

planning, commercialization, rendering, and thereby protection of invention or creativity. In particular, it is proposed to: increase patent activity and commercialization of intellectual property, namely: optimize payment of remuneration; at the state level, create favorable conditions for applicants (digital depository); to improve the legal protection of inventors and liability for infringement.

Therefore, the management of intellectual property and intellectual property rights is a multidimensional task and calls for many different actions and strategies which need to be aligned with national laws and international treaties and practices. Different forms of intellectual property rights demand different treatment, handling, planning, and strategies and engagement of persons with different domain knowledge such as science.

**Keywords:** *intellectual property, intellectual property law, copyright, related law, industrial property law.*

УДК 342.61

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-3-180-185



**Євгенія ЖУКОВА** ©

кандидат юридичних наук

(Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ, Україна)

### ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Стаття присвячена з'ясуванню особливостей структури публічного адміністрування. Визначено правову природу публічного адміністрування в демократичній правовій державі. Обгрунтовано, що така правова природа зумовлює особливості структури публічного адміністрування, яка може бути розглянута у двох аспектах. Охарактеризовано вказані аспекти.

Визначено мету та місію публічного адміністрування. Охарактеризовано принципи публічного адміністрування. Запропоновано класифікацію видів публічного адміністрування за цільовим критерієм. Обгрунтовано, що публічне адміністрування можна розглядати як правовий інструмент та правову цінність.

**Ключові слова:** *публічне адміністрування, публічне управління, наука адміністративного права, структура публічного адміністрування, мета, місія, принципи.*

**Постановка проблеми.** Структура публічного адміністрування та її методологічно правильне вираження мають важливе значення для розгляду правових явищ, в яких завдяки структурному підходу можна виокремити найбільш значущі елементи, взаємозв'язки між якими породжують певні закономірності, які знаходять своє закріплення як у сфері нормотворчої, так і правозастосовної діяльності. Водночас у науці адміністративного права структура публічного адміністрування висвітлена ще недостатньо, що зумовлює необхідність подальших наукових досліджень та слугує підтвердженням актуальності теми цієї статті.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми.** Проблемам розвитку категорії «публічне адміністрування» у вітчизняній науці присвятили свої праці такі науковці, як: О. Амосов, Н. Гавкалова, В. Доненко, К. Колесникова, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Нагаєв, Т. Семенчук, Л. Шевченко та ін. Однак правові аспекти цієї проблематики є настільки багатогранними, що їх вивчення потребуватиме ще багатьох наукових розвідок. Це зумовлено відсутністю у вітчизняній теорії права (як і теорії адміністративного права) загальноновизнаної концепції походження явища публічного адміністрування.

**Метою** статті є визначення особливостей структури публічного адміністрування та її складових.

**Виклад основного матеріалу.** Правова природа публічного адміністрування в демократичній правовій державі полягає у здійсненні спеціально уповноваженими

© С. Жукова, 2022

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-2471-5230>

uaftp@ukr.net

представниками держави та/або обраними у встановленому порядку представниками територіальних громад діяльності, спрямованої на реалізацію інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, у межах їх компетенції, встановленої законом або підзаконними правовими актами. Така правова природа зумовлює особливості структури публічного адміністрування, яка може бути розглянута у двох аспектах: по-перше, як структура самої публічної адміністрації, з притаманним останній ієрархічним характером, інституалізацією виконуваних функцій та акцентуванням уваги на компетенції посадових осіб органів публічної влади (на жаль, у національній практиці така категорія, як місія, є малодослідженою, однак вона, безумовно, також належить до описуваної структури). По-друге, це структура процесу публічного адміністрування, який передбачає постановку мети, окреслення завдань, вибір суб'єктів, наділення їх відповідними функціями та повноваженнями, планування і контроль за їх діяльністю, вибір критеріїв оцінки їх діяльності та проведення самого процесу оцінювання відповідно до обраних критеріїв. Сукупність цих аспектів утворює структурний аспект онтології публічного адміністрування.

Формування такого розуміння у вітчизняних науках адміністративного права та державного управління відбулося не одразу. Загалом можна виокремити три етапи розвитку категорії публічного адміністрування.

Перший етап (2000–2009 рр.) охоплює становлення категорії адміністрування як властивості управлінських процесів у податковій та митній сферах. У цей час у наукових дискусіях починає висловлюватися позиція щодо існування загальної системи публічного адміністрування. Плідність наукової дискусії сприяла підготовці обґрунтувань щодо необхідності доповнення тезаурусу адміністративно-правової науки досліджуваним поняттям.

Другий етап розвитку категорії публічного адміністрування у правовій науці (2009–2014 рр.) передбачав розробку дефініції публічного адміністрування як частини термінологічного апарату адміністративно-правової науки і початок прикладних досліджень проблем публічного адміністрування стосовно різних сфер життєдіяльності держави і суспільства.

Третій етап розвитку категорії публічного адміністрування у правовій науці (з 2015 р. – дотепер) включає активні пошуки системоутворюючих чинників означеної категорії, створення класифікацій її суб'єктів, принципів, форм та методів, а також збільшення кількості досліджень, предметом яких є публічне адміністрування в окремих галузях та сферах державного та суспільного буття. Глибина та всеохоплюваність досліджуваної категорії в умовах нових викликів, які щоденно постають перед суспільством, державою і всім світовим співтовариством, зумовлюють набуття публічним адмініструванням нових якостей та ознак.

Від Радянського Союзу Україна успадкувала патерналістський підхід щодо сутності взаємодії між людиною і державою. Протягом 70 років перебування значної частини українських земель у складі СРСР намітилися та активно реалізовувалися у державну практику певні концепції.

По-перше, це концепція незначущості приватних інтересів людини і громадянина порівняно з інтересами держави. Особливо гостро проблема нехтування потребами особистості (навіть базовими фізіологічними потребами) постала за часів сталінських репресій. Заслуговує на увагу думка, що правовий нігілізм у радянській державі насаджувався на найвищому рівні. І склад визначених вище злочинів, і міру покарання за них було визначено не в кримінальному кодексі, а в постанові органів, що виконували на той час функції уряду. Крім повного нехтування фізіологічними потребами особистості, окрема політика проводилася щодо позбавлення українців права на реалізацію своїх духовних потреб. Протягом 1933–1939 років в Українській РСР було репресовано та розстріляно більшість видатних поетів, письменників, акторів, режисерів, музикантів, художників, літературних критиків, які робили значний внесок у розвиток української культури (т. зв. «Розстріляне відродження»). Обвинувачення, що їм висувалися, були повністю сфальсифікованими щодо їхньої участі у шпигунській та терористичній діяльності. Постійно відчуваючи страх за своє життя, митці, які не зазнали репресій, змінили підходи до своєї творчості і почали славити комуністичну партію, радянську державу та особисто великих вождів Леніна і Сталіна, що спустошило українське мистецтво на багато десятиліть. Згодом політика радянської держави, спрямована на викорінення всього нешаблонного і нелояльного до комуністичної партії,

почала використовувати заходи т. зв. «каральної психіатрії», коли до громадян СРСР, що мали відмінні від схвалених державою погляди та світогляд, застосовувалися медикаментозні засоби корекції поведінки, які руйнували їх фізичне та психічне здоров'я та часто приводили до інвалідизації. Концепція незначущості приватних інтересів людини і громадянина, порівняно з інтересами держави, реалізовувалася протягом життя трьох поколінь, що дало змогу фізично знищити тих, хто їй протидівав, а також максимально зменшити доступ до не схвалених радянською цензурою інформаційних джерел. Результатом такої політики стало її відтворення лояльної до комуністичної партії поведінки у більшості українських родин у системі виховання нових поколінь. Захист індивідуальних прав і свобод, прагнення реалізувати свої, відмінні від колективних, інтереси, викликали осуд з боку оточення, і в разі тривалості такої поведінки – репресії. Вказане сприяло деформації системи державного управління в бік перебільшення ролі і правового статусу держави й ігнорування потреб та інтересів людини та громадянина.

Друга радянська концепція державного управління була пов'язана з запереченням цінності управлінських кадрів, їх досвіду та наступності. Її зміст коротко було втілено у вислові того часу «незамінних у нас немає». Протягом 1930-1950-х рр. кадри державного управління зазнали багатьох т. зв. «чисток», тобто звільнення та безпідставне застосування кримінальних репресій до керівного складу всіх органів держави. Наслідками цього стали відсутність сталих традицій управління, заміна критеріїв доброчесності та професіоналізму особистою відданістю керівникам комуністичної партії.

Третя радянська концепція державного управління в Радянському Союзі пов'язана з використанням методами управління, серед яких найважливіше місце займав метод примусу. Абсолютизація державного примусу, акцентування лише на цьому аспекті державного управління, безумовно, деформує правосвідомість як тих, хто такий примус застосовує, так і громадян, щодо яких примус застосовується, оскільки це зменшує ефективність інших механізмів підтримання законності і правопорядку (насамперед правомірної поведінки суб'єктів правовідносин, їх соціальної відповідальності та правової культури).

Поява і зміцнення в політико-правовій реальності незалежної України феномена публічного адміністрування було цілком закономірним результатом спроб розбудови правової демократичної держави з притаманною їй людиноцентричністю. Як справедливо вказує О. Кузьменко, у межах публічного адміністрування змінюються пріоритети цілей та завдань, постійно удосконалюється технічна система, домінуюча роль покладається на досягнення цілі. Причини, умови та результат угруповань виявляється в системі координаційного механізму контролю, узагальненні ресурсів посадових позицій та організаційних одиниць, встановленні узагальнених показників результативності діяльності та у відповідному взаємному узгодженні, що дозволяє здійснювати цей процес відповідно до визначених принципів [1, с. 23]. Поняття публічного адміністрування треба розуміти як елемент публічного управління, суб'єктами якого є публічні адміністрації (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також суб'єкти делегованих повноважень), яким у встановленому законом порядку надано право здійснювати юридично значущі дії, спрямовані на забезпечення інтересів фізичних та юридичних осіб.

З погляду розуміння структури публічного адміністрування у сучасних умовах значний інтерес становить позиція В. Абрамова, який розкриває сутність останньої через категорію «ризом», що утверджує новий тип культури публічного врядування, коли одиничне, унікальне, стверджується через множинність та невизначеність, яка не має суб'єкт-об'єктних відносин, де зникає центр, навколо якого ієрархічно організовувався увесь категоріальний апарат традиційного державного управління. Для логіки публічного управління характерним стає те, що проривні проекти – важливі, підтримка поточного – лише в межах «збереження цілісності»: умови все одно принципово зміняться, тому потрібно намагатися самим створити майбутній простір. Стабільність за таких умов має динамічний характер, важливі навіть не самі інститути, а можливість їх створювати. Управління майбутнім – це завдання формування суб'єкта розвитку у взаємодії держави і громадянського суспільства. Крім того, антропологічний виклик означає необхідність відповідного наративу. І це завдання винятково суспільства. Отже, нова структура публічного адміністрування в умовах збройного конфлікту, на думку

дослідника, передбачає баланс «проектів й інститутів» та набуття умінь: 1) визначати основні тренди і шукати проривні ідеї та рішення; 2) концентрувати обмежені (не тільки фінансові, а й людські, адміністративні тощо) ресурси; 3) жорстко руйнувати застарілі елементи; 4) створювати середовище економічного, політичного, соціального, духовного, воєнного і технологічного зростання і середовище комунікацій всіх учасників процесу. Баланс сильного порядку (заснованого на співпраці держави та громадянського суспільства) і потужної «творчої ризоми», що забезпечує постійний рух інновацій «знизу» [2, с. 104–105]. Розгляд структури публічного адміністрування з позиції сингулярності має як переваги, пов'язані з можливістю запобігти невідповідності попередньо складених планів та завдань, які втратили свою ефективність унаслідок зміни зовнішніх та внутрішніх обставин, в яких функціонують публічні адміністрації, так і недоліки, пов'язані з можливим пануванням суб'єктивного підходу до вирішення питань публічної політики. Однак у будь-якому разі цей підхід ще є занадто новаційним для національної правової науки, хоча на практиці така сингулярність давно знайшла своє втілення у т. зв. інтуїтивних управлінських рішеннях.

Мета публічного адміністрування як найважливіший елемент його структури полягає, на нашу думку, у максимальному забезпеченні інтересів фізичних та юридичних осіб у всіх сферах життєдіяльності суспільства і держави, і створенні на цій основі умов для сталого розвитку політичних, економічних, соціальних, екологічних, інформаційних та інших видів суспільних відносин, в яких може бути досягнута максимальна реалізація здібностей, задатків і прагнень громадян. Місія публічного адміністрування як конструкція більш високого рівня, може бути представлена як побудова толерантних та гуманних відносин між громадянами, територіальними громадами, суспільством і державою, в яких створювалася б можливість для найбільш повної самореалізації всіх членів суспільства.

До принципів публічного адміністрування треба віднести такі: верховенства права, толерантності, підтримки, випередження, паритету, підконтрольності публічної адміністрації, транспарентності, технократизму та доброчесності. Принцип верховенства права у публічному адмініструванні означає відповідність майбутніх та вчинюваних у теперішній момент дій публічної адміністрації загальним правовим цінностям та ідеям, які поділяються цивілізованими демократичними правовими державами. Принцип толерантності означає терпимість та повагу до фізичних осіб та їхніх об'єднань незалежно від їхніх поглядів, світогляду, культурних, особистісних, психофізіологічних та психічних якостей, зовнішнього вигляду та поведінки, якщо при цьому не порушується закон та права інших учасників суспільних відносин. Принцип підтримки означає прогнозування і своєчасне надання допомоги фізичним та юридичним особам, якщо є підстави визнати, що вони вже перебувають або можуть опинитися у скрутному становищі внаслідок дії комплексу об'єктивних факторів, зміна яких не належить до компетенції публічної адміністрації. Принцип випередження можна визначити як вжиття заходів для вирішення проблем, що можуть суттєво вплинути на досягнення мети публічного адміністрування до того, як вказані проблеми почнуть негативно впливати на суспільні відносини. Перспективно-випереджальне публічне адміністрування повинно будуватися на активній аналітичній діяльності та моделюванні майбутніх соціальних процесів з тим, щоб не допустити виникнення соціального напруження та конфліктів через незадоволення фізичних та юридичних осіб своєчасно та в повному обсязі задовольняти важливі для їх життєдіяльності інтереси, внаслідок низки об'єктивних та суб'єктивних причин. Принцип паритету означає взаєморівні засади сторін правовідносин, в яких жоден з партнерів у комунікації не має привілейованого становища або необхідності виконувати додаткові обов'язки. Принцип підконтрольності, який означає підзвітність публічної адміністрації громадянському суспільству і громадянам, є базовим для розуміння сутності публічного адміністрування. Принцип транспарентності можна визначити як створення інформаційних та організаційних умов для систематичного поширення інформації щодо публічних адміністрацій, їх місії, мети, завдань, планів та результатів діяльності серед широких верств населення. Принцип технократизму означає постановку цілей та завдань, залучення ресурсів, визначення критеріїв виконання діяльності з міркувань найбільшої ефективності та заощадження коштів державного і місцевих бюджетів, без включення політичних аспектів, як-то здійснення певних заходів для підвищення привабливості певної політичної партії під час виборчої кампанії тощо. Принцип доброчесності означає

сувору відповідність поведінки та діяльності посадових осіб та інших представників публічних адміністрацій морально-етичними стандартам публічного управління та виконання ними низки антикорупційних заходів, передбачених національним законодавством.

Можна навести таку класифікацію видів публічного адміністрування: *за цільовим критерієм*: надання публічних послуг, забезпечення публічної безпеки і правопорядку та нормотворча діяльність, спрямована на створення (зміцнення) правових механізмів реалізації прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб; *за критерієм спрямованості*: зовнішні (надання публічних послуг, забезпечення публічної безпеки та правопорядку) і внутрішні (розробка і затвердження підзаконних правових актів, в яких визначено компетенцію посадових осіб публічних адміністрацій у сфері публічного адміністрування, процедури здійснення публічного адміністрування тощо); *за критерієм територіального масштабу*: загальнодержавні, регіональні, місцеві види публічного адміністрування; *за критерієм юридичних наслідків*: види публічного адміністрування, які тягнуть і не тягнуть за собою настання юридичних наслідків для фізичних і юридичних осіб.

Публічне адміністрування можна розглядати як правовий інструмент, тобто правовий спосіб забезпечити потреби, інтереси та інші інтенції фізичних та юридичних осіб, шляхом законодавчого та підзаконного закріплення статусу публічних адміністрацій, їх формування та комплектування, постановки цілей та планування їх діяльності, безпосередньої правозастосовної діяльності та контролю різних рівнів за її здійсненням. Як приклад реалізації інструментального підходу можна навести закріплення статусу органів виконавчої влади у законах України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» [3, с. 66]. Водночас досліджуваний феномен може бути розглянутий і в аксіологічному аспекті. Публічне адміністрування як цінність становить собою комплекс суб'єктивних відображень у людській свідомості важливості, значущості та необхідності вказаного інституту для суспільства загалом і кожної фізичної особи зокрема. Таке особливе відображення моделі публічного адміністрування на рівні суспільної свідомості обумовлює відмінності від реального стану досліджуваної системи, оскільки органічно поєднує у собі як об'єктивні його ознаки, так і уявленнями про ідеальний стан вказаної системи. Це дозволяє у разі виникнення особливо гострих проблем або під час запланованого реформування враховувати очікування, які має все громадянське суспільство, різні соціальні групи та окремі громадяни, від системи публічного адміністрування у сукупності всіх її властивостей.

**Висновки.** Як упорядкована сукупність певних зв'язків, що існують всередині явищ та процесів, і залишаються стійкими незалежно від зміни зовнішніх обставин, структура відіграє важливу роль у розумінні сутності публічного адміністрування. Для опису вказаної структури на методологічному рівні використовують низку її основних ознак, до яких належать зв'язки (або взаємозв'язки), елементи, відносини, а також функції, тобто будь-яка структура містить низку елементів, які перебувають у взаємозв'язках або відносинах одне з одним, виконуючи при цьому певні функції. Такими елементами є мета та місія публічного адміністрування, його принципи та види, а також інструментальний та ціннісний аспекти досліджуваного феномена.

#### Список використаних джерел

1. Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник*. 2009. № 3 (20). С. 20–23.
2. Абрамов В. І. Концепт «номадична сингулярність» публічного врядування в умовах збройного конфлікту. *Публічне врядування в Україні*. 2018. Т. 4. С. 103–105.
3. Шопіна І. М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 65–71.

*Надійшла до редакції 29.06.2022*

#### References

1. Kuzmenko, O. V. (2009) Pravova determinatsiia poniattia «publichne administruvannia» [Legal determination of the concept of «public administration»]. *Yurydychnyi visnyk*. № 3 (20), pp. 20–23. [in Ukr.].
2. Abramov, V. I. (2018) Kontsept «nomadychna synhuliarnist» publichnoho vriaduvannia v umovakh zbroinoho konfliktu [The concept of «nomadic singularity» of public governance in conditions of armed conflict]. *Publichne vriaduvannia v Ukraini*. Vol. 4, pp. 103–105. [in Ukr.].

3. Shopina, I. M. (2011) Shchodo pravovoi rehlementatsii funktsionuvannia tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady [Regarding the legal regulation of the functioning of the central bodies of executive power]. *Publichne pravo*. № 3, pp. 65–71. [in Ukr.].

#### ABSTRACT

**Yevheniia Zhukova. Features of the public administration structure.** The article is devoted to clarifying the features of the structure of public administration. The arguments are given that the legal nature of public administration in a democratic state governed by the rule of law consists in the implementation by specially authorized representatives of the state and/or representatives of territorial communities elected in accordance with the established procedure, aimed at realizing the interests and needs of individuals and legal entities. This legal nature determines the peculiarities of the structure of public administration, which can be considered in two aspects. These aspects are characterized.

The goal of public administration is proposed to be understood as the maximum provision of the interests of individuals and legal entities in all spheres of life of society and the state, and the creation on this basis of conditions for the sustainable development of political, economic, social, environmental, informational and other types of public relations. The mission of public administration as a structure of a higher level can be represented as building tolerant and humane relations between citizens, territorial communities, society and the state, in which an opportunity for the fullest self-realization of all members of society would be created. The principles of public administration are described. The classification of types of public administration is proposed.

The thesis is substantiated that public administration can be viewed as a legal instrument, that is, a legal way to ensure the needs, interests and other intentions of individuals and legal entities by legislative and sub-legal consolidation of the status of public administrations. The article clarifies that public administration as a value is a complex of subjective reflections in human consciousness of the importance, significance and necessity of this institution for society as a whole and each individual in particular.

The conclusion is made that the structure as an ordered set of certain relationships existing within phenomena and processes plays an important role in understanding the essence of public administration. Its main elements are the goal and mission of public administration, its principles and types, as well as the instrumental and value aspect of the phenomenon under study.

**Keywords:** public administration, public management, science of administrative law, structure of public administration, goal, mission, principles.

УДК 342.95

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-3-185-191



**Андрій КОРЕНЕВ**<sup>©</sup>

кандидат юридичних наук

(Дніпропетровський державний університет  
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)

### МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАПРОВАДЖЕННЯ І ВИКОРИСТАННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ СПОСОБІВ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена вивченню питання закордонного досвіду врегулювання адміністративно-правових спорів у сфері публічно-правових відносин і можливостей імплементації у законодавство України кращих зарубіжних практик. У статті зазначається, що поширення в Україні позасудових способів врегулювання спорів є важливим й актуальним з огляду на зобов'язання в межах підписаної Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та обраний курс нашої держави на європейську інтеграцію. Звертається увага на те, що закордонний досвід свідчить, що поширеною у світовій практиці були і залишаються позасудові процедури врегулювання спорів, які виникають у публічно-правовій сфері. Зараз в нашій державі є проблема ефективного і швидкого вирішення таких конфліктів. Ця проблема пов'язана, з одного боку, зі зростанням навантаження на суди, з іншого – з нестачею суддівських кадрів. Тому створення дієвої й ефективної системи застосування альтернативних (досудових, позасудових, квазісудових) способів вирішення адміністративно-правових спорів у сфері публічно-правових відносин

© А. Коренев, 2022

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8611-8998>

k\_zpd@dduvs.in.ua