

«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»: МІСЦЕ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Державний університет «Київський авіаційний інститут»

проспект Любомира Гузара, 1, 03058, Київ, Україна

E-mail: kunev@ukr.net

Мета статті: визначити сутність, зміст і значення поняття «публічне адміністрування» та його місце серед основних адміністративно-правових понять. **Методи дослідження:** системного аналізу і синтезу, пізнання теорії і практики адміністративного права; методи діалектичної та формальної логіки дозволили формулювати та уточнювати поняття «публічне адміністрування», а також метод узагальнення та моделювання нових теоретичних знань. **Результати:** наведено думки науковців на основі причини запровадження поняття «публічне адміністрування» в адміністративну сферу. Визначені проблеми подальшого розвитку теорії і системи адміністративного права за фактичного ототожнення різних понять «адміністративна діяльність» і «публічне адміністрування». Наведені основні ознаки публічного адміністрування, які відрізняють його від адміністративної діяльності. Зроблено висновок, що запровадження поняття «публічне адміністрування» в теорію адміністративного права відбулося і продовжує відбуватися без розуміння його значення і змісту в якості предмета адміністративного права. Публічне адміністрування – це різновид управлінської діяльності, метою якої є розроблення і прийняття адміністративних програм розвитку, зокрема, адміністративної діяльності як виконавської. **Обговорення:** аргументується положення, що публічне адміністрування як практична управлінська діяльність є надбудовою над політичною і адміністративною діяльністю та повинна сприяти їх розвитку. Запропоновано визначати публічне адміністрування як різновид управлінської діяльності, а не виконавської.

Ключові слова: адміністративна сфера; публічне адміністрування; адміністративне право; адміністративна діяльність; публічно-адміністративна діяльність; державне управління; публічний адміністративний менеджмент; управлінська діяльність.

Постановка проблеми та її актуальність.

Актуальність питання пов'язана з тим, що адміністративне право повинне «захищати» права і законні інтереси громадян й одночасно забезпечувати ефективну діяльність публічної адміністрації. Це потребує від науки адміністративного права узгодженої і зрозумілої системи базових адміністративно-правових понять, які дозволяють розвинути систему правових засобів і способів адміністративної діяльності.

Деякі вчені-адміністративісти вважають, що поняття «публічне адміністрування» претендує

на місце системоутворюючої категорії адміністративного права, яка сприятиме реалізації цих складних завдань.

Поняття «публічне адміністрування» більшість авторів наукової і навчальної літератури з адміністративного права тлумачить нарізно, не наводячи переконливих аргументів щодо необхідності впровадження у категоріальний апарат адміністративного права. Проблему множинності концепцій підтверджує факт, що цим термінам «адміністрування» і «публічне», які застосовують, як правило, «в парі» та в чіткому

(прямому або зворотному) ієрархічному взаємозв'язку, почали надавати ролі первинних (базових) термінів у навчальній літературі, у тому числі в законодавстві України.

Водночас доводиться констатувати, що з матеріалу в публікаціях неможливо знайти місце «публічного адміністрування» в уявному «дереві» основних адміністративно-правових понять.

Подолання окреслених проблем має не тільки наукове, але й суто практичне значення.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Найбільшого поширення поняття «публічне адміністрування» отримало в навчальній літературі з адміністративного права, де за допомогою нього намагаються вирішити завдання прибрати з навчального матеріалу поняття «державне управління» та осучаснити термінологію радянського адміністративного права. Така спроба реалізована більшістю авторів навчальної літератури, яка має назву «Адміністративне право України».

Останнім часом в Україні видано значну кількість і наукової літератури з адміністративного права, зокрема дисертація Є.О. Жукової «Види публічного адміністрування: проблеми правової теорії і практики». Фактично кожен автор наукових публікацій наводить власне визначення зв'язки понять «адміністрування» і «публічне». Зазвичай автори подають декілька точок зору на ці поняття окремо і у зв'язці.

Не можна оминати увагою й публікацію А.Т. Комзюка «Публічне адміністрування і сучасна доктрина адміністративного права» [1], в якій він розкритикував широке застосування терміну «публічне адміністрування» в навчальній і науковій літературі з адміністративного права, зокрема в якості предмету адміністративного права.

У закордонних наукових джерелах наводяться конкретні погляди на об'єкт «публічне адміністрування», які відрізняються від поглядів більшості українських адміністративістів.

Стаття є продовженням логіки наукової аргументації, викладеної в статті «Адміністративна діяльність»: сутність, зміст і значення в предметі адміністративного права [2].

Мета статті – визначити сутність, зміст і значення поняття «публічне адміністрування» та його місце серед основних адміністративно-правових понять.

Виклад основного матеріалу дослідження. На початку 21 століття в національних наукових колах звернули увагу на формування нової доктрини адміністративного права, обґрунтовуючи це необхідністю зміни спрямованості адміністративного права з «управлінської» на «захисну». При цьому багато адміністративістів проголосили, що інструментом такого переходу є наявність в адміністративно-правовій сфері поняття «публічне адміністрування».

Наведемо думки науковців на основні причини запровадження поняття «публічне адміністрування» в адміністративну сферу.

Причини запровадження поняття «публічне адміністрування» окреслила в своїй роботі О.Г. Набокова таким чином: «1) перегляд в доктрині адміністративного права місця і ролі виконавчої влади в механізмі розподілу державної влади; 2) переосмислення напрямів діяльності органів виконавчої влади; 3) переосмислення предмету адміністративного права; 4) переосмислення методу, способів та типів адміністративно-правового регулювання; 5) необхідність оновлення категоріального апарату адміністративного права» [3].

Дослідник О.І. Миколенко наводить власні підходи до появи і визначення поняття «публічне адміністрування»: «1) категорія «державне управління» була у всіх сферах, у всіх значеннях і з усіма недоліками автоматично замінена категорією «публічне адміністрування». Тобто замість державного управління у широкому і вузькому значеннях з'явилося публічне адміністрування у широкому і вузькому значеннях; 2) категорія «державне управління» замінюється в адміністративному праві категорією «публічне адміністрування», яка розглядається у двох вимірах – функціональному і організаційно-структурному»; 3) «публічне адміністрування» і «державне управління» мають чітко визначені сфери використання, так державне управління використовується при характеристиці внутрішньо-організаційних відносин в органах державної влади та органах

місцевого самоврядування, а публічне адміністрування – при характеристиці зовнішньо-організуючої діяльності зазначених органів» [4, с. 105].

Припустимо, що запровадження в адміністративну науку терміну «публічне адміністрування» пов'язане з необхідністю витіснення звідти понять «державне управління» або «публічне управління».

Автори підручника «Адміністративне право» фактично ототожнили поняття «державне управління» та «публічне адміністрування», не включивши останнє в предмет адміністративного права [5].

Цікавою для подальшого аналізу є наукова робота Є.О. Жукової «Види публічного адміністрування: проблеми правової теорії і практики» [6, с. 499], де співвідношенню понять «державне управління» та «публічне адміністрування» присвячено підрозділи дисертації: «Генеза розвитку категорії «публічне адміністрування» у науці адміністративного права» та «Співвідношення публічного адміністрування і державного управління». Авторка стверджує, що ці поняття близькі та мають ряд відмінностей [6, с. 50–90], але робота залишає більше запитань, ніж відповідей на них, повною мірою відповідаючи назві: «проблеми ...» об'єкту «види публічного адміністрування».

О.Г. Набокова зазначає, що «існує безліч альтернативних авторських думок на правове явище, але відсутнє системне сприйняття його як категорії адміністративного права. За амбіціями науковців не можна розглядати користь їх «наукової новизни» для самої науки» [3, с. 175].

«Як тільки в науці виникають проблеми із її категоріальним апаратом, то це свідчення того, що вона (наука) починає втрачати логічність, узгодженість і системність. Іншими словами, категорії адміністративного права – це індикатори «здоров'я» науки адміністративного права. При цьому, важливо не просто «заштовхнути» в систему існуючих категорій адміністративного права нову категорію, необхідно щоб вона була гармонійно вплетена в категоріальний апарат адміністративного права. Стосовно поняття

«публічне адміністрування» це сказати важко, бо воно раптово з'явилося серед понять адміністративного права, витіснило собою категорію «державне управління», але гармонійно так і не було узгоджено із іншими категоріями адміністративного права» [3, с. 177].

Більш детально множинність визначень поняття «публічне адміністрування» у вітчизняних роботах з адміністративного права не будемо наводити, оскільки це вже здійснено в роботах багатьох українських науковців, зокрема Є.О. Жукової.

Аналізуючи роботи вітчизняних адміністративістів, приходимо до загального висновку, що в їх роботах відсутня концепція, яка б пояснила місце публічного адміністрування в системі адміністративно правових понять. М.М. Бліхар зазначає, що «у вітчизняній науці немає єдино прийнятого визначення поняття «публічне адміністрування» [7].

Окреслимо також проблему, що стосується розуміння «публічного адміністрування» вітчизняними науковцями, пов'язану з перекладом «Public Administration» як «державне управління». З'явилася значна кількість перекладів закордонної наукової літератури на українську, де «публічне адміністрування» ототожнюється з «державним управлінням» і навпаки. За програмою SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), яка є спільною ініціативою ОЕСР та Європейського Союзу публікація «Principles of Public Administration» [8] була перекладена як «Принципи державного управління» [9]. Публікація «Public Administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration» [10] була перекладена як «Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність принципам державного управління» [11].

Процитуємо публікацію фахівців SIGMA, яка добре пояснює зміст публічного адміністрування в роботі «Принципи публічного адміністрування». «Структура Принципів публічного адміністрування, розроблена фахівцями програми СИГМА видання 2023 року, відповідає шести тематичним напрямкам, викладеним ще у Стратегії розширення 2014 року: стратегія; розробка та координація політики;

державна служба та управління людськими ресурсами; організація, підзвітність і нагляд; надання послуг і цифровізація; управління державними фінансами» [9].

В законодавстві України теж відбулися зміни, які можна зхарактеризувати, порівнюючи зміст терміну у 1998 році «Державне управління – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. В той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада». Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують державного управління, використовується термін «сектор державного управління» [12] та зміст закону України «Про державну службу» (2016 р.), де поняття «державне управління» взагалі не згадується, а застосовано термін «публічне управління та адміністрування» [13].

У Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року відбулося пояснення одночасного існування двох термінів таким чином: «Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління» (*щодо перекладу назви «Principles of Public Administration» дивись вище*), який містить систему принципів і критеріїв оцінки державного управління (далі – Принципи державного управління). Структура цієї Стратегії відповідає Принципам державного управління, розробленим SIGMA у тісній співпраці з Європейською Комісією, та визначає основні вимоги до системи органів державного управління. Принципи державного управління сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав – членів ЄС та/або держав Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Принципи державного управління визнані де-

якими державами як перелік стандартів та система принципів і критеріїв для проведення оцінки реформ державного управління» [14].

Щоб не було постійної плутанини і підміни понять з перекладом «Public administration» на українську як «державне управління» пропонується перекладати «Public administration» з англійської як «Публічний адміністративний менеджмент», або «Державний менеджмент».

У закордонних наукових джерелах, на відміну від поглядів більшості вітчизняних адміністративістів, наводяться *конкретні погляди* на об'єкт «публічне адміністрування».

У англomовній вікіпедії зазначено, що «Публічне адміністрування охоплює виконання, нагляд і управління урядовою політикою та управління державними справами. Сфера включає організацію, функціонування та стратегічну координацію бюрократичних структур у державному секторі. Публічні адміністратори відіграють важливу роль у розробці та виконанні політики, управлінні спільними ресурсами та забезпеченні ефективного функціонування державних установ і програм» [15].

За Стефаном Лалора, публічне адміністрування – це державне забезпечення суспільних благ, у якому попит більш-менш ефективно задовольняється політикою, основним інструментом якої є комунікація між суспільством і державою, що забезпечує суспільні блага, а функція пропозиції більш-менш ефективно задовольняється публічним адмініструванням, основними інструментами якого є мовленнєві акти, що створюють суспільні блага [16].

Вчений Дональд Ф. Кеттл, досліджуючи генезу і напрямки розвитку публічного адміністрування, розглядає його «як підгалузь політології». «Створювати політичну науку без додавання публічного адміністрування – це все одно, що робити цеглини без соломи» [17].

Дональд Ф. Кеттл визначає публічне адміністрування за його основними завданнями:

- адміністративної координації, яка враховує взаємопов'язаність державного, приватного і некомерційного секторів, а також федерального, штатного та місцевого урядів;

- адміністративної ефективності, що має враховувати те, як зробити великі та складні бюрократичні організації більш чуйними до потреб та інтересів громадян;

- адміністративної відповідальності, яка має враховувати нові стосунки між виборними посадовими особами та адміністраторами, які створюють і реалізують різні програми [17].

«Вивчення публічного адміністрування зосереджено на плануванні, організації, керівництві та контролі за діями уряду. Державні адміністратори приймають рішення, щоб допомогти перетворити свої міста на краще та комфортніше місце для життя. Вони відповідають за бюджет, наймання та навчання державних службовців, а також за нагляд над державними програмами та послугами. Публічні адміністратори відповідають за повсякденну роботу уряду, наприклад, управління фінансами міста, надання громадських послуг і підтримку міської інфраструктури» [18].

Є й інші визначення закордонних фахівців, які в основному лише уточнюють наведені поняття «публічне адміністрування».

Вже під час окреслення загальних визначень «публічного адміністрування» з'явилося відчуття невідповідності розуміння «публічного адміністрування» між більшістю вітчизняних науковців-адміністративістів та закордонними вченими. Вітчизняні адміністративісти намагаються втягнути публічне адміністрування в предмет адміністративного права, не намагаючись зрозуміло пояснити зв'язок публічного адміністрування та інших адміністративно-правових понять.

Спробуємо ліквідувати цю білу пляму, пояснивши співвідношення основних понять адміністративного права і публічного адміністрування.

«Політика в адміністративній сфері (царині) – діяльність держави із формування властивостей адміністративного законодавства України та організації ефективної системи діяльності публічної влади» [2].

Спираючись на положення теорії і практики процес «реалізації державної політики» пов'язаний із двома основними напрямками діяльності, які мають правову та неправову форму.

Правовим напрямком реалізації політики є не тільки формування властивостей адміністративного законодавства, але й «застосування законодавства» в адміністративній діяльності, яка визначається як циклічний рутинний процес виконавської діяльності, який має початок і закінчення. Адміністративна діяльність закінчується правозастосовчим адміністративним актом.

Французькі науковці Ксав'є Орі та Марі-Жоель Редор-Фішо в роботі «Вступ до адміністративного права» зазначають, що: «Адміністративне право: право адміністративної діяльності. Адміністративне право розвивається разом з адміністративною діяльністю. Як і будь-яка галузь права, адміністративне право розвивається разом із зміною діяльності, яку воно організовує, чи то відповідно до її цілей – загальних інтересів (1) – чи відповідно до суб'єктів, які її здійснюють – включаючи участь приватних осіб (2)» [19].

Організаційний (управлінський) напрямок реалізації політики, який наводять в закордонній літературі як публічне адміністрування, як діяльність (творча), яка відбувається організаційними засобами та полягає у підвищенні ефективності системи публічної адміністрації і організаційного забезпечення адміністративної діяльності.

Реалізація державної політики, в першу чергу, повинна бути забезпечена правовими засобами, де основним є належна адміністративна діяльність, організована за стандартами адміністративної процедури в межах норм адміністративного права. Коли правовий інститут «належної адміністративної діяльності» набув сталості у забезпеченні правовими засобами прав і законних інтересів громадян, тоді до правових засобів додаються організаційні (управлінські) з підвищення ефективності діяльності із захисту прав і законних інтересів громадян, які вдосконалюють «саморух» системи адміністративної діяльності та реалізуються в межах діяльності публічного адміністрування.

Спираючись на думки Д.Ф. Кеттла та інших науковців, що функції публічного адміністрування – це розроблення *адміністративних програм* розвитку органу, громади, міста, країни. Зокрема, розроблення концепцій розвитку діяльності органу державної влади як загальних так і за напрямками діяльності: нормативно-

правового забезпечення; управлінського забезпечення; взаємодії і спілкування органу з клієнтами; розвитку інфраструктури; інформаційного забезпечення; кадрового забезпечення; технологічного забезпечення основної діяльності; відповідальності персоналу за ефективність діяльності тощо. При цьому на перший план висувається основне завдання публічного адміністрування – змінити спрямованість взаємодії суб'єктів публічного та приватного права з «охоплення/поглинання» діяльністю суб'єктів публічного права сфери приватного права, на «сприяння» (розвиток) взаємодії – *організаційними засобами*.

Адміністративні програми забезпечують реалізацію державної політики *засобами управлінської діяльності*, яка пропонує додаткові зміни до основних правових засобів.

Що стосується зв'язку публічного адміністрування та адміністративного права, то це правове регулювання змісту, підготовки і прийняття адміністративних програм, пов'язаних із розвитком адміністративної діяльності.

Для наочності уявлення місця публічного адміністрування і адміністративної діяльності в системі діяльності органу публічної адміністрації наведемо рис.1.

Зрозумілим і доведеним є зв'язок публічного адміністрування і організаційного (управлінського) напрямку діяльності з реалізації політики.

Об'єктом впливу публічного адміністрування як управлінської діяльності є адміністративна діяльність, яка є безпосереднім об'єктом правового регулювання нормами адміністративного права. «Зазначимо, що адміністративне право завжди було пов'язане з виконавчою діяльністю держави» [1, с. 16].

Адміністративна діяльність – це діяльність виконавча, елементи якої (принципи, засоби, способи, методи, продукти) повинні бути чітко визначені нормами адміністративного права, зокрема умови, формальності та продукт у вигляді правозастосовчого адміністративного акта [20] на відміну від публічного адміністрування, як діяльності управлінської.



Рис. 1. Структурно-функціональна схема діяльності органу публічної адміністрації

Управління планує впливи, використовуючи засоби прогнозування, проектування тощо та реалізується, зокрема, шляхом зміни норм діяльності, що виконуються окремими суб'єктами, а також шляхом зміни співорганізації діяльності різних суб'єктів, що

здійснюють різні акти діяльності. Публічне адміністрування є лише частиною такої управлінської діяльності. Воно може, якщо є потреба, здійснюватися на тактичному, стратегічному або оперативному рівнях управління. Публічне адміністрування й є діяльністю, спрямованою на

розвиток адміністративної діяльності (діяльності виконавської).

«Діяльність із розвитку і полягає в побудові певної ідеальної моделі діяльності, а потім структури, яка буде її реалізовувати. Реалізацією розвитку є поступове та послідовне наближення існуючої діяльності в системі до ідеальної, із відшукуванням невідповідностей і розривів та їх ліквідацією.

Діяльність з розвитку пов'язана з діяльністю зі створення нових якостей діяльності, або більш правильно – розвиток діяльності. Узагалі управління завжди пов'язане зі створенням нового або вирішенням проблем у діяльності з відтворення» [21]. Відповідно виділяють такі базові методологічні схеми організації управлінської діяльності – публічного адміністрування, спрямовані на виконавчу:

- конструювання нових видів виконавчої діяльності;
- розвиток видів виконавчої діяльності, які вже склалися;
- впровадження інноваційних проектів нових видів виконавчої діяльності;
- супроводження різновидів виконавчої діяльності, які склалися (нормованих);
- підтримання суб'єктів у місцях розриву виконавчої діяльності (комунікації), які склалися в окремих позиціях.

Основними ознаками публічного адміністрування, які висвітлять основні її відмінності від адміністративної діяльності є: 1) публічне адміністрування має усі ознаки діяльності управлінської, основне завдання яких дати відповідь на питання: «яким чином краще організувати адміністративну діяльність?»; 2) публічне адміністрування може здійснюватися за різними рівнями публічного управління; 3) публічне адміністрування не є обов'язковою складовою діяльності органу публічної адміністрації, а здійснюється у разі потреби або бажання, на відміну від публічно-адміністративної діяльності, зобов'язальної для органу публічної влади; 4) публічне адміністрування завершується продуктом – рішенням управлінського характеру, яке може набути організаційної та правової форми.

Для надання правової форми адміністративній програмі продукт управлінської діяльності стає об'єктом правового регулювання, де актуальними є напрямки нормотворчої діяльності, пов'язані з розвитком унормування адміністративної діяльності:

- конструювання нових правових норм, які регулюють нові різновиди адміністративної діяльності;

- розвиток правових норм різновидів адміністративної діяльності, які вже склалися.

Зокрема «Концепція розвитку адміністративного права України» набула правової форми, але не стала чинною, а залишилася лише проектом постанови Верховної Ради України «Про Концепцію розвитку адміністративного права України» від 11.09.2000 р.

На думку А.Т. Комзюка «Для юристів термін «публічне адміністрування» становить інтерес насамперед як об'єкт і предмет правового впливу. Тому цікавим є його використання в реальному правовому регулюванні, тобто в чинних нормах адміністративного права» [1].

Забезпечувати *розвиток* системи публічного управління – це безпосереднє завдання публічних адміністраторів стратегічного рівня, які розробляють різні державні програми, зокрема, за напрямками реалізації державної політики в адміністративній діяльності.

Професійні публічні адміністратори з демократичних країн, свого часу, були запрошені до секретаріату Президента України В.А. Ющенка. Запрошені фахівці з публічного адміністрування розробили для України адміністративні програми розвитку за багатьма напрямками діяльності держави, але такі програми в Україні виявилися не затребуваними для реалізації.

Висновки. Підсумки розгляду причин широкого запровадження поняття «публічне адміністрування», окреслені в роботах О.Г. Набокової, О.І. Миколенко та інших довели, що наведені причини/завдання не були реалізовані. Запровадження поняття «публічне адміністрування» в теорію адміністративного права відбулося і продовжує відбуватися без розуміння його значення і змісту в якості предмета адміністративного права. Особливо шкідливим для теорії адміністративного права є фактичне

ототожнення понять «адміністративна діяльність» і «публічне адміністрування».

Публічне адміністрування – це різновид управлінської діяльності, метою якої є розроблення програм розвитку, зокрема, адміністративної діяльності як виконавської, здійснюваної за приписом ст. 19 Конституції «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Українське адміністративне право і законодавство знаходяться на стадії, коли не сформовано навіть сталого поняття адміністративної діяльності, системного її сприйняття, подання й унормування адміністративним правом, де «захисна» функція адміністративного права повинна гарантуватися правильним застосуванням правових засобів (умов, формальностей) [22] і способів адміністративної діяльності.

Публічне адміністрування як практична діяльність залежно від рівня управління є: 1) на стратегічному і тактичному рівні – надбудовою над політичною і адміністративною діяльністю та повинна сприяти їх *розвитку*, характерного для стадії *розвиненого* публічного урядування та адміністративного права; 2) на оперативному рівні – частина внутрішньої адміністративної діяльності як діяльність з *розвитку* – проектна або інноваційна щодо публічно-адміністративної діяльності органу.

Для подальшого розвитку теорії адміністративного права потрібний розвиток змістовної складової основних елементів адміністративної сфери: «адміністративне право, адміністративне законодавство, адміністративна діяльність», а не додавання нових понять зміст, місце і значення яких в теорії адміністративного права України не набули сталого місця і значення.

Література

1. Комзюк А.Т. Публічне адміністрування і сучасна доктрина адміністративного права. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу*. Харків, 2017. С. 15–18. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30_06_2017/pdf/3.pdf

2. Кунєв Ю.Д. «Адміністративна діяльність»: сутність, зміст і значення в предметі адміністративного права. *Наукові праці Київського авіаційного інституту. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. Київ: КАІ, 2024. № 4(73). С. 80–91. DOI: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.73.19431>

3. Набокова О.Г. Методологічні передумови виникнення поняття «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Том 34(73) № 6. 2023. С. 173–178.

4. Миколенко О.І. Поняття «державне управління» та «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101–107. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2018_30_18.

5. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. / Остапенко О.І., Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін.; вид. 2-е, доп. Львів: СПОЛІОМ, 2021. 616 с.

6. Жукова Є.О. Види публічного адміністрування: проблеми правової теорії і практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, Хмельницький, 2023. С. 499.

7. Бліхар М.М. Адміністративне право – юридична основа публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія: Право*. Вип. 66. 2021. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/11/32.pdf>.

8. Принципи державного управління. Програма SIGMA. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

9. The Principles of Public Administration, OECD, Paris, 2023. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf>

10. Public Administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/govern->

ance/public-administration-in-ukraine_078d08d4-en

11. Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність принципам державного управління. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/40/SIGMA_Monitoring_Report_Public_Administration_in_Ukraine_2023_ukr.pdf

12. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України; Концепція від 22 лип. 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

13. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

14. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 чер. 2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

15. Public administration. From Wikipedia, the free encyclopedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Public_administration#cite_note-6

16. Lalor Stephen (2014). A General Theory of Public Administration. Dublin. 2014. 222 p.

17. Donald F. Kettl The future of public administration. URL: https://web.archive.org/web/20131019202718id_/http://www2.h-net.msu.edu/~pubadmin/tfreport/kettl.pdf

18. Harry Arthur. What is Public Administration. URL: <https://medium.com/@arthurharry87/what-is-public-administration-and-why-is-it-important-4764551b1afd>

19. Xavier Aurey et Marie-Joëlle Redor-Fichot. Introduction – Le droit administratif: un droit des activités administratives 2 janvier 2024. URL: https://fondamentaux.org/2024/introduction-le-droit-administratif-un-droit-des-activites-administratives/#Du_droit_de_l%E2%80%99Administration_au_droit_des_activit%C3%A9s_administratives

20. Кунєв Ю.Д., Дувінг В.О. Публічно-адміністративна діяльність – об'єкт адміністративно-правової науки. *Правова позиція*. 2019. № 4(25). С. 43–50.

21. Кунєв Ю.Д. Методологічні основи діяльності з розвитку митної служби України. *Митна справа*. 2007. № 5(53). С. 6–12.

22. Kunev Yuriy, Myronets Oksana. Administrative law: material, processual and formal components. *Адміністративне право та процес*. 2021. № 1(32). С. 15–27. URL: <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2021.1.02>

References

1. Komziuk A.T. Publichne administruvannia i suchasna doktryna administratyvnoho prava. *Suchasni problemy administratyvnoho prava ta protsesu*. Kharkiv, 2017. S. 15–18. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30_06_2017/pdf/3.pdf

2. Kunev Yu.D. «Administratyvna diyalnist»: sutnist, zmist i znachennya v predmeti administratyvnoho prava. *Naukovi pratsi Kyivskoho aviatyynoho instytutu. Seriya: Yurydychnyy visnyk «Povitryane i kosmichne pravo»*. Kyiv: KAI, 2024. № 4(73). S. 80–91. DOI: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.73.19431>

3. Nabokova O.H. Metodolohichni peredumovy vynyknennia poniattia «publichne administruvannia» v katehorialnomu aparati administratyvnoho prava. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seriya: yurydychni nauky*. Tom 34(73). № 6. 2023. S. 173–178.

4. Mykolenko O.I. Poniattia «derzhavne upravlinnia» ta «publichne administruvannia» v katehorialnomu aparati administratyvnoho prava. *Pravova derzhava*. 2018. № 30. S. 101–107. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2018_30_18.

5. Administratyvne pravo Ukrainy (zahalna chastyna): navch. posib. / Ostapenko O.I., Kovaliv M.V., Yesimov S.S. ta in.; vyd. 2-e, dop. Lviv: SPOLOM, 2021. 616 s.

6. Zhukova Ye.O. Vydy publichnoho administruvannia: problemy pravovoi teorii i praktyky: dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.07. Natsionalna akademiia Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy imeni Bohdana Khmelnytskoho, Khmelnytskyi, 2023. 499 s.

7. Blikhar M.M. Administratyvne pravo – yurydychna osnova publichnoho administruvannia.

Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu. Seriya PRAVO. 2021. Vypusk 66. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/11/32.pdf>.

8. Pryntsypy derzhavnoho upravlinnia. Prohrama SIGMA. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

9. The Principles of Public Administration, OECD, Paris, 2023. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf>

10. Public Administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-administration-in-ukraine_078d08d4-en

11. Derzhavne upravlinnia v Ukraini. Otsiniuvannia na vidpovidnist pryntsybam derzhavnoho upravlinnia. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/40/SIGMA_Monitoring_Report_Public_Administration_in_Ukraine_2023_ukr.pdf

12. Pro zakhody shchodo vprovadzhennya Kontseptsii administratyvnoyi reformy v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy; Kontsepsiya vid 22 lyp. 1998 r. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

13. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrud. 2015 r. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

14. Deyaki pytannya reformuvannya derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 cher. 2016 r. №

474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

15. Public administration. From Wikipedia, the free encyclopedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Public_administration#cite_note-6

16. Lalor Stephen (2014). A General Theory of Public Administration. Dublin. 2014. 222 p.

17. Donald F. Kettl The future of public administration. URL: https://web.archive.org/web/20131019202718id_/http://www2.h-net.msu.edu/~pubadmin/tfreport/kettl.pdf

18. Harry Arthur. What is Public Administration. URL: <https://medium.com/@arthurharry87/what-is-public-administration-and-why-is-it-important-4764551b1afd>

19. Xavier Aurey et Marie-Joëlle Redor-Fichot. Introduction – Le droit administratif: un droit des activités administratives 2 janvier 2024. URL: https://fondamentaux.org/2024/introduction-le-droit-administratif-un-droit-des-activites-administratives/#Du_droit_de_l%E2%80%99Administration_au_droit_des_activit%C3%A9s_administratives

20. Kuniev Yu.D., Duvinh V.O. Publicno-administratyvna diialnist – ob'ekt administratyvno-pravovoi nauky. *Pravova pozytsiia*. 2019. № 4(25). S. 43–50.

21. Kuniev Yu.D. Metodolohichni osnovy diialnosti z rozvytku mytnoi sluzhby Ukrainy. *Mytna sprava*. 2007. № 5(53). S. 6–12.

22. Kunev Yuriy, Myronets Oksana. Administrative law: material, processual and formal components. *Адміністративне право та процес*. 2021. № 1(32). С. 15-27. URL: <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2021.1.02>

«PUBLIC ADMINISTRATION»: PLACE IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW

State University «Kyiv Aviation Institute»
Liubomyra Huzara Avenue, 1, 03058, Kyiv, Ukraine
E-mail: kunev@ukr.net

The purpose of the article: to determine the essence, content and meaning of the concept of «public administration» and its place among the main administrative and legal concepts. **Research methods:** systematic analysis and synthesis, knowledge of the theory and practice of administrative law; methods of dialectical and formal logic made it possible to formulate and clarify the concept of public administration, as well as a method of generalization and modeling of new theoretical knowledge. **Results:** the opinions of scientists on the main reasons for the introduction of the concept of «public administration» into the administrative sphere are presented. The problems of the further development of the theory and system of administrative law for the identification of different concepts «administrative activity» and «public administration» are identified. The main characteristics of public administration, which distinguish it from administrative activity, are given. It was concluded that the introduction of the concept of «public administration» into the theory of administrative law took place and continues to take place without understanding its meaning and content as a subject of administrative law. Public administration is a type of management activity, the purpose of which is the development and adoption of administrative development programs, in particular, administrative activity as executive. **Discussion:** the position is argued that public administration as a practical management activity is a superstructure over political and administrative activities and should contribute to their development. It is proposed to define public administration as a type of management activity, not executive activity.

Key words: administrative sphere; public administration; administrative law; administrative activity; public-administrative activity; state administration; public administrative management; managerial activity.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2025