

СТРУКТУРА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Жукова Є.О.,

кандидат юридичних наук,

докторант Міжрегіональної Академії управління персоналом

<https://orcid.org/0000-0003-2471-5230>

Жукова Є. О. Структура публічного адміністрування.

Стаття присвячена з'ясуванню сутності структури публічного адміністрування. Розкрито зміст поняття «структура». Обґрунтовано, що структуру слід розуміти як зовнішнє відображення системи, що представляє собою сукупність елементів, які характеризують сутність будь-якого правового явища або процесу. Особливу важливість має забезпечення за допомогою структурних зв'язків цілісності досліджуваного явища або процесу, а також його тотожність самому собі, незважаючи на зміни навколишнього середовища.

У статті встановлено, що для опису структури на методологічному рівні використовують низку її ключових ознак, до яких належать зв'язки (або взаємозв'язки), елементи, відносини, а також функції, тобто будь-яка структура складається із низки елементів, які перебувають у взаємозв'язках або відносинах одне з одним, виконуючи при цьому певні функції.

З'ясовано, що вид публічного адміністрування представляє собою автономну та незалежну від суб'єктивного сприйняття галузь діяльності публічних адміністрацій, у ході якої вони шляхом реалізації своєї компетенції, досягають цілей та відповідності місії свого функціонування.

У статті визначено, що структура публічного адміністрування та її методологічно правильне вираження мають важливе значення для розгляду правових явищ, в яких завдяки структурному підходу, можна виокремити найбільш значущі елементи. взаємозв'язки між якими породжують певні закономірності, які знаходять своє закріплення як у сфері нормотворчої, так і правозастосовної діяльності. Як упорядкована сукупність певних зв'язків, що існують всередині явищ та процесів, і залишаються стійкими незалежно від зміни зовнішніх обставин, структура відіграє важливу роль у розумінні сутності публічного адміністрування. Для опису вказаної структури на методологічному рівні використовують низку її ключових ознак, до яких належить зв'язки (або взаємозв'язки), елементи, відносини, а також функції, тобто будь-яка структура складається із низки елементів, які перебувають у взаємозв'язках або відносинах одне з одним, виконуючи при цьому певні функції.

Ключові слова: структура, елементи, форми публічного адміністрування, види публічного адміністрування, адміністративно-правове забезпечення, публічне управління.

Zhukova Y. O. Structure of public administration.

The article is devoted to clarifying the essence of the structure of public administration. The content of the concept of "structure" is disclosed. It is substantiated that the structure should be understood as an external reflection of the system, which is a set of elements that characterize the essence of any legal phenomenon or process. Of particular importance is the provision of the integrity of the phenomenon or process under study with the help of structural links, as well as its identity to itself, despite changes in the environment.

The article found that to describe the structure at the methodological level, a number of its key features are used, which include connections (or relationships), elements, relationships, and functions, i.e. any structure consists of a number of elements that are in relationships or relationships with each other, while performing certain functions.

The type of public administration is an autonomous and independent of subjective perception area of activity of public administrations, in the course of which they, by exercising their competence, achieve the goals and compliance with the mission of their functioning.

The article determines that the structure of public administration and its methodologically correct expression are important for considering legal phenomena, in which, thanks to the structural approach, the most significant elements can be distinguished. The interrelationships between which give rise to certain patterns that find their consolidation both in the field of rule-making and law enforcement activities. As an ordered set of certain connections that exist within phenomena and processes and remain stable regardless of changes in external circumstances, the structure plays an important role in understanding the essence of public administration. To describe this structure at the methodological level, a number of its key features are used, which include connections (or relationships), elements, relationships, and functions, i.e. any structure consists of a number of elements that are interconnected. or relationships with each other, performing certain functions for this.

Key words: structure, elements, forms of public administration, types of public administration, administrative and legal support, public administration.

Постановка проблеми. Розгляд феномена публічного адміністрування потребує з'ясування сутності структури цього явища. З огляду на досить широкий діапазон теоретичних підходів до проблеми публічного адміністрування на теперішній час усталеного розуміння структури цього явища ще не сформувався. Як наслідок, у теорії права та державного управління існує декілька підходів, різних за своїм змістом, що не сприяє створенню міцного науково-методологічного підґрунтя досліджуваної проблематики. Оскільки для того, щоб розуміти як саме функціонує система публічного адміністрування, необхідно з'ясувати властивості його структури, ми вважаємо за потрібне проаналізувати її сутність та елементи.

Стан опрацювання досліджуваної проблематики. Визначенню сутності феномену структури присвячено чималу кількість наукових розвідок у різних галузях знань. Вказана проблематика була предметом досліджень таких науковців, як: В. Авер'янов, Д. Гудима, Д. Лук'янець, С. Максимов, О. Миколенко та ін. Проблеми публічного адміністрування розглядали у своїх працях В. Біла, К. Бугайчук, В. Галуцько, К. Колесникова, В. Колпаков, В. Круглов, Т. Кузьменко, Т. Семенчук, І. Шопіна, І. Яковлев та інші науковці. Однак структура публічного адміністрування досліджена ще недостатньо, що обумовлює вектори наукового пошуку.

Метою написання статті є сутності та елементів структури публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. У наукових дослідженнях, присвячених розкриттю змісту поняття «структура» було з'ясовано, що остання як зовнішнє відображення системи, представляє собою сукупність елементів, які характеризують сутність будь-якого правового явища або процесу. При цьому таке відображення може стосуватися найрізноманітніших аспектів діяльності досліджуваного явища. Так, виокремлюють організаційну структуру – це склад і супідрядність взаємопов'язаних ланок в управлінні, які включають апарат управління і виробничі підрозділи; функціональну структуру, яка відбиває поділ управлінських функцій між керівництвом та окремими підрозділами; рольову структуру, яка характеризує колектив з погляду креативності у виробничому процесі, комунікаційних і поведінкових ролей; соціальна структура характеризує трудовий колектив як сукупність груп за статтю, віком, національним та соціальним складами, рівнем освіти та сімейним станом; штатна структура визначає кількісно-професійний склад персоналу, склад підрозділів та перелік посад, розміри оплати праці та фонд заробітної плати працівників [1, с. 35].

О. Бутейко, звертаючись до позиції американського вченого А. Д. Чандлера, зазначає, що структура може бути визначена як конструкція організації, за допомогою якої вона керується. Ця конструкція, формально чи неформально позначена, має два аспекти. По-перше, вона включає лінії влади та комунікації між різними керівниками та підрозділами організації та, по-друге, інформацію та дані, що передаються цими лініями влади та комунікації [2]. На підставі цього О. Бутейко робить висновок, що структуру слід сприймати як внутрішньоорганізаційну комунікацію [3, с. 115].

Як упорядкована сукупність певних зв'язків, що існують всередині явищ та процесів, і залишаються стійкими незалежно від зміни зовнішніх обставин, структура відіграє важливу роль у розумінні сутності правових явищ. Особливу важливість має забезпечення за допомогою структурних зв'язків цілісності досліджуваного явища або процесу, а також його тотожність самому собі, незважаючи на зміни навколишнього середовища. Утім, останнє є справедливим радше для галузі гуманітарного знання, оскільки у технічних та природних науках іноді виділяють т. зв. нестабільні структури, які мають свої властивості.

Для опису структури на методологічному рівні використовують низку її ключових ознак, до яких належать зв'язки (або взаємозв'язки), елементи, відносини, а також функції, тобто будь-яка структура складається із низки елементів, які перебувають у взаємозв'язках або відносинах одне з одним, виконуючи при цьому певні функції. Слід також сказати, що відповідно до різних концепцій структура може або ототожнюватися з системою, або розглядатися як зовнішнє вираження останньої, її схематичний відбиток.

У теорії права розповсюджений підхід, за якого виокремлюють мету (місію, завдання), принципи, функції, форми та види досліджуваного феномена. Утім, щодо сфери публічного адміністрування, розуміння структури останнього має свої особливості. Зокрема, болгарський учений Н. Арабаджійський вважає, що у широкому сенсі структура публічної адміністрації включає державні органи та місцеві адміністративні органи, а також структурні ланки адміністрацій, які допомагають їм здійснювати встановлені законом функції. У вузькому значенні структура публічної адміністрації є відокремленою та складною соціальною системою, яка включає: державні адміністрації – сюди входять адміністрації законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також президентська адміністрація чи адміністрація монарха; адміністрації організацій, що надають публічні послуги; громадські організації з ідеальною метою (на думку автора, це фонди, об'єднання, професійні спілки, спортивні організації тощо); адміністрацію публічних підприємств із державним, переважно державним та муніципальним майном. Зазначені адміністрації сприяють здійсненню правочинів відповідних публічних органів, які є суб'єктами управління в створеній системі публічної адміністрації. Але основною функцією адміністрації є надання публічних послуг громадянам [4, с. 93].

З погляду розуміння структури публічного адміністрування у сучасних умовах значний інтерес становить позиція В. Абрамова, який розкриває сутність останньої через категорію «ризому», що утверджує новий тип культури публічного врядування, коли одиничне, унікальне, стверджується за рахунок множинності та невизначеності, котра не має суб'єкт-об'єктного відношення, де зникає центр, навколо якого ієрархічно організовувався увесь категоріальний апарат традиційного державного управління. Для логіки публічного управління характерним стає те, що проривні проекти – важливі, підтримка поточного – лише в межах «збереження цілісності»: умови все одно принципово зміняться, тому потрібно намагатися самим створити майбутній простір. Стабільність за таких умов має динамічний характер, важливі навіть не самі інститути, а можливість їх створювати. Управління майбутнім – це завдання формування суб'єкта розвитку у взаємодії держави і громадянського суспільства. Крім усього іншого, антропологічний виклик означає необхідність відповідного наративу. І це завдання винятково суспільства. Отже, нова структура публічного адміністрування в умовах збройного конфлікту, на думку дослідника, передбачає баланс «проектів і інститутів» та набуття умінь: 1) визначати ключові тренди і шукати проривні ідеї та рішення; 2) концентрувати обмежені (не тільки фінансові, а й людські, адміністративні та ін.) ресурси; 3) жорстко руйнувати застарілі елементи; 4) створювати середовище економічного, політичного, соціального, духовного, воєнного і технологічного зростання і середовище комунікацій всіх учасників процесу. Баланс сильного порядку (заснованого на співпраці держави та громадянського суспільства) і потужної «творчої ризоми», що забезпечує постійний рух інновацій «знизу» [5, с. 104–105]. Розгляд структури публічного адміністрування з позиції сингулярності, має як переваги, пов'язані із можливістю запобігти невідповідності попередньо складених планів та завдань, які втратили свою ефективність унаслідок зміни зовнішніх та внутрішніх обставин, у яких функціонують публічні адміністрації, так і недоліки, пов'язані із можливим пануванням суб'єктивного підходу до вирішення питань публічної політики. Утім, у будь-якому разі цей підхід ще є занадто новаційним для національної правової науки, хоча на практиці така сингулярність давно знайшла своє втілення у т. зв. інтуїтивних управлінських рішеннях.

Якщо розглянути в контексті структурного аналізу публічне адміністрування, як вони відображено у теоретичних джерелах, можна переконатися, що його елементи є малодослідженими.

Зокрема, функції публічної адміністрації визначають як: 1) управління суспільством загалом; 2) управління у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб усіх членів суспільства); 3) управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя суспільства включає в себе працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення); 4) управління у сфері адміністративно-політичній (внутрішня і зовнішня політика); 5) управління в галузі культури та ідеології (до неї відносять конституційні норми про свободу слова, друку, інформації, наукової, творчої та викладацької діяльності, захист пам'яток іс-

торії та культури); б) управління у сфері особистого життя людини (регулювання особистого життя людини державою мінімальне і можливе лише в тих межах, коли воно отримує суспільне значення (виховання дітей, моральних норм) [6, с. 7]. Така класифікація функцій виходить із розуміння ученим поняття та видів публічного адміністрування (управління) як цілеспрямованого впливу, необхідного для узгодженої спільної діяльності людей [6, с. 4]. Не заперечуючи визначення функцій публічної адміністрації через термінологію публічного управління, доцільно зазначити, що не є прийнятною думка, згідно з якою терміни публічне адміністрування і публічне управління можна вживати як тожні. Публічне управління, на відміну від публічного адміністрування, може носити й політичний характер, натомість деполітизація публічного адміністрування є радше обов'язковою умовою його ефективності.

Форми публічного адміністрування органічно поєднані із завданнями, функціями та компетенцією окремих органів управління, їх посадових та службових осіб. Через такі форми суб'єкти управління реалізують свої владні повноваження, виражають свої виконавчо-розпорядчі волевиявлення з віднесення до їх компетенції питань у сфері державного управління. При цьому, залежно від правового статусу того чи іншого органу управління та характеру питань, які вирішуються, способи зовнішнього вираження їх повелінь бувають різними. Наприклад, вирішення окремих питань соціально-економічного характеру Кабінетом Міністрів України виявляється, зазвичай, у формі відповідних постанов; керівників відомств та їх підрозділів – у формі наказів; керівників місцевих державних адміністрацій – у формі розпоряджень та ін. Правові форми публічного адміністрування безпосередньо пов'язані з реалізацією покладених на певний орган управління його основних функцій, з проявом компетенції тієї чи іншої посадової особи щодо реалізації своїх службових повноважень. Вони передбачають чітке юридичне вираження, дотримання належно регламентованої правової процедури здійснення, спричиняють настання юридичних наслідків і спрямовані на досягнення певного юридичного результату, пов'язаного з установленням чи зміною норм права, виникненням юридичних фактів, що породжують, змінюють або припиняють відповідні адміністративно-правові відносини. До правових форм здебільшого відносять такі як: видання управлінських актів; надання адміністративних послуг; вчинення інших юридично значущих управлінських дій; укладання адміністративних договорів. До неправових відносять такі форми, як здійснення організаційних заходів та матеріально-технічні операції. Основним видом форм публічного адміністрування є правові форми [7, с. 157–159]. При цьому, як зазначає В. Біла, правові форми публічного адміністрування характеризуються значним різноманіттям, їхні видові особливості залежать не лише від виду правової форми (адміністративний акт, нормативний акт, адміністративний договір тощо), однак і органу публічного адміністрування, що їх використовує для об'єктивізації управлінських рішень. Один і той самий вид правової форми може використовуватися для вирішення різних управлінських завдань та функцій органу публічної адміністрації, відповідно, володіти різними властивостями [8, с. 52]. При цьому, як слушно стверджує дослідниця в іншій своїй роботі, форма права позбавлена такої якісної характеристики правової форми, як наявність нормативно встановленого порядку реалізації прав і обов'язків учасників правовідносин. Одержані висновки знаходять підтвердження і у напрацюваннях дослідників як проблем теорії права, так і адміністративного права. Правова форма, правова форма діяльності та правова діяльності публічної адміністрації перебувають у діалектичному взаємозв'язку загального, особливого та одного. Особливість останнього поняття полягає у наявності обов'язкової процедурної складової, спеціальний характер правової форми діяльності зумовлений опосередкуванням нею саме правового регулювання, що дає змогу визначити, які із суспільних явищ у сфері публічного управління потребують установлення правової форми [9, с. 102–103]. Як справедливо зауважує І. Шопіна, правове регулювання детермінується наявністю соціальних цілей та певних завдань, зокрема юридичних цілей, при цьому перші визначаються особливістю розвитку економічних, політичних та інших відносин у певній державі, а другі – станом розвитку нормативно-правової бази, яка ці відносини регулює [10, с.135].

Для того, щоб з'ясувати відмінності між формами та видами публічного адміністрування, зосередимося на тлумаченні цих термінів у філософії та у загальному тлумаченні. Форма є вираженням змісту, його обумовленням. Це внутрішня і зовнішня організація змісту, спосіб його існування, який має певну визначеність, стабільність і самостійність [11]. Вид тлумачиться у декількох аспектах: як окрема галузь роботи, заняття, різновид у ряді предметів, явищ тощо; підрозділ, що об'єднує ряд предметів, явищ за спільними ознаками і входить до складу загальнішого вищого розділу – роду;

нижча одиниця в системі класифікації тваринного та рослинного світу, що об'єднує тварин або рослини, які мають однакові ознаки, і входить до складу вищої одиниці – роду [12]. Отож форма завжди залежить від змісту та обумовлюється його особливостями, тобто саме зміст діяльності публічних адміністрацій визначає форми публічного адміністрування. Натомість вид як більш незалежна характеристика публічного адміністрування, може розглядатися як більш стійка та стабільна у часі та за територіальною ознакою властивість останнього.

Таким чином, вид публічного адміністрування представляє собою автономну та незалежну від суб'єктивного сприйняття галузь діяльності публічних адміністрацій, у ході якої вони шляхом реалізації своєї компетенції, досягають цілей та відповідності місії свого функціонування.

Висновки. Отже, структура публічного адміністрування та її методологічно правильне вираження мають важливе значення для розгляду правових явищ, в яких завдяки структурному підходу, можна виокремити найбільш значущі елементи. взаємозв'язки між якими породжують певні закономірності, які знаходять своє закріплення як у сфері нормотворчої, так і правозастосовної діяльності. Як упорядкована сукупність певних зв'язків, що існують всередині явищ та процесів, і залишаються стійкими незалежно від зміни зовнішніх обставин, структура відіграє важливу роль у розумінні сутності публічного адміністрування. Для опису вказаної структури на методологічному рівні використовують низку її ключових ознак, до яких належить зв'язки (або взаємозв'язки), елементи, відносини, а також функції, тобто будь-яка структура складається із низки елементів, які перебувають у взаємозв'язках або відносинах одне з одним, виконуючи при цьому певні функції.

Список використаних джерел:

1. Андреева И. В., Кошелева С. В., Спивак В. Л. Управление персоналом. СПб.: Издательский Дом «Нева»; М.: ОЛМЛ-ПРЕСС, 2003. 224 с.
2. Chandler A. D. Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise. Alfred Dupont Beard Books, 2003. 463 p.
3. Бутейко О. Стратегия. Киев: КІС, 2015. 200 с.
4. Арабаджийски Н. Сущность теории публичного управления. *Экономика и управление*. 2006. №1 (117). С. 92–96.
5. Абрамов В.І. Концепт «номадична сингулярність» публічного врядування в умовах збройного конфлікту. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. Т.4. С.103-105.
6. 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.
7. Гончарук С.Т., Гурченко О.Ю. Форми публічного адміністрування: поняття і зміст. *Сучасне право в епоху соціальних змін*: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. 26 лютого 2021 р. Київ Т.1. С. 157-159.
8. Біла В.Р. Правові форми публічного адміністрування: питання класифікації. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. №14. С.52-61.
9. Біла В. Правова форма як категорія науки адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2017. № 876. С. 98–105.
10. Шопіна І.М. Поняття та цілі публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. №3. С.133-136. URL: <http://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/01/27.pdf>
11. Філософія Філософія : Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / С. П. Щерба, В. К. Щедрін, О. А. Заграда; За заг. ред. С. П. Щерби. Київ: МАУП, 2004. 216 с.
12. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Т.1. Київ: Наукова думка, 1970. 567 с.