

problems include: insufficient public awareness of the benefits and possibilities of mediation in the field of labor relations; lack of a clear definition of mediation forms and its correlation with existing dispute resolution methods in the legislation; unregulated procedure for the implementation of a mediation agreement; lack of mediators who have not only judicial but also mediation qualifications. The solution to these problems requires conducting information campaigns and training programs to raise public awareness of mediation opportunities; establishing forms of mediation at the legislative level, determining its place along with other alternative dispute resolution methods; legislative regulation of the procedure for the implementation of a mediation agreement; introduction of the institute of mediators and their training.

The practical significance of the study lies in the possibility of improving mediation procedures in the field of labor disputes, which will help to reduce conflicts in the workplace, increase transparency of dispute resolution and create a favorable working environment for all parties.

Keywords: *labor disputes, mediation, The Higher Qualification Commission of Judges of Ukraine, mediation agreement.*

УДК 342.9

DOI: 10.31733/2078-3566-2024-2-147-152



Євген КУРІННИЙ[©]

доктор юридичних наук, професор
(Запорізький національний університет,
м. Запоріжжя, Україна)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: СПІВВІДНОШЕННЯ ТА ЗНАЧУЩІСТЬ У СОЦІАЛЬНИХ ПРАКТИКАХ УКРАЇНИ

Розглянуто співвідношення державного управління та публічного адміністрування в Україні, а також причини нереалізованих завдань нової доктрини українського адміністративного права та основні обставини для виникнення категорії «публічне адміністрування», передчасність використання зазначеного поняття в теперішній категорійній системі адміністративно-правової науки. За результатами аналізу положень існуючих підходів до визначення публічного адміністрування окреслена найбільш вдала поліструктурна (об'єднуюча) концепція зазначеної категорії. З урахуванням обставин воєнного стану та поствоєнних завдань України наголошено на високій значущості державного управління в соціальних практиках нашої держави.

Ключові слова: *державне управління; публічне адміністрування; воєнний стан; адміністративна діяльність; державний апарат; правова держава; громадянське суспільство.*

Постановка проблеми. Триваюча повномасштабна агресія рф проти України та накопичений досвід (особливо його негативна частка) функціонування основних державно-владних інститутів за цей період змушують періодично оцінювати прийняті (неприйняті) такими інститутами управлінські рішення, насамперед із позицій їхньої суспільної затребуваності, вчасності, повноти виконання, тобто визначати рівень державно-управлінських процесів, щоб робити обґрунтовані висновки та у разі потреби вчиняти відповідні дії для покращення стану речей на тому чи іншому напрямі владної діяльності.

Зазначена робота де-факто здійснюється у межах реалізації функцій державного управління, що є цілком природним і логічним, зважаючи на пріоритетність забезпечення національної безпеки, невід'ємною складовою якої є воєнна безпека держави як у мирний час, так і, особливо, в умовах лихоліття війни.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Протягом останніх 10–15 років питанням державного управління з боку українських учених-адміністративістів приділяється все менше уваги, навіть у посібниках та

© Є. Курінний, 2024

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3069-3405>

anastasiaeland@gmail.com

підручниках з адміністративного права державне управління замінюється на більш «сучасне» словосполучення «публічне адміністрування», котре, незважаючи на своє широке розповсюдження серед значної частини сучасного наукового бомонду, поки що не має ані належного теоретичного підґрунтя (відсутнє жодне ґрунтовне докторське дослідження суто цієї проблеми), ані відповідного обсягу позитивного досвіду, пов'язаного з практикою застосування правового інструментарію, пов'язаного з цим поняттям.

Вищевикладене підтверджується тим, що у науковій літературі на сьогодні можна зустріти три концепції стосовно розуміння згаданої категорії: 1) концепція публічного адміністрування як внутрішньоорганізаційної діяльності в органах публічної влади (Л. Бугайчук); 2) концепція публічного адміністрування як зовнішньоорганізуючої діяльності органів виконавчої влади та інших владних суб'єктів (В. Бевзенко, Р. Мельник, О. Миколенко); 3) поліструктурна концепція публічного адміністрування (Ю. Битяк, Н. Матюхіна, М. Ковтун). Кожна із зазначених концепцій ґрунтується на своїх теоретичних засадах, має власні переваги і недоліки [1, с. 158].

Погоджуючись із тим, що в умовах розвитку ринкових відносин в економічній сфері, заміни домінування державної форми власності серед об'єктів господарювання приватною, децентралізації та розширення владних повноважень територіальних громад намагання запровадити в недавніх українських реаліях нову людиноцентристську доктрину адміністративного права значною мірою не сприяло розвитку державного управління, об'єктивним змінам його змісту та виявило неможливість відмови від його значного і дієвого арсеналу у таких важливих сферах, як оборона, державна і громадська безпека (адміністративно-політична сфера в цілому).

Таке необачливе ставлення до державно-управлінського потенціалу значною мірою призвело до загрозливого зменшення оборонних спроможностей та мобілізаційної готовності української держави як у 2014, так і 2022 рр.

У нинішній ситуації воєнного стану результати управлінської діяльності значної частини українських державно-владних інститутів, що забезпечують реалізацію оборонно-безпекових завдань, явно не відповідають викликам сьогодення, тому потребують свого ретельного аналізу та невідкладного реагування.

З огляду на те що ці завдання безпосередньо пов'язані організаційно-правовими та функціонально-правовими характеристиками державно-управлінської діяльності, відповідні суспільні потреби, незважаючи на свою нагальність, поки що комплексно не досліджувались, тому існує необхідність розпочати їх розгляд, що і буде реалізовано у представленому дослідженні.

Науково-теоретичною основою для вивчення сучасного стану державного управління та публічного адміністрування в Україні можуть слугувати праці таких відомих учених, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Гарашук, Є. Додін, Р. Калюжний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, Н. Матюхіна, В. Настюк, О. Харитонова та ін.

Набутий десятирічний досвід організації та функціонування державного апарату в умовах агресії РФ, спонукає до його критичного аналізу та формування відповідних висновків, спрямованих на усунення існуючих стратегічних упущень та тактичних помилок, тому визначення співвідношення між поняттями «державне управління» і «публічне адміністрування» та їхньої значущості в соціальних українських практиках є **метою** цієї праці.

Виклад основного матеріалу. Передусім слід зазначити, що у першому двотомному академічному курсі адміністративного права України широке розуміння державного управління зводить його до сукупності усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади в цілому.

У випадку вузького розуміння державного управління держава розглядається не в цілому, а диференційовано, як сукупність державних органів. Отже, категорія державного управління у вузькому значенні відображає відносно самостійний вид державної діяльності, що здійснює певна частина державних органів.

За радянських часів державне управління визначалося як один із чотирьох відносно самостійних видів діяльності держави – поряд з такими її видами, як: а) здійснення власне державної влади – це діяльність рад народних депутатів (депутатів трудящих) усіх рівнів; б) правосуддя; в) прокурорський нагляд.

Із запровадженням в Україні конституційного принципу поділу державної влади

така класифікація видів державної діяльності втратила своє значення.

Проте зазначене аж ніяк не означає, що саме явище «державне управління» зникає зі змісту державної діяльності. Навпаки, державне управління як специфічна діяльність державних органів не тільки зберігається, а й набуває дедалі більшого значення в умовах загальної трансформації ролі держави у громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної і відкритої державної влади.

Найвужче розуміння державного управління має бути основним в адміністративному праві, оскільки реальної потреби у використанні тут ще одного – широкого – розуміння державного управління просто немає.

Отже, поняття державного управління в адміністративному праві слід визначати як нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційну діяльність апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [2, с. 59–61].

Окрім виходу двох томів першого академічного курсу адміністративного права України, у нульові роки поточного століття у теорії українського адміністративного права та практиці реалізації його норм відбулися не менш помітні та важливі події, до яких насамперед слід віднести остаточне наукове сприйняття поліструктурності предмета окресленої галузі права, перспективні наукові дослідження у сфері адміністративного примусу та адміністративної відповідальності, довгоочікуване запровадження вітчизняної моделі адміністративної юстиції, організаційну основу якої склала система адміністративних судів, та ін.

Особливу роль у тодішніх процесах реформування українського адміністративного права відіграв видатний науковець В. Авер'янов, котрий не тільки брав активну участь у теоретичному забезпеченні втілення у життя перелічених новацій, а й оприлюднив у 2006 р. власне бачення на основні положення нової доктрини адміністративного права України. Зокрема, ним пропонувалося замінити домінуючу тоді державоцентристську ідеологію цієї галузі права на протилежну – людиноцентристську, виробити справжні принципи адміністративного права, система яких прийшла б на заміну фактично панівним принципам державного управління.

Крім того, цим ученим пропонувалося відмовитись від абсолютизації управлінської складової предмета адміністративного права з наступним наданням переваги неуправлінській (передусім публічно-сервісній) його частині. На його думку, «нова доктрина має ґрунтуватись на теоретичній презумпції про те, що адміністративне право має більше встановлювати обмеження для держави (точніше, для всієї публічної влади) і менше – для людей, але аж ніяк не навпаки» [3].

Слід зауважити, що згаданий поважний метр адміністративно-правової науки у своїх працях обмежувався лише такою категорією, як «публічне управління», не використовуючи популяризоване зараз «публічне адміністрування».

На жаль, запропонована В. Авер'яновим 18 років тому людиноцентристська парадигма адміністративного права, в умовах суттєвої затримки належного становлення в Україні інститутів громадянського суспільства та правової держави, де-факто перетворилася на обмежену ідеологію для обраних (сильних світу цього), тому в основу сучасної адміністративно-правової доктрини, найімовірніше, має бути покладений соціоцентризм – сукупність згаданих вище суспільства і держави, а також самодостатніх, позитивно реалізованих громадян – представників середнього класу нашої держави.

За останні приблизно 10 років, спираючись на об'єктивну потребу у подальших змінах у теорії адміністративного права, було запроваджено декілька цікавих, однак достатньо «сирих», позицій належного наукового обґрунтування та вивчення новацій, серед яких категорія «публічне адміністрування» є найбільш помітною та суперечливою.

Наприклад, Є. Таран вважає, що зміна традиційних підходів до управління, що базувалися на використанні владних повноважень, на більш гнучкі та перехід від чітких бюрократичних процедур на такі, що спрямовані на надання якісних публічних послуг, привели до появи нової форми управління в публічному секторі – «публічного адміністрування», що стало закономірним кроком у розвитку державного управління [4, с. 34].

Не менш оригінальні думки стосовно «публічного адміністрування» зафіксовані

у працях іншого автора, котрий наголошує, що воно не має офіційного закріплення в національному законодавстві і не розроблялося будь-якими іншими науками, з'явилося у категоріальному апараті адміністративного права раптово, незначний час конкурувало із поняттям «державне управління» і сьогодні остаточно закріпилося в категоріальному апараті адміністративного права як базова (системоутворююча) категорія [1, с. 25–26].

Крім двох викладених позицій існують і інші, що зайвий раз підтверджують явну недослідженість публічного адміністрування. Зокрема, О. Миколенко цілком справедливо вважає, що поняття «державне управління» та «публічне адміністрування» використовуються в юридичній літературі хаотично, що негативно позначається на дослідженнях адміністративно-правових явищ.

Водночас ним зазначається, що основна зовнішня форма діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – це публічне адміністрування. Публічне адміністрування – це зовнішньоорганізуюча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, крім правотворчої, юрисдикційної, контрольно-наглядової та правоохоронної діяльності. Така діяльність переважно здійснюється в публічно-сервісній сфері та полягає в ліцензуванні, реєстрації, сертифікації тощо [5, с. 104–105].

Зважаючи на існування щонайменше вже раніше згаданих трьох концепцій цього поняття, його широке використання у науковій та нормотворчій роботі, повсякденній практиці або під час викладання відповідного навчального курсу, на нашу думку, більше шкодить, ніж приносить користь, оскільки остаточно невизначеним залишається зміст цього виду адміністрування стосовно: публічного (державного) управління; так званих сервісної та деліктної частин предмета адміністративного права; адміністрування у сфері податків та ін.

Вважаємо, таку нечіткість можна усунути шляхом двох альтернативних кардинальних рішень: а) абсолютно відмовитися від категорії «публічне адміністрування»; б) спробувати визначити її місце у понятійній ієрархічній системі, що характеризує види діяльності органів публічної влади, регламентовані нормами адміністративного права та інших так званих управлінських галузей права.

З трьох наведених на початку цієї статті концепцій публічного адміністрування найбільш вдалою, на наш погляд, є поліструктурна (об'єднуюча) концепція, з огляду на її більш логічну структуру та переконливіше обґрунтування (насамперед як універсальної категорії). Відповідно до такої концепції публічне адміністрування – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг. Таким чином, поняття «публічне адміністрування» розглядається як таке, що змістовно охоплює поняття державного і муніципального управління [6, с. 10].

Розробники зазначеної концепції обрали найбільш простий і водночас ефективний варіант. По-перше, вони пішли за аналогією вирішення проблеми публічної служби, котра теж являє собою об'єднуючу категорію, що утворюється з двох різновидів – державної та муніципальної служби. По-друге, ними запропоноване універсальне за своїм змістом поняття, що переважно охоплює суспільні відносини, котрі складають яву про значну (так звану управлінську плюс сервісну) частину сучасного предмета адміністративно-правового регулювання. По-третє, об'єднуючий формат поліструктурної концепції публічного адміністрування дозволяє й надалі досліджувати та зміцнювати теоретичні та практичні засади як спільних характеристик державного та муніципального управління, так і тих відмінностей, що існують між ними, тим самим гарантуючи їхню унікальність та автономність. Те саме можна сказати і про відносини, котрі виникають у публічно-сервісній сфері, що регулюється нормами адміністративного права.

На нашу думку, посилена увага серед широкого загалу вітчизняних учених-адміністративістів до категорії «публічного адміністрування» в останні 10 років пояснюється насамперед спробами знайти гідну заміну іншому поняттю – «державне управління», широке вживання якого за фактично існуючого у часи СРСР моноструктурного предмета адміністративно-правового регулювання сприймалося цілком природньо. Коли структура відповідного предмета стала поліструктурною, тоді й розпочалися намагання винайти таку універсальну категорію, котра максимально

відповідала б строкатості та обсягу суспільних відносин – складових предмета сучасного українського адміністративного права.

Спроби впровадження узагальненого поняття за таких тенденцій є надважким завданням, і приклад із публічним адмініструванням тільки підтверджує це. Як альтернативу можна запропонувати таку умовну ієрархію системи базових понять адміністративного права: публічне управління, що складається з державного і комунального (муніципального, самоврядного) управління; публічне адміністрування, зміст якого утворюють комунальне і державне управління, а також відповідна публічно-сервісна діяльність; адміністративна діяльність, що дорівнює сукупності публічного адміністрування і адміністративній юрисдикційній діяльності уповноважених владних суб'єктів.

Тобто найбільш функціонально універсальною та наближеною до змісту сучасного предмета адміністративно-правового регулювання слід вважати таку категорію, як «адміністративна діяльність». Це поняття (як і державне управління) використовується не тільки для визначення функціонування владних суб'єктів адміністративного права, а й для інших так званих управлінських галузей права – фінансового, земельного, екологічного тощо. Крім того, незважаючи на значні обсяги та характеристики змісту адміністративної діяльності, така категорія є, напевно, другою за рівнем її теоретичної та практичної дослідженості після державного управління (згадаймо такий навчальний предмет, як «Адміністративна діяльність Національної поліції» (раніш «Адміністративна діяльність ОВС»), що й досі викладається у вищих МВС України).

І все ж, на нашу думку, з огляду на перелік тих складних завдань, що постали зараз перед нашою країною і будуть виникати перед нею у найближчі роки, пріоритетним та домінуючим різновидом, формою та функцією державної діяльності буде залишатися саме державне управління. Як приклад можна згадати три десятки заходів правового режиму воєнного стану, що перелічені у нормах ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. Або дотаційність у 2023 р. з Держбюджету України 84 % відсотків понад 1300 функціонуючих громад, що утворилися внаслідок реформи децентралізації. Усе це реалізується у межах відповідних завдань та функцій державного управління.

Невміння або небажання задіяти увесь існуючий потенціал такого різновиду владної діяльності, як державне управління, з початку гібридної агресії РФ у 2014 році, а потім в умовах її повномасштабного нападу у 2022 р., призвело і досі призводить до непоодиноких фактів відчутного послаблення керованості процесами у сфері мобілізації, матеріально-технічного та продовольчого забезпечення сил оборони України, воєнної безпеки та національної безпеки у цілому.

Навіть просте дотримання вимог та алгоритму таких державно-управлінських стадій, як: збір, обробка та аналіз (оцінка) інформації; підготовка і прийняття управлінського рішення; виконання цього рішення; контроль та оцінка повноти та своєчасності реалізації даного рішення, – сприятиме суттєвому покращенню стану справ у найбільш критичних соціальних сферах під час дії воєнного стану в Україні.

Висновки. На підставі викладеного можна констатувати таке: категорії «державне управління» та «публічне адміністрування», з огляду на об'єднуючу концепцію останнього поняття, співвідносяться між собою як частина і ціле; успішність минулих та подальших можливих спроб використовувати «публічне адміністрування» у ролі ключової та універсальної засадничої категорії адміністративного права, як це донедавна було з державним управлінням, є малоімовірною з причини поліструктурності сучасного предмета адміністративно-правового регулювання; зважаючи на важливість та унікальність завдань, що постають перед українською державою в умовах триваючого воєнного стану та не меншу значущість завдань, котрі доведеться вирішувати в нашій державі у поствоєнні часи, роль державного управління та його функціонального потенціалу за таких обставин об'єктивно буде тільки збільшуватися.

Список використаних джерел

1. Набокова О. Г. Публічне адміністрування: наукове трактування, види, місце в системі правових категорій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2024. 221 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2-х т. Т. 1 : Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

3. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.
4. Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління» «публічне адміністрування» «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2020. Т. 31 (70). № 2. С. 33–36.
5. Миколенко О. І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категорійному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101–107.
6. Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П., Ковтун М. С. та ін. Основи публічного адміністрування : навч. посібник / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. 2-е вид., доп. та перероб. Харків : Право, 2021. 238 с.
7. Березюк К. Бюджети розвитку чи війни: як змінилася фінансова спроможність громад. *Чесно*. URL : <https://www.chesno.org/post/5880/>.

*Надійшла до редакції 13.05.2024
Прийнято до опублікування 20.05.2024*

References

1. Nabokova, O. H. (2024) Publichne administruvannia: naukove traktuvannia, vydy, mistse v systemi pravovykh katehorii [Public administration: scientific interpretation, types, place in the system of legal categories] : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Zaporizhzhia. 221 p. [in Ukr.].
2. Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs [Administrative law of Ukraine. Academic course] : pidruch. : u 2-kh t. Vol. 1 : Zahalna chastyna / red. kolehiia : V. B. Averianov (holova). Kyiv : Yurydychna dumka, 2004. 584 p. [in Ukr.].
3. Averianov, V. B. (2006) Nova doktryna ukrainskoho administratyvnoho prava: kontseptualni pozysitii [New doctrine of Ukrainian administrative law: conceptual positions]. *Pravo Ukrainy*. № 5, pp. 11–17. [in Ukr.].
4. Taran, Ye. I. (2020) Spivvidnoshennia poniat «derzhavne upravlinnia» «publichne administruvannia» «publichne upravlinnia» u transformatsiinykh protsesakh Ukrainy [Correlation of the concepts «state administration» «public administration» «public administration» in the transformation processes of Ukraine]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seriiia : Derzhavne upravlinnia*. Vol. 31 (70). № 2, pp. 33–36. [in Ukr.].
5. Mykolenko, O. I. (2018) Poniattia «derzhavne upravlinnia» i «publichne administruvannia» v katehoriinomu aparati administratyvnoho prava [Concepts of «state administration» and «public administration» in the categorical apparatus of administrative law]. *Pravova derzhava*. № 30, pp. 101–107. [in Ukr.].
6. Bytiak, Yu. P., Matiukhina, N. P., Kovtun, M. S. ta in. (2021) Osnovy publichnoho administruvannia [Basics of public administration] : navch. posibnyk / za zah. red. N. P. Matiukhinoi. 2-e vyd., dop. ta pererob. Kharkiv : Pravo. 238 p. [in Ukr.].
7. Bereziuk, K. Biudzhety rozvytku chy viiny: yak zminylasia finansova spromozhnist hromad [Development or war budgets: how the financial capacity of communities has changed]. *Chesno*. URL : <https://www.chesno.org/post/5880/>. [in Ukr.].

ABSTRACT

Yevhen Kurinnyi. State management and public administration: correlation and significance in social practices of Ukraine. The relationship between state management and public administration in Ukraine is considered, as well as the reasons for the unfulfilled tasks of the new doctrine of Ukrainian administrative law and the main circumstances for the emergence of the category «public administration», the prematurity of the use of this concept in the current categorical system of administrative and legal science. According to the results of the analysis of the provisions of the existing approaches to the definition of public administration, the most successful polystructural (unifying) concept of the specified category is outlined. Taking into account the circumstances of the state of war and the post-war tasks of Ukraine, the high importance of public administration in the social practices of our country is emphasized.

The author concluded that the categories "state administration" and "public administration", given the unifying concept of the latter concept, are related to each other as a part and a whole; the success of past and future possible attempts to use "public administration" as a key and universal basic category of administrative law, as was the case with state administration until recently, is unlikely due to the polystructure of the modern subject of administrative and legal regulation; taking into account the importance and uniqueness of the tasks facing the Ukrainian state in the conditions of the ongoing state of war and the no less significant tasks that will have to be solved in our state in post-war times, the role of public administration and its functional potential will objectively only increase under such circumstances.

Keywords: *state management; public administration; martial law; administrative activity; state apparatus; constitutional state; civil society.*