

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.6.2.34>

POJĘCIE I ZNAKI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE FUNKCJONOWANIA PARTII POLITYCZNYCH NA UKRAINIE

Svitlana Skrypchenko

*student Katedry Prawa Administracyjnego i Gospodarczego
Zaporoskiego Uniwersytetu Narodowego (Zaporoże, Ukraina)*

ORCID ID: 0000-0001-8837-0003

e-mail: SkrypchenkoSvitlana@gmail.com

Adnotacja. W artykule naukowym autor dokonuje analizy opinii naukowców dotyczących istoty i treści pojęcia „administracja publiczna w sferze funkcjonowania partii politycznych”. Nacisk kładziony jest na administrację publiczną jako zjawisko prawne poprzez określenie najbardziej znaczących podejść teoretyczno-metodologicznych do jej uzasadnienia naukowego. Autor udowadnia, że partie polityczne są szczególną instytucją polityczno-prawną, także w administracji publicznej, dlatego ten szczególnie rodzaj stowarzyszeń społecznych o szczególnym statusie wymaga większej uwagi. Uważa się, że partie polityczne są narzędziem mającym na celu osiągnięcie celów politycznych w zarządzaniu sprawami publicznymi, najsukuteczniejszym mechanizmem przeprowadzania postępowych reform w państwie, a także przedmiotem publicznego zarządzania, od którego skuteczności w dużej mierze zależy stabilność społeczeństwa. Scharakteryzowano ogólne pojęcie „administracji publicznej”, które wpływa na powstawanie jej poszczególnych odmian. Dokonano rozróżnienia pojęć „zarządzanie państwem” i „administracja publiczna” pod względem treści. Sformułowano autorską definicję pojęcia „administracja publiczna w sferze funkcjonowania partii politycznych” oraz zaproponowano wykaz jego podstawowych cech.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, zarządzanie publiczne, zarządzanie państwem, partia polityczna, władza polityczna, władza publiczna.

CONCEPTS AND SIGNS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF FUNCTIONING OF POLITICAL PARTIES IN UKRAINE

Svitlana Skrypchenko

*Applicant at the Department of Administrative and Commercial Law
Zaporizhzhia National University (Zaporizhzhia, Ukraine)*

ORCID ID: 0000-0001-8837-0003

e-mail: SkrypchenkoSvitlana@gmail.com

Abstract. In the provisions of the scientific article, the author analyzes the opinions of scholars on the essence and content of the concept of «public administration in the field of functioning of political parties». Emphasis is placed on public administration as a legal phenomenon by identifying the most prominent theoretical and methodological approaches to its scientific justification. The author argues that political parties are a special political and legal institution, including in public administration, so this special type of public association with a special status needs more attention. It is considered that political parties are an instrument aimed at achieving political goals in the management of public affairs, the most effective mechanism for progressive reforms in the state, and is an object of public administration, the effectiveness of which greatly affects the stability of society. The general concept of «public administration» is described, which influences the formation of its separate varieties. A distinction is made between the concepts of «governance» and «public administration» in content. The author's definition of the concept of «public administration in the sphere of functioning of political parties is formulated» and the list of its main features is offered.

Key words: Public administration, governance, political party, political power, public power.

ПОНЯТТЯ І ОЗНАКИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Світлана Скрипченко

*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)*

ORCID ID: 0000-0001-8837-0003

e-mail: SkrypchenkoSvitlana@gmail.com

Анотація. У положеннях наукової статті автор проводить аналіз думок науковців щодо сутності та змісту поняття «публічне адміністрування у сфері функціонування політичних партій». Акцентовано увагу на публічному адмініструванні як правовому феномені шляхом означення найпомітніших теоретико-методологічних підходів до його наукового обґрунтування. Автор доводить, що політичні партії є особливим політико-правовим

інститутом, зокрема і у публічному управлінні, тому цей особливий вид громадських об'єднань із особливим статусом потребує підвищеної уваги. Враховано, що політичні партії є інструментом, спрямованим на досягнення політичних цілей в управлінні публічними справами, найбільш ефективним механізмом щодо проведення прогресивних реформ у державі, а також є об'єктом публічного управління, від ефективності якого значною мірою залежить стабільність суспільства. Охарактеризовано загальне поняття «публічне адміністрування», яке впливає на формування його окремих різновидів. Проведено розмежування понять «державне управління» і «публічне адміністрування» за змістом. Сформульовано авторське визначення поняття «публічне адміністрування у сфері функціонування політичних партій» та запропоновано перелік його основних ознак.

Ключові слова: публічне адміністрування, публічне управління, державне управління, політична партія, політична влада, публічна влада.

Вступ. Становлення України як правової демократичної держави передбачає активну участь громадян у її управлінні, зокрема через функціонування інститутів представницької демократії. Така особлива форма здійснення публічної (державної) влади в суспільстві належить в тому числі і політичним партіям. Саме політичні партії є одним із ключових елементів українського правового і політичного поля, найбільш реальним засобом, за допомогою якого громадянське суспільство може впливати на політику держави, на діяльність органів державної влади, економіку, соціальні процеси, відносини між країнами. Адже за своєю суттю політичні партії є інструментом, спрямованим на досягнення політичних цілей в управлінні публічними справами, найбільш ефективним механізмом щодо проведення прогресивних реформ у державі, а також є об'єктом публічного управління, від ефективності якого значною мірою залежить стабільність суспільства.

Політичні партії є особливим політико-правовим інститутом, зокрема і у публічному управлінні, тому цей особливий вид громадських об'єднань із особливим статусом потребує підвищеної уваги. Розглядаючи політичні партії у контексті системи суб'єктів адміністративного права, слід зазначити, що вони посідають специфічне місце, оскільки власне завдяки їх діяльності, яка безпосередньо пов'язана з організацією та функціонуванням публічної (політичної) влади, певним чином держава реалізовує свої функції та завдання.

Основна частина. У сучасній науці адміністративного права на доктринальному рівні зроблено висновок щодо «якісної трансформації державного управління в публічне адміністрування, оскільки змінилися сутність і зміст державної управлінської діяльності» (Бондаренко, 2018: 127). Зважаючи на це, відповідні зміни стосуються й сфери функціонування політичних партій. Водночас, враховуючи еволюційне перетворення «державного управління» на «публічне управління», потребує оновлення категоріальний апарат у сферах, які зазнають керівного впливу, в тому числі публічне адміністрування у сфері функціонування політичних партій в Україні. Як зазначає І.О. Сквірський, «надзвичайно актуальним завданням є вивільнення теорії адміністративного права від застарілих термінів та наповнення її категоріями, які мають відповідати не лише реаліям українського життя та практиці державотворення, але й законодавству Європейського Союзу як необхідній передумові європейської інтеграції нашої держави» (Сквірський, 2013: 17), із чим слід погодитися, враховуючи тенденції сучасності. За твердженням О.В. Серова, «категорійно-понятійний апарат із урахуванням набутого знання чи розвитку суспільних відносин має постійно уточнюватися, а в окремих випадках переглядатися. Консервація категорійно-понятійного апарату в застиглих формах негативно позначається як на результатах наукових розробок, так і на законодавчому врегулюванні суспільних відносин» (Серов, 2016: 16). Розвиток публічного адміністрування є продовженням розвитку державного управління і, як свідчить досвід високорозвинених країн Європейського Союзу, передбачає лібералізацію державної влади, базується на демократичних засадах і має на увазі партисипативну, партнерську взаємодію між владними структурами на всіх рівнях управління (Малий, 2017: 20).

Дослідження поняття і ознак публічного адміністрування у сфері функціонування політичних партій в Україні необхідно розпочинати з аналізу його концептуального складника, а саме публічного адміністрування. А тому є потреба акцентувати увагу на публічному адмініструванні як правовому феномені XXI століття шляхом означення найпомітніших теоретико-методологічних підходів до його наукового обґрунтування. Термін «публічне адміністрування» не є новим для вітчизняної науки, однак потрібно зауважити, що в науковому середовищі немає усталеного визначення публічного адміністрування, а також не сформувався єдиний підхід до визначення його місця серед інших споріднених категорій.

Передусім слід зазначити, що в теоретичному та практичному аспектах у частині управління справами держави використовується декілька термінів, серед яких найпоширенішими є «публічне адміністрування», «публічне управління», «державне управління» (останнє вже вважається «застарілим»). Проте досить чіткого розмежування таких понять дотепер немає й законодавче їх закріплення також відсутнє, що зумовлює необхідність з'ясування сутності, розкриття змісту і взаємозв'язку з усталеними поняттями теорії і практики. Від визначення означених дефініцій залежить не тільки їх смислове навантаження, а й подальше визначення сутнісних характеристик публічного адміністрування у сфері функціонування політичних партій в Україні для формування його поняття.

Поняття «публічне адміністрування» є відносно новим надбанням адміністративного права України, що відображає людиноцентристське його спрямування, започатковане у вітчизняній правовій думці В.Б. Авер'яновим. У теорії адміністративного права минулих епох використовувалася категорія «державне управління», що продовжує часто вживатися в чинному законодавстві та юридичній літературі (Галунько, 2018: 18). Науковий фундамент публічного адміністрування формують такі основні поняття: «держава, органи влади, публічні організації, суб'єкт господарювання, суспільство, громадські об'єднання,

громадянин, взаємодія, політика, управління, адміністрування. У зв'язку з цим теорія публічного адміністрування вважається наукою соціально-економічною та політико-правовою» (Ястремська, 2015: 7).

Трансформаційні процеси, що відбуваються в українській державі і суспільстві, адміністративна реформа, що триває, зумовили науковий пошук нових підходів до розуміння сутності державного управління та можливостей його оновлення, що виразилося в підвищенні уваги до такої категорії, як публічне адміністрування. Термін «публічне адміністрування» змістовно бере початок із зарубіжної літератури і походить від англійського “public administration”, що за дослівним перекладом має декілька визначень: «по-перше, іменник, що означає сукупність певних суб'єктів управління («публічна адміністрація»); по-друге, дієслово, що має значення правореалізаційної діяльності певного кола державних органів та органів місцевого самоврядування» (Бугайчук, 2017: 42). Через це виникли наукові підходи, у яких використовується прямий переклад цього терміна, тому в адміністративно-правовій літературі можна зустріти певне осучаснення поняття «державне управління» шляхом його заміни на визначення «публічне адміністрування» або для опису категорії «публічне управління». Але ці поняття не тотожні та не є взаємовиключними. До визначення «публічного адміністрування» є два підходи, що мають різне смислове наповнення. Так, у широкому значенні під публічним адмініструванням розуміють «всю систему управління, представлену адміністративними інститутами в рамках прийнятої структури влади» (Амосов, Гавкалова, 2013: 7). Тобто публічне адміністрування в широкому сенсі інколи замінюється категорією «публічне управління». У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як: «професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробка та впровадження напрямів урядової політики; міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту» (Мельтюхова, 2010: 4). За визначенням Словника-довідника з публічного управління та адміністрування, поняття «публічне адміністрування» здебільшого розглядається як «різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку» (Руденко, 2016: 128).

У науці адміністративного права поширеним є розуміння публічного адміністрування як «підзаконної, юридично-владної діяльності публічної адміністрації виконавчо-розпорядчого характеру, спрямованої на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Визначення є придатним і для позначення категорії «державне управління», що свідчить про близьке змістове навантаження термінів, небезпідставність їхнього ототожнення деякими дослідниками» (Білокур, 2019: 23). Проте все ж таки не варто ототожнювати зазначені поняття, навіть з огляду на їх схожість і близькість за змістом.

Згідно з Енциклопедією державного управління поняття «публічне адміністрування» є «різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку» (Загорський, 2011: 489), своєю чергою категорія «державне управління» за енциклопедичним визначенням – це «діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» (Загорський, 2011: 157).

В.К. Колпаков вважає, що важливим чинником щодо систематизації відносин, які регулюються адміністративним правом, є публічне адміністрування – «діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту. Вона здійснюється шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі (за необхідності) у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування адміністративних стягнень тощо» (Колпаков, 2011: 213). Автори підручника «Адміністративне право України» за редакцією В.В. Галунька визначають публічне адміністрування як «форму реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежується від законодавчої судової та політичної діяльності» (Галунько, 2018: 18). Натомість автори підручника «Адміністративне право України» за загальною редакцією Т.О. Коломоець наголошують, що «публічне адміністрування здійснюють усі державні органи – законодавчої, судової та виконавчої гілок влади, а також органи місцевого самоврядування» (Коломоець, 2012: 35). В.М. Бевзенко і Р.С. Мельник стверджують, що «кожна з трьох влад (законодавча, судова, виконавча) реалізуються у властивій лише їм формі: законодавча – у формі законотворчості, судова – у формі правосуддя, виконавча – у формі публічного адміністрування. Характерною особливістю названих форм діяльності є те, що вони мають зовнішнє спрямування. На думку науковців, діяльність, що пов'язана з внутрішньою організацією функціонування органів публічної влади, не є публічним адмініструванням» (Мельник, Бевзенко, 2014: 39–41). Відтак внутрішньоорганізаційна діяльність характеризується як державне управління, де є відносини підпорядкування, а зовнішньо-організаційна діяльність характеризується як публічне адміністрування, де є владні відносини, але відсутні відносини підпорядкування (Миколенко, 2018: 104). Своє бачення щодо змісту поняття «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права та критеріїв його співвідношення з державним управлінням пропонує О.І. Миколенко. Вчений-адміністративіст наголошує на тому, що публічне адміністрування – це «зовнішньоорганізуюча діяльність

органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, крім правотворчої, юрисдикційної, контрольно-наглядової та правоохоронної діяльності. Така діяльність зазвичай здійснюється в публічно-сервісній сфері та полягає в ліцензуванні, реєстрації, сертифікації тощо. Всі перелічені вище органи (органи законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, органи, які не належать до законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, органи місцевого самоврядування) здійснюють внутрішньо-організаційну управлінську діяльність, яка і є сферою реалізації державного управління. Саме в такому значенні поняття «державне управління» та «публічне адміністрування» матимуть методологічне значення під час дослідження адміністративно-правових явищ» (Миколенко, 2018: 105).

У контексті адміністративно-правової теорії (втім, як і теорії публічного управління) О.Б. Зеленцов і О.О. Ястребов пропонують публічне адміністрування розглядати у двох сенсах: «1) у загальному – як виконавчо-розпорядчу діяльність публічної адміністрації з реалізації адміністративної функції, що включає і надання послуг, і керівництво публічними службами; 2) у спеціальному – як реалізацію особливої моделі управлінської діяльності публічної адміністрації, що виражається у використанні нових концептуальних установок і спеціального управлінського інструментарію» (Зеленцов, Ястребов, 2019: 638). За таким підходом публічне адміністрування може тлумачитись як особлива форма діяльності органів публічної адміністрації, здійснювана на основі методології публічного управління, спрямованої на підвищення його ефективності.

О.А. Шатило вважає, що публічне адміністрування – «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» (Шатило, 2014: 8). Деяко схоже визначення поняття публічного адміністрування надають Ю.О. Легеза і К.А. Кулінич – це «врегульована законами та іншими нормативно-правовими актами зовнішньо орієнтована діяльність суб'єктів публічного адміністрування, пов'язана зі здійсненням політичних рішень та втіленням у життя положень Конституції, законів та інших нормативно-правових актів України шляхом прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг, що встановлені правовими положеннями чинного українського законодавства» (Легеза, Кулінич, 2016: 110). Н.П. Матюхіна розглядає «публічне адміністрування» як таке, що змістовно охоплює поняття державного і муніципального управління. Водночас у конкретному контексті це поняття може означати окремо як державне управління, так і муніципальне управління (як складники публічного адміністрування), або їх сукупність. Ці види управління відрізняє один від одного за суб'єктами та характером джерел їх регулювання. Водночас вони стосуються інтересів громадян і спрямовані на реалізацію та захист їх прав і свобод, створення належних умов для виконання ними своїх обов'язків. Автор виокремлює ознаки, що притаманні обома видам управління, серед яких: публічність, юридично-владний, виконавчо-розпорядчий характер, організаційна спрямованість, безперервність здійснення та інші (Матюхіна, 2018: 9).

Аналізуючи співвідношення публічного адміністрування з іншими управлінськими категоріями, К.Л. Бугайчук підсумовує, що «публічне адміністрування розмежовують із державним управлінням за ознаками публічності, досягнення конкретної мети, суб'єктами діяльності та ін. Водночас уважне дослідження вказаних точок зору дає змогу зробити висновок, що цей процес майже ототожнюють із публічним управлінням, а інколи з державним управлінням. Розмежування робиться лише в аспекті залучення громадян та інститутів громадського суспільства до прийняття управлінських рішень, а також виконання державою так званої «сервісної функції», що знаходить своє відображення у процесі надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам» (Бугайчук, 2017: 161).

Досліджуючи співвідношення «державного управління» та «публічного адміністрування» у процесі суспільної трансформації, К.О. Колеснікова доходить висновку, що «державне управління та публічне адміністрування є підвидами (складниками) соціального управління. Публічне адміністрування є зв'язком між державним управлінням і публічним управлінням і забезпечує організацію та втілення його рішень. Ключовими елементами для державного управління є держава і державна влада, а для публічного адміністрування – суспільство та публічна влада. У державному управлінні об'єктом виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство. Для державного управління характерний авторитаризм, а для публічного адміністрування – демократія» (Колеснікова, 2013: 45). При цьому публічне адміністрування вважає «складником публічного управління (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів» (Колеснікова, 2013: 112).

У загальному значенні поняття «публічне управління» відображає інтегральний системний механізм, підсистемами і елементами якого виступають політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, фінансовані державою або органами місцевого самоврядування, централізовані і децентралізовані організаційно-управлінські структури та їх персонал, що відповідають за адміністрування діяльності у певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях. Дж. М. Пріфінер та Р. Пристнос вважають, що публічне управління – це управління організацією та напрямом людських і матеріальних ресурсів для досягнення бажаних цілей. Публічне управління – це вплив суб'єкта, що володіє публічною владою, на об'єкт з метою будь-яких суспільних інтересів. На публічне управління істотний вплив завжди мали, мають і будуть мати питання і проблеми як світової, так і внутрішньої політики, суспільного життя. Публічне управління завжди здійснюється в контексті подій, що відбуваються в суспільстві і в реальних соціально-економічних, політичних і культурних умовах, оскільки

публічне управління не може бути ізольованим від суспільства, будучи реалізованим частиною цього суспільства (персоналом публічної адміністрації – політичними посадовими особами, державними і муніципальними службовцями) і реалізованим у тісному сполученні з суспільством. Публічне управління – це щось більше, ніж просто набір загальних інструментів управління, публічне управління вивчає взаємодію між політичною системою, державним сектором, співвідношення муніципальних, державних та народних інтересів із залученням суспільства до механізму контролю всіх органів влади (Руденко, 2016: 129). Саме синтез таких особливих і своєрідних взаємозв'язків із іншими елементами правової системи і формує специфічний змістовний ресурс публічного адміністрування.

В.І. Козак відзначає, що, «на противагу державному управлінню, публічне управління забезпечує існування взаємодії державної влади та суспільства, які нерозривно існують у взаємозв'язку і взаємозалежності та врахування потреб одне одного. Якщо державне управління, на думку автора, враховує тільки реалізацію владних повноважень на основі закону, то публічне управління додатково фокусується на ефективності такого управління із забезпеченням максимального задоволення суспільних потреб на основі мінімальних витрат» (Козак, 2015: 67). Р.С. Мельник, аналізуючи у новій інтерпретації категорію «публічне управління», робить висновок, що це – «зовнішньоорієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права» (Мельник, 2013: 13). Варто відзначити цікаву позицію щодо існування різної направленості публічного адміністрування (як примусового характеру, так і сервісного), що дозволяє застосовувати різні елементи задля досягнення наперед визначеної мети у публічних правовідносинах.

Окремі фахівці виділяють у процесі публічного адміністрування стадії вироблення та реалізації політики, зокрема йдеться про прийняття політичних рішень, тому що у виробленні політики номінально приймають участь усі громадяни країни. В цьому сенсі адміністрування виступає, передусім як «процес політичної діяльності, яку здійснюють на стадії вироблення та прийняття рішень державні діячі й політики, а на стадії їх реалізації – державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, представники бізнесу та громадськості» (Чернов, 2016: 85). С.К. Чернов зауважує, що публічне управління стосується «ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій» (Чернов, 2016: 20). Тут слід звернути увагу, що окрему ланку серед таких інституцій займають і політичні партії. Як слушно зазначає О.Ю. Оболенський, публічне управління – це «управління, що здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкту управління» (Оболенський, 2014: 4). Серед суб'єктів реалізації публічного управління (так звані органи публічної адміністрації) виокремлюють насамперед органи державної влади та органи місцевого самоврядування (Авер'янов, 2003: 117). Публічна адміністрація – це «система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах» (Колпаков, 2011: 212). За твердженням Т.О. Коломоєць, діяльність публічної адміністрації (публічне адміністрування) – це «сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями на основі закону та у межах, визначених законами, для досягнення публічного інтересу» (Коломоєць, 2012: 54). Отже, можна сказати, що публічне адміністрування безпосередньо пов'язується з діяльністю публічної адміністрації – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Розкриваючи зміст публічного адміністрування, В.М. Нагаєв стверджує, що – це «метод управління, який, з одного боку, забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, з іншого – реалізацію обраного типу політики, яку втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах як у межах країни, так і закордоном, у всіх напрямках її прояву» (Нагаєв, 2018: 13). При цьому науковець пов'язує публічне адміністрування з публічною політикою, які вважає «двома сторонами однієї медалі, які не можуть бути відділені через неможливість окремого існування. Одна приймає рішення, інша – його виконує. Розробка публічної політики є безперервним процесом, що не може завершитись її реалізацією, оскільки завжди існує необхідність покращення. Публічне адміністрування пов'язане зі здійсненням публічних інтересів, що використовуються політичними діячами у передвиборчих програмах» (Драмаренко, 2019: 8). Це свідчить про безпосередній зв'язок та взаємовплив публічного адміністрування з функціонуванням політичних партій в Україні, які є об'єктами такого адміністрування.

Переходячи до розкриття особливостей застосування терміну публічного адміністрування у сфері функціонування політичних партій, слід наголосити, що найбільшу поширеність він отримав як характеристика адміністративно-правового регулювання правового статусу політичних партій як суб'єктів адміністративного права, які є учасниками адміністративних правовідносин. Розглядаючи політичні партії саме в аспекті адміністративно-правового регулювання, слід враховувати, що: адміністративне право є галуззю публічного права, головне завдання якої – забезпечення публічних потреб та інтересів у процесі владно-управлінської діяльності, владна сторона адміністративно-правових відносин передусім має керувати не поведінкою інших суб'єктів (у горизонтальних відносинах вона фактично не може цього робити), а процесами, які пов'язані з реалізацією конкретних публічних потреб у визначеній частині управлінської сфери (адміністрування). Таким чином, політичні партії як суб'єкти адміністративного права, у процесі здійснення своєї діяльності насамперед стикаються з публічними потребами та інтересами, які представляє суб'єкт публічної адміністрації.

К.Б. Драмаренко, досліджуючи адміністративно-правове регулювання діяльності політичних партій в Україні, розглядає публічне адміністрування політичних партій у декількох аспектах: по-перше, в контексті

створення (легалізації), реорганізації та ліквідації політичних партій в Україні автор зазначає, що публічне адміністрування політичних партій – це діяльність держави в особі її органів та посадових осіб зі створення узгодженої системи умов, засобів і способів, які гарантують та надають політичним партіям реальну можливість здійснення їх прав, свобод і законних інтересів, а також виконання покладених на них обов'язків (Драмаренко, 2019: 112); по-друге, пропонує таке визначення: публічне адміністрування внутрішньої організаційної діяльності політичних партій – це складник адміністративної діяльності публічної адміністрації через непрямий адміністративний вплив, що об'єднує питання легалізації політичних партій, створення їм належних умов для політичної діяльності у межах чітко прописаних законодавством контрольних заходів з метою недопущення створення і функціонування в Україні ідеологічно заборонених політичних партій, таких, що посягають на конституційний устрій та територіальну цілісність України, та недопущення ними порушення прав і свобод громадян, що здійснюються на основі реалізації певних засад і в певних формах, методах та адміністративних процедурах діяльності публічної адміністрації (Драмаренко, 2019: 185); по-третє, аналізує публічне адміністрування фінансів політичних партій, вважає його одним із найбільш жорстких чинників прозорого контролю публічної адміністрації та суспільства за діяльністю політичних партій (Драмаренко, 2019: 185). Водночас науковець наголошує, що публічне адміністрування політичних партій складається з засадничих, публічних інструментарних та адміністративно-процедурних дій (Драмаренко, 2019: 90), при цьому не розкриває специфіку названих елементів.

Отже, на основі аналізу сутності та змісту досліджуваних понять можна резюмувати, що публічне управління має більш широкий обсяг керуючого впливу, ніж державне управління, оскільки має відношення до суспільства і держави загалом, до діяльності, орієнтованої на досягнення загальносоціальних цілей. Тобто державне управління виконує завдання і цілі, поставлені державою, а публічне управління спрямоване на досягнення суспільно значимого результату. У державному управлінні об'єктом є держава, у публічному – суспільство. Відтак публічне управління вміщує державне управління, своєю чергою публічне адміністрування є сполучною ланкою між цими категоріями.

Узагальнення наукових підходів також доводить, що термін «публічне адміністрування» набагато ширше, ніж термін «державне управління», тому що «охоплює своїм змістом не тільки виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на реалізацію державно-владних приписів, але і правотворчу діяльність законодавчої влади, спрямовану на вироблення приписів, а також правозастосовчу діяльність судової влади, спрямовану на захист і відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина та припинення до відповідальності осіб, які вчинили протиправні діяння» (Гоголев, 2015: 145).

Висновки. Таким чином, викладене дозволяє зробити висновок, що публічне адміністрування – це врегульована нормами права діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на реалізацію законних прав і свобод людини і громадянина, задоволення публічних інтересів, потреб суспільства і держави, виконання нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення верховенства права, додержання Конституції та законодавства України. Підсумовуючи вищевикладене, можна сформулювати наступне визначення поняття «публічне адміністрування у сфері функціонування політичних партій» – це врегульована нормами адміністративного права процедурна діяльність органів публічної адміністрації, що спрямована на реалізацію прав, свобод і законних інтересів політичних партій як учасників адміністративних правовідносин для задоволення публічних інтересів, потреб суспільства і держави, виконання нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення верховенства права, додержання Конституції та законодавства України.

З огляду на це публічне адміністрування у сфері функціонування політичних партій передбачає наступні важливі для вираження його сутності ознаки:

- нормативно-правовий характер (регулюється на підставі норм адміністративного права);
- адміністративно-процедурна спрямованість діяльності публічної адміністрації (має ознаки адміністративних процедур);
- направленість на реалізацію прав, свобод і законних інтересів політичних партій, потреб суспільства і держави;
- юридично-владний, виконавчо-розпорядчий характер (виконання нормативно-правових актів, що видаються органами публічної адміністрації);
- наявність спеціального об'єкта адміністрування – політичних партій.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
3. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін, і доп. / За заг. ред. Т.О. Коломоєць : Істина, 2012. 528 с.
4. Амосов О.Ю., Гавкалова Н.Л. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. С. 6–13.
5. Білокур Є.І., Панфілов О.Є., Хамходера О.П. Право в публічному управлінні: навчально-методичний посібник. Одеса : Фенікс. 2019. 81 с.
6. Бондаренко К.В. Оновлення поняття «адміністративно-політична сфера» у публічному адмініструванні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 3. Том 1. С. 125–128.

7. Бугайчук К.Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і Безпека*. 2017. № 3 (66). С. 38–44.
8. Бугайчук К.Л. Співвідношення публічного адміністрування з іншими управлінськими категоріями. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. № 4 (79). С. 154–165.
9. Гоголев А.М. Публичное администрирование как правовая категория. *Экономика. Налоги. Право*. 2015. № 3. С. 141–146.
10. Драмаренко К.Б. Адміністративно-правове регулювання діяльності політичних партій в Україні : дис. ... доктора філософії : 081-Право / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 213 с.
11. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Публічне врядування (Т. 8.) / наук.-редкол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. 630 с.
12. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Ю.В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. Київ : НАДУ, 2010. 28 с.
13. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование). *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. 2019. Т. 10. № 4. С. 626–654.
14. Козак В.І. Публічне управління в системі координат української державності. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44 (1). С. 64–70.
15. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3. (42). С. 112–119.
16. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. № 3. С. 41–45.
17. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: альтернативний погляд. *Стратегія розвитку України: науковий журнал*. 2011. № 4. С. 210–213.
18. Легеза Ю.О., Кулінич К.А. Розгляд питання поняття «публічне адміністрування». *Право і суспільство*. 2016. № 6(2). С. 107–111.
19. Малий І.Й. Генеза публічного управління і адміністрування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 17–21.
20. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 8-14.
21. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : підручник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
22. Миколенко О.І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101–107.
23. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.
24. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 2. 272 с.
25. Основи публічного адміністрування : навчальний посібник / Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М.С. Ковтун та ін. ; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 172 с.
26. Публічне управління та адміністрування : словник-довідник / Укладники: Руденко О.М., Шершньова О.В., Бакуменко В.Д., Філіпова Н.В., Ткаленко Н.В. За заг. ред. Київ : Кондор-Видавництво. 2016. 178 с.
27. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. Запоріжжя : ЗДА, 2016. 606 с.
28. Серов О.В. Аналіз термінологічного забезпечення категорійно-понятійного апарату в галузі знань «Публічне управління й адміністрування». *Державне управління: теорія та практика*. 2016. № 2. С. 15–23.
29. Сквірський І.О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Харків : Діска плюс, 2013. 428 с.
30. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Житомир : ЖДТУ, 2014. 51 с.
31. Ястремська О.М. Публічне адміністрування : навчальний посібник / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

References:

1. Amosov, O.Iu., Havkalova, N.L. (2013). Modeli publichnoho administruvannia (arkhetypova paradyhma) [Models of public administration (archetypal paradigm)]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. P. 6–13.
2. Averianov, V.B. (2003). Reformuvannia ukrainskoho administratyvnoho prava [Reforming Ukrainian administrative law: a solid reason for theoretical discussion]: gruntovnyi pryvid dlia teoretychnoi diskusii. *Pravo Ukrainy*. № 5. P. 117-122.
3. Bilokur, Ye.I., Panfilov, O.Ie., Khamkhodera, O.P. (2019). Pravo v publichnomu upravlinni [Law in public administration]: navchalno-metodychnyi posibnyk. Odesa : Feniks. 81 p.
4. Bondarenko, K.V. (2018). Onovlennia poniattia «administratyvno-politychna sfera» u publichnomu administruvanni [Updating the concept of "administrative and political sphere" in public administration]. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*. № 3/1. P. 125-128.
5. Buhaichuk, K.L. (2017). Publichne administruvannia: teoretychni zasady ta pidkhody do vyznachennia [Public administration: theoretical principles and approaches to definition]. *Pravo i Bezpeka*. № 3 (66). P. 38-44.

6. Buhaichuk, K.L. (2017). Spivvidnoshennia publicnogo administruvannia z inshymy upravlynsky my katehoriiami [The ratio of public administration with other management categories]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. № 4 (79). P.154-165.
7. Chernov, S., Voronkova, V., Banakh, V., Sosnin, O., Zhukauskas, P., Vvainkhardt, Y., Andriukaitene, R. (2016). Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh informatsiinoho suspilstva: vitchyzniani i zarubizhnyi dosvid [Public administration and administration in the information society: domestic and foreign experience]: monohrafiia / za zah. red.. Zaporizhzhia: ZDIA, 606 p.
8. Dramarenko, K.B. (2019). Administratyvno-pravove rehuliuвання diialnosti politychnykh partii v Ukraini [Administrative and legal regulation of political parties in Ukraine]: dys. ... doktora filosofii : 081-Pravo / Naukovo-doslidnyi instytut publicnogo prava. Kyiv, 213 p.
9. Halunko, V., Dikhtievskiy, P., Kuzmenko, O., Stetsenko, S. ta in. (2018). Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]. Povnyi kurs : pidruchnyk Kherson : OLDI-PLIUS, 446 p.
10. Hoholev, A.M. (2015). Publichnoe admynstryrovanye kak pravovaia katehoriia [Public administration as a legal category]. *Ekonomyka. Nalohy. Pravo*. № 3. P. 141-146.
11. Kolesnykova, K.O. (2013). Publichne administruvannia v Ukraini: ohliad literaturnykh dzherel [Public administration in Ukraine: a review of literature sources]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Vyp. 3. (42). P. 112-119.
12. Kolesnykova, K.O. (2013). Spivvidnoshennia derzhavnoho upravlinnia ta publicnogo administruvannia u protsesi suspilnoi transformatsii [The ratio of public administration and public administration in the process of social transformation]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. № 3. P. 41-45.
13. Kolomoiets, T.O. (2012). Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]: pidruchnyk. Istyna, 2012. 528 p.
14. Kolpakov, V.K. (2011). Administratyvno-pravovi vidnosyny: alternatyvnyi pohliad [Administrative and legal relations: an alternative view]. *Stratehiia rozvytku Ukrainy: naukovyi zhurnal*. № 4. P. 210-213.
15. Kozak, V.I. (2015). Publichne upravlinnia v systemi koordynat ukrainskoi derzhavnosti [Public administration in the coordinate system of Ukrainian statehood]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. Vyp. 44 (1). P. 64-70.
16. Leheza, Yu.O., Kulnych, K.A. (2016). Rozghliad pyttannia poniattia «publichne administruvannia» [Consideration of the concept of "public administration"]. *Pravo i suspilstvo*. № 6 (2). P. 107-111.
17. Malyi, I.I. (2017). Henezha publicnogo upravlinnia i administruvannia v Ukraini [The genesis of public administration in Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2017. № 24. P. 17-21.
18. Matiukhina, N.P. (2018). Osnovy publicnogo administruvannia [Fundamentals of public administration]: navchalnyi posibnyk. Kharkiv : Pravo, 172 p.
19. Melnyk, R.S. (2013). Katehoriia «publichne upravlinnia» u novii interpretatsii [Category "public administration" in a new interpretation]. *Administratyvne pravo i protses*. № 1. P. 8-14.
20. Melnyk, R.S., Bevzenko, V.M. (2014). Zahalne administratyvne pravo [General administrative law]: pidruchnyk. K.: Vaite, 376 p.
21. Meltiukhova, N.M. (2010). Zarubizhnyi dosvid publicnogo administruvannia [Foreign experience of public administration]: metod. rek.. K. : NADU, 28 p.
22. Mykolenko, O.I. (2018). Poniattia «derzhavne upravlinnia» i «publichne administruvannia» v katehorialnomu aparati administratyvnoho prava [The concept of "public administration" and "public administration" in the categorical apparatus of administrative law]. *Pravova derzhava*. № 30. P. 101-107.
23. Nahaiev, V.M. (2018). Publichne administruvannia [Public administration: an electronic textbook]: elektronnyi navchalnyi posibnyk. Kh.: KhNAU, 278 p.
24. Obolenskyi, O.Iu. (2014). Publichne upravlinnia: tsyvilizatsiinyi trend, naukova teoriia i napriam osvity [Public administration: the trend of civilization, scientific theory and direction of education]. *Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku* : materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu / za nauk. red. Yu.V. Kovbasiuka, S.A. Romaniuka, O.Iu. Obolenskoho. K. : NADU, 272 p.
25. Rudenko, O.M., Shershnova, O.V., Bakumenko, V.D., Filipova, N.V., Tkalenko, N.V (2016). Publichne upravlinnia ta administruvannia [Public administration and administration]: slovnyk-dovidnyk. K.: Kondor-Vydavnytstvo. 2016. 178 p.
26. Shatylo, O.A. (2014). Opornyi konspekt lektsii z dystsypliny «Publichne administruvannia» [Reference syllabus of lectures on the subject "Public Administration"]. Zhytomyr : ZhDTU, 51 p.
27. Sierov, O.V. (2016). Analiz terminolohichnoho zabezpechennia katehoriino-poniatiinoho aparatu v haluzi znan «Publichne upravlinnia y administruvannia» [Analysis of terminological support of the categorical-conceptual apparatus in the field of knowledge "Public administration and administration"]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. № 2. P. 15-23.
28. Skvirskiy, I.O. (2013). Teoriia i praktyka hromadskoho kontroliu u publichnomu upravlinni: administratyvno-pravove doslidzhennia [Theory and practice of public control in public administration: administrative and legal research] : monohrafiia. Kh. : Dysa plus, 428 p.
29. Yastremska, O.M., Mazhnyk, O.M. (2015). Publichne administruvannia [Public administration]: navchalnyi posibnyk / Yastremska, L.O.. Kh. : KhNEU im. S. Kuznetsia, 132 p.
30. Zahorskyi, V.S., Teleshun, S.O. (2011) ta in. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]: u 8 t. Publichne vriaduvannia.: Lviv : LRIDU, NADU, 630 p.
31. Zelentsov, A.B., Yastrebov, O.A. (2019). Kontseptsyia publichnoi admynstratsyy v sovremennom admynstratyvnom prave (sравnytelno-pravovoe yssledovanye) [The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal study)]. *Vestnyk Sankt-Peterburhskoho unyversyteta. Pravo*. № 4. P. 626-654.