

РОЗДІЛ 2. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

DOI: 10.32782/2786-9156.107.3.169-175

УДК 342.9:351.746.1

*Музичук О. М., доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, про-
ректор Харківського національного університету внутрішніх справ
(м. Харків, Україна)*

e-mail: o.muzychuk23@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8367-2504>

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СВІТОВІЙ ТА ВІТЧИЗНЯНІЙ ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У дослідженні проаналізовано погляди вітчизняних, американських, чеських, китайських, данських, бельгійських, словацьких дослідників на актуальні проблеми сутності публічного адміністрування.

Вказується на необхідність осмислення в контексті розбудови системи публічного адміністрування феномену підприємництва (entrepreneurship), який в умовах ринкової економіки закладає вектор соціально-орієнтованих рішень і підходів, спрямованих на задоволення максимально можливого кола потреб клієнта, формування комфортного середовища для працівників.

Підкреслено, що інститути громадянського суспільства мають розглядатися в рамках сучасної адміністративно-правової доктрини не лише в контексті взаємодії з іншими суб'єктами публічного адміністрування, але і як самостійні організації із властивими лише їм підходами та механізмами діяльності. Інституційною формою вираження громадської думки може слугувати діяльність конкретного інституту громадянського суспільства.

Визначено, що інституційною формою вираження громадської думки може слугувати діяльність конкретного інституту громадянського суспільства, кількість проведених ним заходів та охоплення в межах цільової аудиторії. І ті підходи, методи, що отримують найбільшу підтримку серед населення, мають втілюватися на рівні усталених практик у діяльності інших суб'єктів публічного адміністрування, зокрема, на рівні органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Стверджується, що глибоке осмислення наявних проблем в академічній сфері може мати свій позитивний вияв у розбудові системи публічного адміністрування. Адже академічне середовище втілює в собі ті теоретико-прикладні основи, що дають змогу сформувати у здобувачів освіти базовий погляд на те чи інше питання.

Наголошено, що вітчизняний досвід реалізації комунікаційної стратегії в умовах новітніх для світового співтовариства викликів має знаходити своє органічне продовження у працях зарубіжних дослідників з метою осмислення його потенційної адаптації під реалії конкретної окремо взятої держави або його обґрунтованого заперечення.

Ключові слова: актуальні проблеми, публічне адміністрування, світова доктрина, адміністративне право, громадянське суспільство, стратегічні комунікації.

Постановка проблеми. В умовах стрімкого науково-технічного прогресу, цифровізації процесів надання публічних послуг у світі, всеохоплюючого впливу глобалізації постає проблема визначення тих «стовпів», навколо яких вітчизняні адміністративісти зможуть вибудовувати новітнє бачення феномену публічного адміністрування. Подібна розбудова неможлива без звернення до думки світової наукової спільноти,

виокремлення актуальних проблем, що стають предметами досліджень представників різних країн світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання сутності публічного адміністрування були предметом наукових досліджень О. І. Беспалової, К. Л. Бугайчука, С. І. Вирового, А. М. Волкова, Н. Л. Гавкалової, А. М. Гоголева, А. Т. Комзюка, В. В. Корженка, А. М. Куліша, Р. В. Миронюка, О. М. Музичука, Н. Ю. Цибульник, С. О. Шатрави та багатьох інших авторів. Водночас перед сучасною адміністративно-правовою доктриною постає необхідність аналізу останніх підходів та поглядів світової наукової спільноти на окремі проблеми сутності публічного адміністрування з метою подальшого втілення основних положень такого аналізу в процесі розбудови вітчизняної системи публічного адміністрування. Постає потреба у втіленні новітнього погляду на сутність публічного адміністрування, що досягається під час ґрунтовного аналізу значної кількості наукових досліджень представників різних країн світу, а також окреслені новітніх підходів до розуміння комунікації в діяльності суб'єктів публічного адміністрування, місця громадянського суспільства й академічної спільноти в розбудові системи публічного адміністрування.

Формулювання цілей. Мета статті полягає в тому, щоб визначити актуальні проблеми сутності публічного адміністрування у світовій та вітчизняній доктрині адміністративного права на основі розкриття сутності публічного адміністрування у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, аналізу поглядів окремих зарубіжних науковців на сутність публічного адміністрування та формулювання авторського бачення цієї категорії в контексті досліджуваної проблематики.

Виклад основного матеріалу. У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині в контексті євроінтеграційного напряму розвитку держави втілені провідні світові тенденції бачення сучасної соціально орієнтованої держави. О. Брусакова, О. Кармаза, В. Василенко, В. Мороз наголошують на тому, що особливе «прискорення» реформування публічного адміністрування в Україні відбулося відразу після двох суспільно важливих подій, а саме Помаранчевої революції 2004 року та Революції гідності 2013-2014 років [1, с. 30].

Під публічним адмініструванням К. Л. Бугайчук розуміє вид діяльності публічної адміністрації, який виражається, крім надання адміністративних послуг, у реалізації та виконанні законів і підзаконних нормативно-правових актів [2, с. 42]. Водночас окремі вітчизняні адміністративісти до найважливіших елементів ефективного публічного адміністрування відносять гнучке й однозначне законодавство; чітку підзвітність суб'єктів господарювання органам контролю та нагляду в поєднанні з ефективним інститутом відповідальності; активне впровадження в повсякденну діяльність новітніх стратегій і засобів, ефективність яких підтверджена на міжнародному рівні. Окремо науковці зазначають, що не менш важливою є можливість обміну між країнами міжнародним досвідом у здійсненні управлінської діяльності [3, с. 65].

Підкреслюючи важливість врахування зарубіжного досвіду під час аналізу сутності публічного адміністрування, авторський колектив у складі А. В. Хромова, І. Гадзало, В. В. Аброськіна, М. В. Завального визначає, що економічно розвинені країни, а особливо країни з реальним верховенством права та високим рівнем особистих свобод громадян, на сьогодні є беззаперечними лідерами у сфері публічного адміністрування. Такі країни, як США, Канада, Швейцарія, Німеччина, Швеція, Нідерланди й інші, демонструють яскраві приклади власного успіху всім іншим державам [4, с. 276].

Водночас ми вважаємо за потрібне дослідження під час встановлення актуальних аспектів публічного адміністрування досвіду ширшого кола країн світу, адже сучасна світова адміністративно-правова думка охоплює найрізноманітніші аспекти публіч-

ного адміністрування, суттєво відрізняючись залежно від конкретної держави світу, її історичного становлення, духовно-ціннісних орієнтацій та сучасного політичного режиму. Так, арабські дослідники тяжіють більше до духовно-ціннісного розуміння досліджуваного феномену, китайські науковці осмислюють ті чи інші питання реалізації управлінського впливу крізь призму суспільних (народних) інтересів, західно-європейські й американські адміністративісти переважно відштовхуються від засад ринкової економіки, зокрема співвідносять підприємництво (у тому числі соціальне) та публічне адміністрування, виокремлюючи сфери переплетіння методів, практик, підходів і спираючись на значний гносеологічний потенціал громадянського суспільства.

Так, чеські дослідники Mezera, Filip та Křupka, Jiří у своїй статті описують сучасні методи прийняття рішень в компаніях та можливе використання цих методів у публічному адмініструванні, а також акцентують увагу на такому варіанті подібної співпраці, як Public-Private Partnership (Projects), що зводиться до реалізації спільних з громадськістю проєктів. Окремо дослідники описують використання методів прийняття рішень у публічному адмініструванні, до яких, зокрема, відносять звітування, спеціальний аналіз, інформаційні панелі, класифікацію, прогнозування та моделювання за принципом «Що, якщо», статистичний аналіз, логістичну регресію, нейронну мережу та дерево рішень [5, с. 181].

Ми погоджуємося з дослідниками в тому, що феномен підприємництва (entrepreneurship) в умовах ринкової економіки закладає вектор соціально-орієнтованих рішень і підходів, спрямованих на задоволення максимально можливого кола потреб клієнта, формування комфортного середовища для працівників компанії, адже сутність «комфорту» в цьому розумінні зводиться не до дотримання допустимого рівня нормативно встановлених і закріплених вимог, а до ключового елемента та навіть базису підвищення прибутку окремої компанії.

S. Eom, K. Bae, S. Kwon, J. Park вказують, що публічна підзвітність, юридична відповідальність та ієрархічність, які лежать в основі класичних теорій М. Вебера та В. Вільсона, у новітньому розумінні публічного адміністрування поступаються місцем політичній та професійній підзвітності [6, с. 3]. Останні, на нашу думку, лежать в основі соціально орієнтованої держави. Ключовим суб'єктом забезпечення такої підзвітності виступає громадянське суспільство через широке коло своїх інститутів.

Так, О. А. Моргунов, аналізуючи публічне адміністрування у сфері правового статусу учасників у відповідних правовідносинах, включає не лише органи державної влади та місцевого самоврядування, а й інститути громадянського суспільства [7, с. 80]. Останні, на наше глибоке переконання, мають розглядатися в рамках сучасної адміністративно-правової доктрини не лише в контексті взаємодії з іншими суб'єктами публічного адміністрування, але і як самостійні організації з властивими лише їм підходами та механізмами діяльності, підрозділами з закріпленим обсягом компетенції, а також системою внутрішніх і зовнішніх зв'язків, які носять самостійний та інноваційний характер. Громадянське суспільство має розглядатися як комплексний самостійний феномен, що має власні тенденції розвитку та сфери діяльності.

Продовжуючи тему місця громадськості в сучасній концепції публічного адміністрування, С. М. Гусаров на основі багаторічного досвіду політичної, управлінської та наукової діяльності зазначає, що реформи суспільства й публічного адміністрування мають проводитися після ретельного вивчення громадської думки, аналізу можливих негативних наслідків цих реформ, розробки та впровадження компенсаторних механізмів. Це також обов'язкове залучення до процесу реформування науковців, практиків, роботодавців, представників громадськості, у тому числі профспілок [8,

с. 24]. Вважаємо, що інституційною формою вираження громадської думки може слугувати діяльність конкретного інституту громадянського суспільства, кількість проведених ним заходів та охоплення в межах цільової аудиторії. І ті підходи, методи, що отримують найбільшу підтримку серед населення, мають втілюватися на рівні ustalених практик в діяльності інших суб'єктів публічного адміністрування, зокрема на рівні органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У контексті використання можливостей громадянського суспільства у ході розбудови системи публічного адміністрування американські дослідники S. Pandey і J. Johnson розглядають публічне адміністрування, державну політику та управління некомерційними організаціями як перехресні сфери дослідження та стверджують, що прогрес у кожній із цих сфер вимагає від наукової спільноти залучення знань з інших галузей знань та поєднання «вогневої потужності» інтерсекційної перспективи [9, с. 1]. У вітчизняній адміністративно-правовій науці відчувається очевидна потреба подібних міждисциплінарних досліджень з орієнтацією саме на конкретні інструменти, механізми та методи, що можуть бути втілені в діяльності органів державної влади із сфери діяльності бізнесу та громадянського суспільства. Як ми глибоко переконані, особливий інтерес у подібній інтерсекційній взаємодії становлять питання комунікації та висвітлення інформації.

Так, осмислюючи потенціал цієї сфери досліджень, словацькі науковці M. Imrovič, J. Karasova, I. Vankova позначають комунікацію як засіб вираження інформації та важливий атрибут, особливо у спілкуванні між суб'єктами публічного адміністрування, громадянами та службовцями. Спосіб подачі інформації виражає підхід установи до медіа, PR і, що не менш важливо, є вираженням комунікаційної тенденції конкретної організації. Головним посередником інформації суб'єкта публічного адміністрування є прес-секретар [10, с. 143].

В Україні у світлі російсько-української війни перед вітчизняною адміністративно-правовою доктриною постало питання новітнього осмислення стратегічних комунікацій крізь призму інтересів національної безпеки. А. Носач, І. О. Остапенко, Ю. О. Жукова, проаналізувавши завдання основних суб'єктів управління стратегічними комунікаціями та шляхи реалізації системи стратегічних комунікацій, визначають основні напрями публічного адміністрування в цій сфері в умовах збройного конфлікту, а саме: розвиток стратегічних комунікацій; організація, координація та контроль за реалізацією заходів державної інформаційної політики та стратегічних комунікацій; протидія дезінформації та фейкам всередині держави та міжнародному співтовариству; розроблення та включення українських стандартів у щоденну комунікацію суб'єктів державного управління, забезпечення їх взаємодії та координації з цього питання; підвищення обізнаності про гібридні загрози на національному та міжнародному рівнях; оцінка можливостей суб'єктів державного управління стратегічних комунікацій; посилення розвідувальної діяльності з метою отримання найбільш повної та достовірної інформації; створення єдиного рядка подання інформації; розвиток зв'язків з громадськістю у військовій сфері з метою інформування їх про політику та діяльність держави [11, с. 423-424].

Дійсно, у сучасному українському суспільстві комунікативна складова діяльності суб'єктів публічного адміністрування розглядається не лише в контексті висвітлення суспільно важливої інформації та забезпечення вищевказаної нами підзвітності, але і як елемент комплексної державної системи протидії дезінформації та захисту національної безпеки держави в умовах інформаційно-психологічної війни. І саме тому вітчизняний досвід реалізації комунікаційної стратегії в умовах новітніх для світового співтовариства викликів має знаходити своє органічне продовження у працях зару-

біжних дослідників з метою осмислення його потенційної адаптації під реалії конкретної окремо взятої держави або його обґрунтованого заперечення.

Данський дослідник Peter Bogason і бельгійська науковиця Marleen Brans, аналізуючи публічне адміністрування в межах навчальної дисципліни, зазначають, що у світлі суспільних змін у бік пізньої модерності, постмодерністських умов і глобалізації, є деякі спільні виклики, які рано чи пізно можуть постукати в двері всіх університетів, де викладають публічне адміністрування: як ми можемо найкраще концептуалізувати публічне адміністрування як галузь; яке відношення галузі до практики; як ми можемо найкраще навчати цієї галузі в глобалізованому світі; наскільки адекватні наші теорії; як ми можемо простягнути руку та задовольнити вимоги, щоб спуститися з нашої «вежі зі слонової кістки» [12, с. 84]. Ми ж зі свого боку зазначаємо, що глибоке осмислення наявних проблем в академічній сфері може мати свій позитивний вияв у розбудові системи публічного адміністрування. Адже академічне середовище втілює в собі ті теоретико-прикладні основи, що дають змогу сформувати у здобувачів освіти базовий погляд на те чи інше питання.

Так, на основі аналізу поглядів вітчизняних і зарубіжних дослідників нами сформоване авторське визначення публічного адміністрування, під яким ми розуміємо діяльність публічної адміністрації, яка здійснюється під час тісної взаємодії з науковою, академічною спільнотою, громадянським суспільством, бізнесом і виражається у наданні адміністративних послуг, реалізації та виконанні законів і підзаконних нормативно-правових актів, а також у постійній комунікації з населенням з метою формування такого інформаційного середовища, яке забезпечує підзвітність діяльності суб'єктів публічного адміністрування та національну безпеку держави.

Висновки. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині в контексті євроінтеграційного напрямку розвитку держави втілені провідні світові тенденції бачення сучасної соціально орієнтованої держави. Водночас ми вважаємо за потрібне дослідження під час встановлення актуальних аспектів публічного адміністрування досвіду ширшого кола країн світу, адже сучасна світова адміністративно-правова думка охоплює найрізноманітніші аспекти публічного адміністрування, суттєво відрізняючись залежно від конкретної держави світу, її історичного становлення, духовно-ціннісних орієнтацій і сучасного політичного режиму.

На основі осмислених нами аспектів публічного адміністрування до перспективних напрямів подальших досліджень ми відносимо ретельний аналіз впливу глобалізації та цифровізації на публічне адміністрування, вивчення феномену електронного уряду, дослідження поглядів на сутність публічного адміністрування в системі «мікро – макро», аналіз співвідношення ефективності та справедливості в публічному управлінні, а також визначення сутності публічних інтересів (цінностей) у контексті дослідження публічного адміністрування.

Використані джерела:

1. Brusakova O., Karmaza O., Vasylenko V., Moroz V. Public administration and the protection of private rights: questioning its recognition and application under ukrainian law. *Ius humani-revista de derecho*. 2022. № 11 (1). P. 29-41.
2. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і безпека*. 2017. № 3 (6). С. 38-44.
3. Muzychuk O., Shatrava S., Tsybulnyk N., Bezpalova O. Public Administration as a Form of Realization of Public Authority. *Amazonia investiga*. 2020. № 30 (9). P. 60-66.
4. Khromov A.V., Gadzalo I., Abroskin V.V., Zavalnyi M.V. Perspectives of public administration's development: International experience. *Amazonia Investiga*. 2021. № 10 (44). P. 270-277.

5. Mezera Filip, Křupka Jiří. Decision-making support and its application in public administration // Univ Pardubice. In: 11th International Scientific Conference Public Administration. Municipal Pardubice, 22 September 2016. Municipal Pardubice: Univ Pardubice. P. 181-188.
6. Eom S., Bae K., Kwon S., Park J. Public Accountability: Difference and Debates between Public Administration Theories. In: Proceedings of 2011 International conference on public administration (7th). Chengdu, 18-20 Oct. Chengdu: Univ Elect Sci. P. 3-18.
7. Morhunov O. Public administration in the field of physical culture and sports: theoretical principles and approaches to definition. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2021. № 12. P. 76-82.
8. Gusarov S. M. Certain aspects of state service reform. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2020. № 27 (1). P. 14-25.
9. Pandey S., Johnson J. Nonprofit Management, Public Administration, and Public Policy: Separate, Subset, or Intersectional Domains of Inquiry? *Public performance & Management review*. 2019. № 42 (1). pp. 1-10.
10. Imrovic M., Karasova J., Vankova I. A Spokesperson as a Creator of Public Relations and Communication in the Public Administration. In: 12th Annual International Scientific Conference on Public Economics and Administration. Trnava, 12-13 September 2017. Trnava: University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava. P. 143-149.
11. Nosach A., Ostapenko I. O., Zhukova Y.O. Public administration of strategic communications: rethinking the issue in the context of the armed conflict *Lex humana*. 2022. № 14 (2). P. 412-426.
12. Bogason P., Brans M. Making public administration teaching and theory relevant. *European political science*. 2008. № 7 (1). P. 84-97.

References:

1. Brusakova, O., Karmaza, O., Vasylenko, V., Moroz, V. (2022). Public administration and the protection of private rights: questioning its recognition and application under ukrainian law. *Ius humani-revista de derecho*, 11 (1), 29-41 [in English].
2. Buhaichuk, K.L. (2017). Publichne administruvannia: teoretychni zasady ta pidkhody do vyznachennia. *Pravo i bezpeka – Law and safety*, 3 (6), 38-44 [in English].
3. Muzychuk, O., Shatrava, S., Tsybulnyk, N., Bezpalova, O. (2020). Public Administration as a Form of Realization of Public Authority. *Amazonia investiga*, 30 (9), 60-66 [in English].
4. Khromov, A.V., Gadzalo, I., Abroskin, V.V., Zavalnyi, M.V. (2021). Perspectives of public administration's development: International experience. *Amazonia Investiga*, 10 (44), 270-277 [in English].
5. Mezera, F., Křupka J. (2016). Decision-making support and its application in public administration. *11th International Scientific Conference Public Administration*, 181-188. [in English].
6. Eom, S., Bae, K., Kwon, S., Park, J. (2011). Public Accountability: Difference and Debates between Public Administration Theories. *Proceedings of 2011 International conference on public administration (7th)*, 3-18 [in English].
7. Morhunov, O. (2021) Public administration in the field of physical culture and sports: theoretical principles and approaches to definition. *Entrepreneurship, Economy and Law*, 12, 76-82 [in English].
8. Gusarov, S. M. (2020). Certain aspects of state service reform. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 27 (1), 14-25 [in English].
9. Pandey, S., Johnson, J. (2019). Nonprofit Management, Public Administration, and Public Policy: Separate, Subset, or Intersectional Domains of Inquiry? *Public performance & Management review*, 42 (1), 1-10 [in English].
10. Imrovic, M., Karasova, J., Vankova, I. (2017). A Spokesperson as a Creator of Public Relations and Communication in the Public Administration. *Annual International Scientific Conference on Public Economics and Administration. Trnava*, 143-149 [in English].
11. Nosach, A., Ostapenko, I. O., Zhukova, Y.O. (2022). Public administration of strategic communications: rethinking the issue in the context of the armed conflict *Lex humana*, 14 (2), 412-426 [in English].
12. Bogason, P., Brans, M. (2008) Making public administration teaching and theory relevant. *European political science*, 7 (1), 84-97 [in English].

Стаття надійшла до редколегії 28.08.2024

Muzychuk O., Doctor of Law, Professor, Honored lawyer of Ukraine, Vice-rector of Kharkiv National University of Internal Affairs (Kharkiv, Ukraine)

ACTUAL PROBLEMS OF THE ESSENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE WORLD AND UKRAINIAN DOCTRINE OF ADMINISTRATIVE LAW

The study analyzed the views of Ukrainian, American, Czech, Chinese, Danish, Belgian, and Slovak researchers on current problems of the essence of public administration.

It is pointed out the need to understand the phenomenon of entrepreneurship in the context of the development of the public administration system, which in the market economy lays down a vector of socially oriented solutions and approaches aimed at meeting the maximum possible range of client needs, creating a comfortable environment for employees.

It is emphasized that civil society institutions should be considered within the framework of modern administrative and legal doctrine not only in the context of interaction with other subjects of public administration, but also as independent organizations with their unique approaches and mechanisms of activity. The activity of a specific institution of civil society can serve as an institutional form of expression of public opinion.

It was determined that the activity of a specific institution of civil society, the number of events held by it, and coverage within the target audience can serve as an institutional form of public opinion expression. And those approaches and methods that receive the greatest support among the population should be implemented at the level of established practices in the activities of other subjects of public administration, in particular at the level of state authorities and local self-government bodies.

It is claimed that a deep understanding of existing problems in the academic field can have a positive effect in the development of the public administration system. After all, the academic environment embodies those theoretical and applied foundations that allow students to form a basic view of a particular issue.

It is emphasized that the domestic experience of implementing a communication strategy in the conditions of the latest challenges for the global community should find its organic continuation in the works of foreign researchers in order to understand its potential adaptation to the realities of a specific individual state or its justified objection.

Keywords: current problems, public administration, world doctrine, administrative law, civil society, strategic communications.