

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.22>

Н. М. Махначова

кандидат економічних наук, доцент,
завідувач кафедри менеджменту та адміністрування
Вінницького торговельно-економічного інституту
Державного торговельно-економічного університету

В. О. Бондар

здобувач освітнього ступеня «магістр»
Вінницького торговельно-економічного інституту
Державного торговельно-економічного університету

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ НОРМ

У статті окреслено сучасні підходи до сутності поняття «публічне управління» та доведено, що не слід автоматично застосовувати термін «публічний» замість «державний» з огляду на інше сутнісне наповнення. Публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у т. ч. органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. Звернено увагу на те, що універсальний характер публічного адміністрування з одного боку, та наявність державного та місцевого рівнів державної влади поряд із самостійним місцевим самоврядуванням, необхідність підтримання механізму «стримань та противаг влади», а також процеси децентралізації публічної влади з іншого, зумовлюють існування значної кількості суб'єктів публічного адміністрування. Зазначається, що на сьогодні офіційне закріплення поняття «суб'єкт публічного адміністрування» відсутнє. Стаття також присвячена висвітленню питань пов'язаних із дослідженням поняття «суб'єкт публічного управління». Визначено, що поняття суб'єктів публічного управління є надзвичайно важливим, оскільки мова йде про публічно-управлінську діяльність, яка направлена на задоволення інтересів суспільства та впровадження «good governance». Належне врядування має 8 основних характеристик: участь, консенсус орієнтованість, підзвітність, прозорість, належне реагування, дієвість і ефективність, справедливість і дотримання верховенства права. Публічне управління не обмежується діяльністю його органів і посадових осіб. Воно здійснюється і за участю, нерідко вирішальною, інститутів безпосередньої демократії. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей.

Ключові слова: публічне управління, суб'єкти публічного управління, юридична особа публічного права, національні публічні діячі, належне врядування.

Постановка проблеми. В теорії публічного управління існує досить багато тотожностей і нечітких тлумачень, що призводить до ускладненого розуміння та використання термінів та понять як науковцями, так і практиками. З одного боку, це пов'язано з труднощами та різним тлумаченням поняття «public administration» як «публічне

управління», «публічне адміністрування», з іншого – з ототожненням в деяких джерелах з «державним управлінням», особливо на початковому етапі, активного використання термінології «публічне управління» як синоніму.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проаналізувавши основні наукові надбання з проблематики «public

administration» ми помітили, що більшість наукових праць розкриває зміст поняття «публічне адміністрування» та відповідно «суб'єкти публічного адміністрування». Так, поняття та різновиди суб'єктів публічного адміністрування, а також дослідження категорії Президента України як суб'єкта публічної адміністрації, у своїх публікаціях здійснює А.Б. Маслова. Суб'єкт управління та феномен публічної влади розглядається в працях О.В. Скидан, В.П. Якобчук, Н.В. Дацій, Є.І. Ходаківського [1]. Поняття та систему суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні розглядає О.В. Сукманова [2]. Класифікацію суб'єктів публічного адміністрування в податковій системі України досліджує М. Ю. Медведєв [3]. Юридичні особи публічного права як суб'єкти публічного адміністрування розглядаються Л.Р. Білою-Тіуновою та Є.І. Фроловою [4].

Однак очевидно, що «управління» не є синонімом «адміністрування», тому саме питання «суб'єкти публічного управління» залишається малодослідженим. Поняття суб'єктів публічного управління є надзвичайно важливим, на нашу думку, оскільки мова йде про публічно-управлінську діяльність, яка направлена на задоволення інтересів суспільства та впровадження «good governance». Варто пригадати, що належне врядування має 8 основних характеристик. Це участь, консенсус орієнтованість, підзвітність, прозорість, належне реагування, дієвість і ефективність, справедливість і дотримання верховенства права. Це запевнення, що корупція зведена до мінімуму, враховуються погляди меншості і що голоси найбільш вразливих верств населення суспільства враховуються під час прийняття рішень. Це також врахування сьогодення та майбутніх потреб суспільства [5].

Метою статті є визначення суб'єктів публічного управління з позиції публічно-управлінської діяльності як здійснення впливу на об'єкт управління, згідно з існуючими науковими обґрунтуваннями та чинним законодавством України.

Виклад основного матеріалу. Як справедливо зазначають Біла-Тіунова Л.Р та Фролова Є.І., універсальний характер публічного адміністрування з одного боку, та наявність центрального та місцевого рівнів державної влади поряд із самостійним місцевим самоврядуванням, необхідність підтримання механізму «стримувань та противаг влади», а також процеси децентралізації публічної влади з іншого, зумовлюють існування значної кількості суб'єктів публічного адміністрування. Однак, станом на сьогодні офіційне закріплення поняття «суб'єкт публічного адміністрування» відсутнє. Основою *орієнтовного* переліку суб'єктів публічного адміністрування служить суб'єктне наповнення змісту дефініції «суб'єкт владних повноважень» відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України, яку використано для позначення носіїв публічно-владних функцій. Категорія «юридичні особи публічного права» не співпадає із усталеною класифікацією суб'єктів публічного адміністрування (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти делегованих повноважень без її конкретизації в законодавстві та чинній науковій літературі) та не обмежується включенням тільки до групи «інші суб'єкти делегованих повноважень», оскільки виокремлені види юридичних осіб публічного права, по-перше, належать частково до кожної із груп класифікації. По-друге, одні й ті самі види юридичних осіб публічного права, можуть набувати повноважень суб'єктів різних груп [4].

Публічне управління – це процес колективного прийняття та реалізації стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети та дій усіх ключових учасників [6]. За твердженням І. В. Аль-Атті в українському законодавстві не закріплено поняття «публічне управління», а застосований в іноземній науковій літературі термін «public» (публічний) в Україні досить часто автоматично підмінюється терміном «державний» («state»). Проте «публічне управління» як модель управління

справами суспільства має інше сутнісне наповнення [7].

Як різновид соціального управління, публічне управління складається з: 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур; 2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні інституції [8]. При цьому державне управління розглядається у вузькому розумінні, а до громадського управління можна також віднести органи місцевого самоврядування. На думку Л. Новак-Каляєвої «публічне управління» – це діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [9].

На думку Р. Мельника, категорія «публічне управління» є надзвичайно складною за своїм змістом, яку легше описати, ніж сформулювати її чітко визначення. Публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади [10].

Публічне управління не обмежується діяльністю його органів і посадових осіб. Воно здійснюється і за участю, нерідко вирішальною, інститутів безпосередньої демократії. До їх числа належать вибори, коли громадяни вирішують, яка партія або коаліція буде формувати уряд. Участь громадян в управлінні здійснюється в деяких країнах шляхом відкликання депутатів, голів муніципальних

утворень виборцями. Шляхом голосування на референдумі громадяни можуть прийняти зміни до конституції чи до іншого закону [1].

Варто зазначити, що до повноважень будь-якого керівника організації входить управління в середині організації, однак суб'єктів повноважень публічного управління ми маємо шукати в чинних нормативно-правових актах. Як уже було зазначено вище, чинне законодавство України не містить поняття «суб'єкти публічного управління», однак містить інші визначення, які, на нашу думку, займають чільне місце у даній галузі (таблиця 1).

Таким чином, визначальною ознакою «суб'єктів публічного управління», на нашу думку, будуть повноваження з управління, а саме формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення на рівні держави або окремої територіальної громади. Тому, питання визначення кола осіб, яких можна віднести до «суб'єктів публічного управління» слід вирішувати, аналізуючи їх повноваження та чинне законодавство України на момент розгляду.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Отже, проаналізувавши наукові джерела та чинне законодавство ми дійшли висновків, що термін «публічний» не слід автоматично застосовувати замість терміну «державний». «Публічне управління» та відповідно «суб'єкти публічного управління» як модель управління в суспільстві мають інше змістовне наповнення. Публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності (впливу), який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у т. ч. органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. Публічне управління має забезпечувати підвищення ефективності управлінської діяльності із залученням високого рівня громадської підтримки при впровадженні управлінських рішень. Публічно-управлінська діяльність має бути направлена на задоволення інтересів суспільства та впровадження «good governance», а також консолідацію суспільства навколо спільних цілей.

Таблиця 1

Законодавча характеристика публічних осіб держави та їх класифікація

Поняття та посилання на законодавство	Перелік суб'єктів	Прогалини законодавства
1	2	3
<p><i>Службові особи, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, визначені у примітці до ст. 51-3 Закону України від 14 жовтня 2014 року №1700-VII, «Про запобігання корупції»</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Президент України; 2) Прем'єр-міністр України, член Кабінету Міністрів України, перший заступник або заступник міністра; 3) член Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України; 4) уповноважений з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель; 5) Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України; 6) Голова Фонду державного майна України, його перший заступник або заступник; 7) член Центральної виборчої комісії; 8) член, інспектор Вищої ради правосуддя, член, інспектор Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; 9) народний депутат України; 10) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; 11) Уповноважений із захисту державної мови, члени Національної комісії зі стандартів державної мови; 12) Директор Національного антикорупційного бюро України, його перший заступник та заступник; 13) Голова Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступники; 14) Генеральний прокурор, його перший заступник та заступник; 15) Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, член Ради Національного банку України; 16) Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його перший заступник та заступник; 17) Керівник Офісу Президента України, його перший заступник та заступник, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, його перший заступник та заступник, радник або помічник Президента України, Прем'єр-міністра України; 18) особи, посади яких належать до посад державної служби категорії «А» або «Б»; 19) особи, посади яких згідно з ч. 1 ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до 1 – 3 категорій; 20) судді, судді Конституційного Суду України; 21) прокурори, слідчі і дізнавачі; 22) керівники, заступники керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратів та самостійних структурних підрозділів; 23) керівники, заступники керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва або Севастополя; 24) керівники державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, району в місті, міста районного значення; 25) військові посадові особи вищого офіцерського складу. <p>Інформація про те, чи належить суб'єкт декларування до службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, зазначається станом на останній день звітного періоду.</p>	<p>Розмежування службових осіб, які займають відповідальне становище, та осіб, які займають особливо відповідальне становище, Законом не передбачено.</p>

1	2	3
<p><i>Національні публічні діячі – фізичні особи, які виконують або виконували в Україні визначні публічні функції (п. 37 ч. 1 ст. 1 Закону України від 06.12.2019 № 361-IX «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України та їх заступники; 2) керівник постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, його заступники; 3) керівник та заступники керівника Державного управління справами; 4) керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, що не є державними службовцями, посади яких належать до категорії «А»; 5) Секретар та заступники Секретаря Ради національної безпеки і оборони України; 6) народні депутати України; 7) Голова та члени Правління Національного банку України, члени Ради Національного банку України; 8) голови та судді Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів; 9) члени Вищої ради правосуддя, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, члени Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; 10) Генеральний прокурор та його заступники; 11) Голова Служби безпеки України та його заступники; 12) Директор Національного антикорупційного бюро України та його заступники; 13) Директор Державного бюро розслідувань та його заступники; 14) Директор Бюро економічної безпеки України та його заступники; 15) Голова та члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голова та члени Антимонопольного комітету України, Голова Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступники, Голова та члени Рахункової палати, Голова та члени Центральної виборчої комісії, голови та члени інших державних колегіальних органів; 16) надзвичайні і повноважні послы; 17) начальник Генерального штабу – Головнокомандувач Збройних Сил України, командувачі Сухопутних військ Збройних Сил України, Повітряних Сил Збройних Сил України, Військово-Морських Сил Збройних Сил України; 18) державні службовці, посади яких належать до категорії «А»; 19) керівники органів прокуратури, керівники обласних територіальних органів Служби безпеки України, голови та судді апеляційних судів; 20) керівники адміністративних, управлінських чи наглядових органів державних та казенних підприємств, господарських товариств, державна частка у статутному капіталі яких прямо чи опосередковано перевищує 50 відсотків; 21) члени керівних органів політичних партій. 	<p>Інформація про те, чи належить суб'єкт декларування до національних публічних діячів, зазначається станом на останній день звітного періоду.</p>
<p><i>Посадові та службові особи інших державних органів (представники влади)</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) здійснюють функції представників влади; 2) обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій. До представників влади належать, зокрема, працівники державних органів, які наділені правом у межах своєї компетенції ставити вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання юридичними і фізичними особами незалежно від їх відомчої належності чи підлеглості (п. 1 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво»). <p><i>Адміністративно-господарські функції (обов'язки) – це обов'язки з управління або розпорядження державним, комунальним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації забезпечення контролю за цими операціями тощо).</i></p> <p><i>Організаційно-розпорядчі функції (обов'язки) – це обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності [11].</i></p>	

Закінчення таблиці 1

1	2	3
Посадові особи юридичних осіб публічного права (Рішення НАЗК «Про затвердження змін до Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю).	Під посадовими особами юридичних осіб публічного права слід розуміти осіб, які мають повноваження здійснювати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції [11]. У разі визначення посадових осіб на державних підприємствах слід брати до уваги положення ч. 3 ст. 65 ГК України. Так, посадовими особами підприємства є керівник, головний бухгалтер, члени наглядової ради (у разі її утворення), виконавчого органу та інших органів управління підприємств.	Однак цей перелік для цілей декларування не є вичерпним. Визначальним є обсяг повноважень відповідного працівника.

Список використаної літератури:

1. Публічне управління та адміністрування : навч. посібник / Скидан О. В., Якобчук В. П., Дацій Н. В., Ходаківський Є. І. [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
2. Сукманова О.В. Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія.: Юриспруденція. 2018. № 33. С. 64-67.
3. Медведєв М. Ю. Класифікація суб'єктів публічного адміністрування в податковій системі України. *Право та інновації*. № 4 (20). 2017. с. 96-102.
4. Біла-Тіунова Л.Р та Фролова Є.І. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3. 2022. С. 145-147.
5. What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. URL: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
6. Pollitt C. Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press, 2004. 240 p.).
7. Аль-Атті І. В. Публічне управління: сутність і визначення. *Аспекти публічного правління*. Том 6. № 8. 2018. С. 35-41.)
8. Битяк Ю. П. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. 2004. 401 с.
9. Публічне управління: термінол. слов. / Уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білінська, О. М. Петроє та ін. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
10. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95-98.
11. Веб-сайт НАЗК. Суб'єкти декларування. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/deklaruvannya/ii-sub-yekty-deklaruvannya/>

Makhnachova N., Bondar V. Subjects of public administration: conceptual and categorical analysis of legislative standards

The article outlines modern approaches to the essence of the concept of "public administration" and proves that the term "public" should not be automatically used instead of "state" in view of the other essential content. Public administration is a type of socially useful activity, which is carried out by a certain set of subjects, including state authorities, local self-government, etc. Attention is drawn to the fact that the universal character of public administration, on the one hand, and the presence of state and local levels of state power along with independent local self-government, the need to maintain the mechanism of "checks and balances of power", as well as the processes of decentralization of public power, on the other hand, lead to the existence of a significant number of subjects of public administration. It is noted that today there is no official confirmation of the concept of "subject of public administration". The article is also devoted to the coverage of issues related to the study of the concept of "subject of public administration". It was determined that the concept of subjects of public administration is extremely important, since we are talking about public-administrative activities aimed at satisfying the interests of society and implementing "good governance". Good governance has 8 main characteristics: participation, consensus orientation, accountability, transparency, appropriate responsiveness, effectiveness and

efficiency, fairness and compliance with the rule of law. Public administration is not limited to the activities of its bodies and officials. It is carried out with the often decisive participation of institutions of direct democracy. Public management ensures a significant increase in the efficiency of management activities due to a high level of public support and consolidation of society around common goals.

Key words: *public administration, subjects of public administration, national public figures, legal entity of public law, good governance.*