Публічне управління функціонує системно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державна служба та публічні прояви суспільства [7].

Отже, публічне управління – це наука про управління громадською думкою, а не лише встановлення та підтримання добрих відносин між державою, організаціями та громадськістю. У розвинутих країнах світу значне місце в публічному управлінні починає відігравати реалізація основних функцій держави.

Звертаючись до визначення поняття «адміністрування» (або «управління») в його початковому значенні, звернемо увагу на його трактування як

діяльності «обслуговування» та «допомоги». Таке тлумачення є характерним для людино-центричного підходу в адміністративному праві. Перевага демократичної моделі відносин «держава-громадянин» полягає, насамперед, у довгостроковій перспективі, яка полягає у гнучкості та еластичності. забезпечується ефективним зворотним зв'язком [9].

Переоцінка пріоритету державних інтересів є відображенням нового підходу до способу організаційного впливу держави на суспільні відносини. Державне управління характеризується забезпеченням інтересів особи з акцентом на особистість як основний суб'єкт адміністративно-правових відносин [10].

Термін «управління» повною мірою відображає стан якісного розвитку функціонування держави та спосіб організації її впливу на суспільні відносини. Стосовно терміну «публічне» у зв'язку з терміном «управління», однією з головних особливостей в цьому словосполученні є наступне: різниця між «публічне» і «державне» полягає в якісних і кількісних показниках. Суб'єктами публічної влади, крім органів державної влади, є органи місцевого самоврядування, організації з делегованими повноваженнями, а також, можливо, інші органи державної влади. Таким чином, поняття «державна служба» набуло широкого застосування у вітчизняній науці публічного управління.

Як відзначає Яковлев І., головним призначенням складової терміну «публічний» є суспільний (публічний) інтерес, що гарантує загальне благо громадянського суспільства, його стабільний розвиток у поєднанні із забезпеченням і підтриманням дійових інститутів саморегуляції. По-друге, у довідковій літературі термін «публічний» додатково говорить про необхідність інформаційної взаємодії органів державної влади з суспільством, що стала однією з якісних ознак управлінської діяльності [11]. Бондаренко К. розмежовує поняття «публічне управління» та «державна влада» за критеріями суб'єктного складу, реалізації, сутності, природи, ознак [12]. За своєю суттю ці критерії відображають ті якісні та кількісні зміни, яких зазнало поняття «державне» при трансформації в поняття «публічне». Отже, під публічним управлінням розуміємо діяльність органів державної влади, яка виявляється в узгодженому впливі на конкретні суспільні відносини за допомогою специфічних методів, засобів, форм і спрямована на забезпечення суспільних інтересів.

Конкретний різновид публічного управління призводить до виникнення суспільних відносин, які характеризуються набором специфічних характеристик. Водночас учасників відносин, що виникають у процесі публічного управління, можна віднести до тих, хто здійснює узгоджений вплив на конкретні суспільні відносини за допомогою конкретних методів, засобів, форм і з метою забезпечення суспільних інтересів, і осіб, які підпадають під вищезазначений узгоджений вплив. Таке визначення співвідноситься із загальноприйнятим підходом до співвідношення понять «суб'єкт правовідносин» і «суб'єкт права». Суб'єкт, який здійснює узгоджений вплив і володіє відповідними повноваженнями за своєю суттю є суб'єктом державного управління.

У європейському праві існує два підходи до визначення публічного управління: вузький і широкий. Перший підхід полягає у визначенні «публічного управління» як «регіональних органів влади, місцевих та інших державних органів», «центральної влади» та «державної служби». Водночас органи державної влади – це установи регіонального, місцевого чи іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється публічним правом або державами-членами. У широкому визначенні «публічного управління» йдеться про державні органи та установи, які не мають організаційного призначення, але виконують делеговані функції [13].

Ознаками, що характеризують суб'єкт публічного управління виступають наступні: 1) певним чином узгоджена та організована система органів, яка не є ієрархічно побудованою, але має діяти узгоджено, цілеспрямовано, уникаючи дублювання функцій та непотрібної бюрократії; 2) суб'єктом є держава, метою діяльності суб'єктів публічного управління є забезпечення суспільного інтересу, тобто інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян чи соціальних груп; 3) публічне управління спирається на владу при виконанні публічних функцій; 4) діяльність публічного управління охоплює все суспільство; 5) публічне управління діє на основі комплексу інструментів впливу: правових, політичних, економічних, соціальних; шляхом застосування методів правового регулювання: узгодження, переконання, стимулювання, примусу тощо.

Окремо слід виділити таку функціональну ознаку суб'єкта публічного управління, як обов'язковість взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Необхідність залучення

суспільства до публічного управління зумовлена Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, ухвалення якої передбачає створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм участі громадян у демократії, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю та органами місцевого самоврядування [14]. При цьому форми взаємодії інститутів громадянського суспільства із суб'єктами публічного управління різняться залежно від наданих громадянам прав.

Таким чином, практичне застосування публічного управління здійснюється його апаратом. Апарат публічного управління є його невід'ємною частиною, що являє собою найбільш розгалужену і численну сукупність взаємопов'язаних виконавчо-розпорядчих органів (органів виконавчої влади), які діють виключно від імені держави, у своїй діяльності керуються виключно законами і здійснюють управління державними справами, мають повноваження, компетенцію, мають визначену структуру та персонал. Також апарат публічного управління визначається як сукупність органів виконавчої влади, організованих у систему для реалізації цілей виконавчої влади, відповідно до конституційного принципу поділу державної влади.

Саме апарат публічного управління можна розглядати як основний важіль практичної реалізації численних завдань виконавчої влади, який щоденно проводить практичну діяльність щодо забезпечення виконання законодавчих актів держави, а саме:

- здійснює в межах державної політики управління об'єктами державної власності, а також управління господарською діяльністю державних підприємств, установ і організацій;

- реалізує напрями розвитку держави в економічних і соціальних аспектах;

- вирішує та координує значну кількість питань політико-управлінського, соціально-культурного життя, державного регулювання в усіх галузях економіки;

- надає адміністративні послуги громадянам.

Отже, єдиного підходу до класифікації суб'єктів публічного управління в наукових

джерелах ще не сформовано. Тому доцільно використовувати комбінований підхід для розмежування суб'єктів публічного управління: за наявністю владних повноважень (суб'єктів, наділених такими повноваженнями згідно із законом, та суб'єктів, наділених такими повноваженнями шляхом делегування); за характером розподілу владних повноважень (суб'єкти загальнодержавного рівня та суб'єкти місцевого рівня); за різновидом публічного управління (суб'єкти, що здійснюють інтрузивне публічне управління; суб'єкти, що здійснюють охоронне публічне управління; суб'єкти, що здійснюють сприяюче публічне управління); за сферами публічного управління (суб'єкти державного управління у сфері національної безпеки; суб'єкти державного управління у сфері охорони здоров'я; суб'єкти державного управління у сфері освіти; суб'єкти публічного управління у сфері культури; суб'єкти державного управління з використання інформаційно-телекомунікаційних технологій; суб'єкти державного управління у сфері екології тощо).

Висновки. Таким чином, аналіз інституційної складової публічного управління та змін, які зазнали суб'єкти управління внаслідок реформатування концепції відносин між державою та суспільством в Україні, свідчить, що в умовах розвитку України як демократичної та правової держави всі реформаторські ініціативи мають системний характер. Водночас використання комплексного підходу дозволить дивитися на суб'єкти публічного управління як на цілісну систему і, у свою чергу, дасть можливість провести не лише їх глибокий науковий аналіз, а й ефективне реформування, що є особливо актуальним з огляду на сучасні реалії та виклики.

Подальша ініціатива та діяльність влади на принципах співпраці, відповідальності, прозорості та відкритості забезпечить подальший розвиток публічного управління в Україні. Кожен суб'єкт державного управління має діяти злагоджено, цілеспрямовано, уникаючи дублювання функцій та зайвої бюрократії. Подальшого вивчення потребує проблема встановлення обов'язкової взаємодії між апаратом публічного управління та інститутами громадянського суспільства.

Список літератури:

1. Луциків І., Котовська І. Стратегічне управління як інструмент розвитку суб'єктів публічної сфери в Україні. *Галицький економічний вісник*. 2018. № 1 (54). С. 19–27. URL: <http://elartu.tntu.edu.ua/handle/lib/27820> (дата звернення: 23.03.2023).

2. Yelins'ka V.V. Public administration as an element of decentralization of power in Ukraine: the theoretical, technological aspect and peculiarities of the introduction of public administration in Ukraine. *Публічне урядування*. 2018. №2 (12). С. 124–137.
3. Шаульська Г.М. Концепції державного управління та публічного адміністрування. Пошук ефективної моделі для України. *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal)*. 2018. №3 (31). С. 36–39.
4. Vysochanskiy M. R. Analysis of the definitions of public administration and regulation and their importance in the practice of application of Ukraine. *Публічне урядування*. 2020. №2 (22). С. 39–47.
5. Таран Є.І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Т. 31 (70). № 2. С. 33–37.
6. Решота О. А. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. doi: 10.32702/2307-2156-2020.3.37
7. Оболенський О.Ю. . Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія та напрями освіти. *Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. з міжнар. участю* (м. Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2-х томах. Київ: НАДУ, 2014. Вип. 1. 150 с.
8. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. 2015. Вип. 44. С. 53–63.
9. Vila-Tiunova, L., Vilous-Osin, T., Kozachuk, D., & Vasylykivska, V. Participation of civil society in public administration: prospects for international experience implementation in Ukraine. *Humanities & Social Sciences Reviews*. 2019. Vol. 7. P. 757 – 764. doi: <https://doi.org/10.18510/hssr.2019.7594>
10. Пирожкова Ю. В. Теорія функцій адміністративного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 38 с.
11. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.
12. Бондаренко К.В. До питання розмежування термінів «державне управління» та «публічне управління». *Держава та регіони*. 2018. Вип. 3. С. 80–84.
13. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Принципи діяльності державного управління. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.
14. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 року №68/2016.

Ivanov Ye.V. INSTITUTIONAL COMPONENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SUBJECTS

The article discusses the issue of the institutional component of public administration subjects in Ukraine and analyzes the changes that administration subjects undergo as a result of reforming the idea of relations between the state and society in Ukraine. Several definitions of the concept of public administration are considered, and its characteristic features are given. The concept of “administration” (or “management”) in its original meaning, and the terms “administration” in its correlation with the term “public”, which completely reflect the state of qualitative development of the functioning of the state and the way of organizing its influence on social relations, are analyzed. It is defined that a specific type of public administration leads to the emergence of social relations characterized by a set of specific characteristics. Participants of relations arising in the process of public administration refer to those who exert a concerted influence on specific social relations using specific methods, means, forms with the aim of ensuring public interests, and persons subjected to the above-mentioned concerted influence. The features characterizing the subject of public administration are defined (coordinated and organized system of bodies; subjects of public administration ensure support of the public interest; public administration relies on state; public administration activities cover the entire society; public administration operates on the basis of a set of influence tools). Such a functional feature of the subject of public administration as the obligation to interact with institutions of civil society is separately highlighted. It was determined that the practical application of public administration is carried out by its apparatus, which is the most extensive and numerous set of interconnected executive and administrative bodies that act exclusively on behalf of the state and also act as the main tool for the practical implementation of numerous tasks of the executive power. It is concluded that it is advisable to use a combined approach to differentiate public administration subjects, which allows to look at public administration subjects as a holistic system and, in turn, makes it possible to conduct not only their profound scientific analysis, but also effective reforming, which is especially relevant in view of modern realities and challenges.

Key words: *subject of public administration, institutional component, apparatus of public administration, state authorities, institutions of civil society.*