

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i87.2803>*А. Б. Маслова*

## ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У ПРАЦЯХ УЧЕНИХ-АДМІНІСТРАТИВІСТІВ: УЗАГАЛЬНЕНИЙ ОГЛЯД ПІДХОДІВ

**Постановка проблеми.** Незважаючи на те, що вже майже тридцять років тому із проголошенням незалежності України відбулися фундаментальні зміни в державо-та правотворенні, сутнісна перебудова всієї системи публічної влади на теренах нашої держави досі триває. Можливо, такий дещо неквапливий поступ розвитку концептуально нових відносин у сфері публічної влади пов'язаний не тільки з певними організаційними та ресурсними складнощами державотворчих процесів, але й із чинниками ментального характеру – закоснілістю в розумінні суті та призначення публічної адміністрації, підсвідомого, кристалізованого за тоталітарного режиму, несприйняття демократичних засад існування суспільства та держави або гіпертрофованого уявлення про них, низьким рівнем правової культури та правосвідомості не тільки в широких верств населення та пересічних громадян, але й у представників публічної влади, непрофесійністю останніх, соціально безвідповідальністю досить значної частини населення тощо. Звісно, цей перелік передумов явно не є вичерпним, а серед них є й деякі інші чинники, які лише підкреслюють одну загальну проблему сучасного існування нашої держави – несформованість громадянського суспільства та його інститутів, що фактично є квінтесенцією недоліків функціонування сучасної системи публічної адміністрації загалом [1, с. 119–120].

Окремо варто звернути увагу на те, що неоднозначність у визначенні правової природи публічної адміністрації в середовищі вчених-адміністративістів (і не тільки), яка нами буде проаналізована в межах вказаної публікації, також не дає змоги сформувати уніфікований погляд на розуміння цієї правової категорії як серед населення, так і серед представників самої публічної адміністрації.

**Мета статті** – здійснити узагальнений огляд підходів до визначення правової природи публічної адміністрації у працях учених-адміністративістів та сформулювати власне бачення цього питання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій та виклад основного матеріалу.** Правова природа публічної адміністрації протягом усього періоду формування та розвитку адміністративно-правової доктрини завжди привертала увагу вчених-адміністративістів, а також представників інших галузевих як юридичних, так і неюридичних наук. Предметом дослідження зазвичай є окремі аспекти або ж загальна проблематика публічного адміністрування, публічної адміністрації та її суб'єктів тощо. Так, зокрема, Ю.І. Цвіркун, який ґрунтовно аналізує правову природу публічної адміністрації та звертає увагу на історіографію дослідження цього питання, стверджує, що бачення вказаної проблематики кристалізувалось у двох підходах, які умовно можна назвати консервативним та «проєвропейським» розумінням суті та призначення державного управління [2, с. 57].

Представники так званого консервативного уявлення про державне управління загалом розвивали наукові тези, сформовані радянськими вченими, намагалися

їх пристосувати до нових суспільно-політичних і економічних реалій. На противагу їм, інші вчені-адміністративісти акцентували увагу на необхідності відмови від дещо застарілого розуміння державного управління, порушували питання про якісне оновлення адміністративного права, його ознак, системи та термінологічного ряду, зокрема й такої його базової категорії, як «державне управління», у результаті чого на шпальтах адміністративно-правової літератури почали активно обговорювати так звану «дихотомію» адміністративного права з його управлінською та неуправлінською складовими частинами, та дедалі частіше почала з'являтися нова для юридичної науки категорія «публічна адміністрація» («публічне адміністрування») [3, с. 31–32].

Сам Ю.І. Цвіркун стверджує, що нині досить значна кількість учених-адміністративістів цілком логічно намагаються розробити такий понятійно-категоріальний апарат адміністративного права, що повною мірою відповідав би новій «людноцентристській» концепції адміністративного права й адміністративно-правової доктрини, яка, на думку В.Б. Авер'янова, має полягати в утвердженні справжньої спрямованості цієї галузі на забезпечення реалізації та захисту прав громадян, а держава має «служити» людині, забезпечувати пріоритет її прав, свобод та інтересів [4, с. 156; 3, с. 41–42]. З таким якісно новим (порівняно з багато в чому догматичним радянським) розумінням адміністративного права Ю.І. Цвіркун і пов'язує стратегічне призначення публічної адміністрації – забезпечення реалізації та захисту прав приватних осіб у публічній сфері, обслуговування потреб та інтересів людини, громадянина, суспільства загалом [3, с. 42].

На переконання вченого, термін «публічне адміністрування» («публічна адміністрація»)¹ найбільш перманентно відображає «людноцентристську» ідеологію адміністративного права і за етимологією обох слів («публічне» й «адміністрування»), і за суб'єктною ознакою (дозволяє не обмежувати коло уповноважених суб'єктів лише державними органами), і за змістовим наповненням (яке відображає переважно сервісний, а не суто владно-організуючий характер такої форми державної діяльності) [2, с. 71–72].

На думку В.Б. Авер'янова, під терміном «публічна адміністрація» варто розуміти сукупність органів виконавчої влади й органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують дотримання закону та виконують інші публічно-управлінські функції [6, с. 117]. А.А. Пухтецька й А.М. Школик цілком слушно розмірковують про зміст категорії «публічна адміністрація» крізь призму аналізу європейської наукової думки. Зокрема, А.А. Пухтецька зазначає, що термін «публічна адміністрація» розуміється європейськими вченими як: 1) сукупність органів, установ та організацій, які виконують адміністративні функції; 2) адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміні-

---

¹ На думку Ю.І. Цвіркуна, є два розуміння категорії «публічне адміністрування»: функціональне – урегульована нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші недержавні суб'єкти, яким делеговано владні повноваження), спрямована на забезпечення прав та інтересів приватних осіб у публічній сфері; організаційне (публічна адміністрація) – сукупність уповноважених суб'єктів, пріоритетом діяльності яких є забезпечення, реалізація та захист прав фізичних і юридичних осіб у публічній сфері [5, с. 6].

страцією в інтересах суспільства; 3) сфера управління публічним сектором тією ж публічною адміністрацією [7, с. 13, 14; 8, с. 9–11].

Т.М. Кравцова й А.В. Солонар також цілком слушно звертають увагу на те, що загалом сучасна наука адміністративного права оперує двома вимірами розуміння цієї категорії – широким та вузьким. Водночас, на думку вчених-адміністративістів, формування саме такого підходу не має «вітчизняного коріння», а походить суто від законодавства Європейського Союзу. Так, Т.М. Кравцова й А.В. Солонар зазначають, що у вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві й інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади водночас розуміються: «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання яких визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)».

У широкому сенсі, як вказують дослідниці, у європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою», або органами публічної влади, треба розуміти: будь-яку установу публічного права (зокрема, державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів [9, с. 11; 10, с. 522].

Таке припущення шановних учених щодо «двовимірності» наукового розуміння публічної адміністрації є абсолютно виправданим, оскільки, окрім наведених нами вище суджень щодо правової природи публічної адміністрації, те чи інше бачення порушеної проблематики (широке або вузьке) є характерним для більшості сучасних адміністративно-правових досліджень.

Що цікаво, Т.М. Кравцова й А.В. Солонар перед пошуком оптимальної формули визначення цієї категорії звертають увагу на необхідність окреслення принципів діяльності публічної адміністрації<sup>2</sup>. До них вчені відносять такі засади: верховен-

---

Такий підхід також використовується І.Б. Коліушком і В.П. Тимощуком, на думку яких, до принципів функціонування публічної адміністрації варто відносити такі засади: 1) верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації; 2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; 3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; 4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; 5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань за оптимального використання публічних ресурсів; 6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, зокрема й судового; 7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за ухвалені рішення, дії та бездіяльність [11, с. 26–27].

ства права; законність; пропорційність; підконтрольність; відповідальність; ієрархічність; демократизм методів і стилю роботи; професійну компетентність; поєднання виборності і призначуваності; плановість (визначення конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи); науковість; взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; організаційно-правову зв'язність діяльності державних органів і посадових осіб [10, с. 524–525]. Зауважимо, що деякі із вказаних принципів є досить спірними, оскільки вони, з урахуванням описаного авторами їхнього зміст, явно тяжіють до засад функціонування державного управління, ще й з «елементами ідеологічного забарвлення» радянської адміністративно-правової науки.

У підсумку свого дослідження Т.М. Кравцова й А.В. Солонар зазначають, що публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації й інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють із метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства загалом [10, с. 525]. Також ми схильні підтримати критичні висловлювання щодо думок Т.М. Кравцової й А.В. Солонар, висловлені Н.П. Каменською, яка досить аргументовано стверджує, що трактування поняття «публічна адміністрація» на сторінках тих самих наукових доробків водночас у «широкому» і «вузькому» розумінні свідчить про неоднозначність та нечіткість позиції фахівців у цих питаннях [12, с. 30]. Натомість Н.П. Каменська вважає, що позиція прихильників саме «вузької» теорії розуміння публічної адміністрації як системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які відповідно до закону, у межах компетенції здійснюють управління публічними справами, видається досить аргументованою та переконливою [12, с. 31]. Учена-адміністративіст із посиланнями на праці М.С. Міхровської та В.Б. Авер'янова стверджує, що «<...> термін «публічна адміністрація» є симбіозом: максимум системи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, мінімум суб'єктів виконавчої влади (у тому числі виконавчих органів місцевого самоврядування)» [13, с. 92; 6, с. 117].

Також про широке та вузьке розуміння публічної адміністрації висловлюються Ю.Г. Кальниш, Т.М. Лозинська та В.І. Тимцуник, але в їхньому баченні вказані виміри розуміння мають дещо інше значення: дослідниками враховуються кількісні характеристики. Так, учені зазначають, що публічна адміністрація в широкому розумінні охоплює сукупність органів, що здійснюють публічне адміністрування, а у вузькому – розглядається як конкретний публічний орган (наприклад, адміністрація міської ради). Відправним пунктом діяльності адміністрації є конституційні засади правоздатності, згідно з якими кожен адміністративний орган діє на підставі принципів права, дотримання яких висуває сукупність вимог до адміністрації [14, с. 54].

У свою чергу, В.К. Колпаков ґрунтовно аналізує передумови перегляду призначення адміністративного права та порушує питання про необхідність перегляду і його ключових категорій, що «<...> зумовлюється новими реаліями правової дійсності (відродження інституту приватної власності, нове за своєю суттю місцеве само-

врядування, виникнення публічної служби, легалізація підприємницької діяльності)» [15; 16, с. 16]. Зокрема, учений-адміністративіст наполягає на тому, що саме поняття публічної адміністрації стало базовим у формуванні адміністративно-правових відносин. Водночас однією із системоутворювальних категорій предмета адміністративного права є категорія «відносини адміністративних зобов'язань». Сутність цих відносин учений-адміністративіст пов'язує зі змістом норм Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною, визнання головним обов'язком держави ствердження і забезпечення прав і свобод людини, верховенства права, обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та законами України [17, с. 30]. Варто звернути увагу на те, що визначає публічну адміністрацію як правову категорію вчений крізь призму вимірів розуміння іншої суміжної з нею категорії – «публічне адміністрування». Так, дослідник стверджує, що публічне адміністрування – це сукупність органів і установ, які реалізують публічну владу шляхом дотримання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Водночас вказана категорія має два виміри: функціональний – це діяльність відповідних структурних утворень із виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу; організаційно-структурний – сукупність органів, які створюються для здійснення (реалізації) публічної влади [18, с. 13, 14; 19, с. 28–31]. Ідентичну ідею та формулу визначення публічної адміністрації пропонують на сторінках «Словника термінів з адміністративного права України» і Д.В. Приймаченко та Р.В. Ігонін [20, с. 338]. У свою чергу, Т.О. Мацелик пов'язує зміст категорії «публічна адміністрація» з іншими, суміжними з нею, категоріями, як-от «владні повноваження», «публічна влада», «публічний інтерес», «управлінські функції», «адміністративні функції» [21, с. 135], але й вона, як і вищезгадані вчені, пропонує розглядати публічну адміністрацію як правову категорію у двох вимірах: функціональному й організаційно-структурному [21, с. 137].

Однак І.В. Патерило не погоджується з тезами В.К. Колпакова, формулює питання так: «<...> По-перше, а чи дійсно лише «органи» входять до складу публічної адміністрації, по-друге, а чи дійсно публічна адміністрація задіяна у здійсненні (реалізації) публічної влади у всіх формах її прояву?» [22, с. 83]. На думку вченої, помилковими є твердження про те, що публічна адміністрація представлена лише органами влади та займається реалізацією публічної влади. Більш точною буде характеристика публічної адміністрації як системного утворення, до складу якого входять як органи державної, насамперед виконавчої, влади, органи місцевого самоврядування, так і приватні особи (фізичні та юридичні), задіяні в реалізації лише частини функцій, які покладаються на публічну владу. Водночас І.В. Патерило звертає увагу на те, що публічна адміністрація іноді може діяти або як суб'єкт публічного управління, або як суб'єкт політичної діяльності. Урахування названої специфіки діяльності публічної адміністрації, як пише дослідниця, є досить принциповим, оскільки, по-перше, це пов'язано з особливостями відповідальності політичних діячів та державних службовців, а по-друге, процедури діяльності державних службовців визначаються нормами адміністративного права, тоді як у підґрунтя дій та рішень політичних осіб покладено норми конституційного права або політики; по-третє, рішення, дії чи бездіяльність державних службовців завжди

можуть бути переварені адміністративним судом на предмет їхньої правомірності, тоді як діяльність політиків та її результати досить часто вилучені з-під юрисдикції суду [22, с. 84].

Як висновок власних тез І.В. Патерило підкреслює, що категорія «публічна адміністрація» є складним системним утворенням, у межах якого об'єднується велика кількість суб'єктів, задіяних у реалізації Конституції та законів України, а також актів Президента України, що має на меті задоволення публічного інтересу [22, с. 85]. Загалом підтримуємо тези вченої про системність публічної адміністрації та відзначимо, що не досить виваженим є обмеження норм права, що реалізується публічною адміністрацією лише Конституцією, законами України й актами Президента України. До вказаного «пакета реалізаційних правових норм» цілком логічно можна додати й нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Так само не варто називати власне публічною адміністрацією й тих приватних осіб, яким делеговано її повноваження.

У широкому розумінні трактують зміст цієї категорії й у деяких енциклопедично-довідникових виданнях, де, наприклад, зазначається, що публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є: а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [23, с. 168–169]. Широке уявлення про публічну адміністрацію також характерне для Н.О. Армаш, В.В. Галунька, Н.Т. Гончарука, П.В. Діхтієвського, І.Б. Коліушка, П.С. Лютікова, Р.С. Мельник, С.О. Мосьондза, Г.Р. Нижник, О.Р. Радишевської, В.П. Тимошука, Ю.П. Фоміна, Ю.І. Цвіркуна й інших [24, с. 24; 25, с. 89; 26, с. 13; 27; 28, с. 47–50; 29, с. 38; 30; 31; 32, с. 62].

Дещо суперечливе визначення публічної адміністрації пропонує Ю.В. Делія, якому вона уявляється як новий суб'єкт локального управління, що являє собою систему територіальних утворень виконавчих органів державної виконавчої влади на місцях і відповідних органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, обраних громадами, наділених правом самостійно або через утворювані ними органи вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції, законів України [33, с. 6]. Можливо, автор цього твердження вкладав інший зміст у його розуміння, але висновок про те, що публічна адміністрація обмежена лише територіальними органами та посадовими особами, є явно помилковим.

Водночас варто зауважити, що досить значна кількість учених-адміністративістів не формулюють окремо визначення поняття «публічна адміністрація», а розглядають її правову природу суто через ознаки публічного адміністрування. Так, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник цілком слушно звертають увагу на те, що термін «публічне адміністрування» застосовується переважно на теоретичному рівні, оскільки в текстах вітчизняних нормативних актів він не вживається. Варто підкреслити, що, на думку вчених, його синонімом є категорія «управління», необхідність заміни якої на термін «адміністрування» пов'язана зі зміною призначення адміністративного права, яке формується, виходячи з так званої «людиноцентристської ідеології» [34, с. 39]. У баченні В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника, законодавча влада здійснюється у формі законотворчості, судова влада – правосуддя, а публічне

адміністрування є формою реалізації виконавчої влади. Водночас, як підкреслюється дослідниками, у межах виконавчої влади поряд зі здійсненням публічного адміністрування реалізуються також і політичні рішення, які становлять зміст політичної діяльності, яка не входить до змісту публічного адміністрування, отже, не регулюється нормами адміністративного права [34, с. 39–40].

Досить цікава думка колективу авторів підручника «Загальне адміністративне право», які пов'язують виникнення категорії «публічна адміністрація» з теорією юридичних фікцій. На думку вчених-адміністративістів, публічна адміністрація (public administration), яка представлена численними суб'єктами, є «штучною» фіктивною особою. У цьому контексті вчені наголошують, що поняття «публічна адміністрація» нині тлумачиться неоднозначно і в європейській адміністративно-правовій доктрині, має ширше значення, ніж його узвичаєний переклад українською мовою – державне управління, а також відповідне звужене розуміння в радянській та пострадянській науці [35, с. 121].

Колектив авторів монографії «Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право» наголошує, що функціонування публічної адміністрації, з огляду на її переважно обслуговуючий характер, поділяється на управлінську (владно-організуючий вплив керівних суб'єктів на спільну діяльність людей із метою її впорядкування, координації та спрямування для ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності [36, с. 243]) та публічно-сервісну діяльність (розгляд і вирішення різних індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб щодо реалізації їхніх суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів; надання конкретним приватним особам адміністративних послуг; ухвалення індивідуальних зобов'язувальних рішень щодо приватних осіб із питань виконання ними різного роду обов'язків, передбачених законом, а також розв'язання так званих «публічних» справ; здійснення поза-судового розгляду адміністративно-правових спорів у порядку адміністративного розгляду скарг приватних осіб; ужиття щодо громадян заходів адміністративного примусу, передусім заходів адміністративної відповідальності) [36, с. 243, 244].

**Висновки.** Отже, вітчизняна доктрина адміністративного права в питаннях про сутність та призначення публічної адміністрації не має однозначних відповідей ані щодо поняття й ознак публічної адміністрації, ані щодо її суб'єктного складу та його функціонального навантаження. Окремо варто звернути увагу на те, що деякі джерела і надалі використовують дещо застарілу термінологію або взагалі припускаються у визначенні правової природи публічної адміністрації «сліпого» калькування ознак та вихідних засад державного управління, чим занадто звужують розуміння публічної адміністрації як окремого інституту публічної влади.

У нашому баченні, публічна адміністрація є системним утворенням, якому притаманні такі ознаки:

- наявність розгалуженого складу компонентів, первинним елементом якого є суб'єкт публічної адміністрації або його посадова особа;
- ієрархічність і упорядкованість компонентів системи;
- структурність, яка забезпечує цілісність системи та її інтеграцію в інші системи (публічна влада, суспільство, держава тощо);

– наявність спільної мети функціонування її елементів, яка тісно пов'язана із загальним призначенням публічної адміністрації й існуванням держави загалом.

Отже, публічна адміністрація як система – це побудована на стійких внутрішніх і зовнішніх зв'язках вертикального та горизонтального характеру об'єктивно зумовлена сукупність її суб'єктів, метою якої є досягнення такого збалансованого стану її компонентів та їхньої стабільної взаємодії один з одним, який має забезпечити належне гарантування суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів, фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективну реалізацію приватними особами свого адміністративно-правового статусу [37, с. 26].

Відзначимо, що у вузькому розумінні публічна адміністрація розглядається як конкретний суб'єкт, наділений відповідними повноваженнями, що забезпечує виконання покладених на нього завдань, які загалом відповідають загальному призначенню публічної адміністрації.

### Література

1. Маслова А.Б. Концепція людиноцентризму в адміністративному праві: передумови виникнення, зміст та нормативна основа. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2020. № 4. С. 118–128.
2. Цвіркун Ю.І. Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 548 с.
3. Цвіркун Ю.І. Оскарження в адміністративному судочинстві рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації : проблеми теорії і практики. Херсон, 2019. 464 с.
4. Принцип верховенства права : проблеми теорії та практики : у двох кн. / за заг. ред. Ю.С. Шемчушенка ; відп. ред. В.Б. Авер'янов. Київ : Конус-Ю, 2008. Кн. 2 : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. 314 с.
5. Цвіркун Ю.І. Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 30 с.
6. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
7. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принципи верховенства права / відп. ред. В.Б. Авер'янов. Київ : Юридична думка, 2010. 140 с.
8. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навчальний посібник для юридичних факультетів і факультетів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 208 с.
9. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19.
10. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.
11. Коліушко І.Б., Тимошук В.П. Ефективна публічна адміністрація : довідник для міністрів. Київ, 2006. 32 с.
12. Каменська Н.П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29–32.
13. Міхровська М.С. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки»*. 2011. № 88. С. 90–93.
14. Кальниш Ю.Г., Лозинська Т.М., Тимцуник В.І. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник. Полтава : РВВ ПДАА, 2015. 280 с.
15. Колпаков В.К. Людиноцентризм у доктрині адміністративного права. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 9–10 жовтня 2015 р. Одеса : ОДУВС, 2015. С. 75–77.
16. Юровська В.В. Методи адміністративного права : питання теорії та практики : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.



17. Коломоець Т.О., Колпаков В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навчальна лекція. Київ: Ін Юре, 2014. 240 с.
18. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навчальний посібник. Київ: Юрінком-Інтер, 2008. 256 с.
19. Колпаков В.К. Про публічні адміністрації. *Право України*. 2003. № 5. С. 28–31.
20. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький національний університет». Київ, 2014. 520 с.
21. Мацелик Т.О. Публічна адміністрація: питання понятійно-категоріального апарату. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 135–138.
22. Патерило І.В. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 9–1. С. 83–85.
23. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
24. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Дніпро: Моноліт, 2010. 400 с.
25. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навчальний посібник. Київ: Атіка, 2008. 272 с.
26. Фомін Ю.В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 18 с.
27. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В.В. Галунько та ін. Видання т рете. Херсон: Олді-Плюс, 2020. 584 с.
28. Мельник Р.С. Адміністративне право і процес: теорія та практика право-застосування: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 210 с. С. 47–50.
29. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком-Інтер, 2019, 308 с.
30. Лютіков П.С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права (до реформування вітчизняного адміністративного законодавства). *Право України*. 2014. № 11. С. 170–177.
31. Лютіков П.С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: монографія. Херсон, 2013. 252 с.
32. Цвіркун Ю.І. Правова природа та призначення публічної адміністрації: узагальнений історіографічний аналіз доктринальних підходів та сучасне її розуміння. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2018. № 4 (32). Ч. 1. С. 57–63.
33. Делія Ю.В. Адміністративно-правові аспекти нормотворчості публічної адміністрації в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 35 с.
34. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
35. Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. Загальне адміністративне право: підручник; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком-Інтер, 2014. 568 с.
36. Авер'янов В.Б., Дерезь В.А., Школик А.М. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юстиніан, 2007. 288 с.
37. Маслова А.Б. Алгоритм системного дослідження публічної адміністрації як наукової категорії. *Юридичний вісник*. 2020. № 3. С. 18–28.

### Анотація

**Маслова А. Б. Визначення правової природи публічної адміністрації у працях учених-адміністративістів: узагальнений огляд підходів.** – Стаття.

У статті на підставі узагальненого аналізу наукових та публіцистичних джерел визначено правову природу публічної адміністрації. Встановлено, що вітчизняна доктрина адміністративного права в питаннях про сутність та призначення публічної адміністрації не має однозначних відповідей ані щодо поняття й ознак публічної адміністрації, ані щодо її суб'єктного складу та його функціонального навантаження. Особливо звернуто увагу на те, що деякі джерела і надалі використовують дещо застарілу термінологію або взагалі припускаються у визначенні правової природи публічної адміністрації «сліпого» калькування ознак та вихідних засад державного управління, чим занадто звужують розуміння публічної адміністрації як окремого інституту публічної влади.

Доведено, що публічна адміністрація є системним утворенням, якому притаманні такі ознаки: наявність розгалуженого складу компонентів, первинним елементом якого є суб'єкт публічної адміністрації або його посадова особа; ієрархічність та упорядкованість компонентів системи; структурність, яка забезпечує цілісність системи та її інтеграцію в інші системи (публічна влада, суспільство, держава тощо); наявність спільної мети функціонування її елементів, яка тісно пов'язана із загальним призначенням публічної адміністрації й існуванням держави загалом.

Аргументовано, що публічна адміністрація як система – це побудована на стійких внутрішніх і зовнішніх зв'язках вертикального та горизонтального характеру об'єктивно зумовлена сукупність її суб'єктів, метою якої є досягнення такого збалансованого стану її компонентів та їхньої стабільної взаємодії один з одним, який має забезпечити належне гарантування суб'єктами публічної адміністрації прав свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективну реалізацію приватними особами свого адміністративно-правового статусу.

*Ключові слова:* правова природа, призначення, публічна адміністрація, система, суб'єкт.

## Summary

**Maslova A. B. Defining the legal nature of public administration in the works of scholars-administrators: a generalized review of approaches.** – Article.

The article, based on a generalized analysis of scientific and journalistic sources, defines the legal nature of public administration. It is established that the domestic doctrine of administrative law in matters of the nature and purpose of public administration does not have unambiguous answers either to the concept and characteristics of public administration, or to its subjective composition and its functional load. Special attention is paid to the fact that some sources continue to use somewhat outdated terminology or even assume in determining the legal nature of public administration “blind” tracing of signs and basic principles of public administration, which narrows the understanding of public administration as a separate institution of public authority.

It is proved that public administration is a systemic entity, which has the following features: the presence of an extensive composition of components, the primary element of which is the subject of public administration or its official; hierarchy and orderliness of system components; structure that ensures the integrity of the system and its integration into other systems (public authorities, society, state, etc.); the existence of a common purpose for the functioning of its elements, which is closely related to the general purpose of public administration and the existence of the state as a whole.

It is argued that public administration as a system is an objectively determined set of its subjects built on stable internal and external connections of vertical and horizontal character, the purpose of which is to achieve such a balanced state of its components and their stable interaction with each other. to ensure proper guarantee by the subjects of public administration of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities in the public sphere, as well as the effective realization by individuals of their administrative and legal status.

*Key words:* legal nature, purpose, public administration, system, subject.