

УДК 342.61

**Жукова Євгенія Олексіївна,**  
кандидат юридичних наук,  
докторант Міжрегіональної Академії  
управління персоналом  
м. Київ, Україна,  
ORCID ID 0000-0003-2471-5230

## МЕТА ТА МІСІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

*У статті досліджені мета та місія публічного адміністрування. Обґрунтовано, що найбільш близьким до категорії “мета” є феномен місії. Окреслені відмінності між ними. Надано визначення мети публічного адміністрування, що полягає в максимальному забезпеченні інтересів фізичних та юридичних осіб у всіх сферах життєдіяльності суспільства і держави і створенні на цій основі умов для сталого розвитку суспільних відносин, за яких може бути досягнуто максимальної реалізації здібностей, задатків і прагнень громадян, та місії публічного адміністрування як конструкції більш високого рівня.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування, мета публічного адміністрування, місія публічного адміністрування, сервісна держава, цілепокладання, публічні адміністрації.

Розвиток цивілізаційних цінностей людства сприяв підвищенню ролі прав і свобод людини та громадянина як вирішального фактора розвитку держави і громадянського суспільства. На зміну тотальному контролю держави, висвітленому в радянській концепції державного управління, прийшов людиноцентристський підхід, утілений у концепції сервісної держави. Особливу роль у цьому відіграє система публічного адміністрування як особливий феномен, створений для максимального задоволення різноманітних інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб.

Водночас втілення концепції сервісної держави у суспільне буття ще не можна вважати завершеним. Незважаючи на певні здобутки публічного адміністрування, які полягають, зокрема, в удосконаленні системи надання публічних послуг, рівень довіри громадян до органів публічного управління залишається критично низьким. Законодавство, призначене регулювати діяльність публічних адміністрацій, характеризується наявністю правових лакун та суперечностей, а теоретико-методологічна база проблематики публічного адміністрування ще недостатньо сформована. Указане обумовлює актуальність розгляду мети та місії публічного адміністрування як визначальних елементів теоретико-правового підґрунтя вказаної проблематики.

Сутність та особливості мети у праві розглядали у своїх роботах такі вчені, як: В. Бадира, Н. Берлач, О. Комісаров, Н. Мамченко, Є. Мічурін, В. Нагнибіда, О. Петришин та С. Погребняк, В. Продаєвич, І. Шопіна, С. Якімова та ін. Разом

© Zhukova Yevheniia, 2021

з тим сутність мети та місії публічного адміністрування ще недостатньо розкрита на теоретико-методологічному рівні.

*Метою* написання статті є визначення мети та місії публічного адміністрування.

Цілепокладання є важливою умовою для досягнення позитивних результатів будь-якої соціальної діяльності. Як справедливо зауважує О. Комісаров, сьогодні умови побудови в Україні “нової” демократичної держави є тим станом системи управління, який вимагає внесення суттєвих змін у механізм цілепокладання на всіх рівнях управління, надання йому зумовленого об’єктивно, науково обґрунтованого та раціонального характеру. Основа цілепокладання – цілі – це продукт свідомості творця (суспільства, організації, конкретної людини) та є відповідним суб’єктивним відображенням об’єктивної дійсності. За ступенем об’єктивності чи суб’єктивності цілей можна стверджувати про рівень доцільності організації, що, звичайно, є відправною точкою як реформування старої, так і створення нової організації [1, с. 15].

Однак існує думка, згідно з якою цілепокладання є частиною процесу планування. Проте така позиція не є прийнятною, оскільки планування як процес розробки конкретних заходів, спрямованих на вирішення завдань, може відбуватися лише за умови існування усвідомлення цілей функціонування певної інституції, інакше сам процес планування втратить системність і набуде рис хаотичності.

Найбільш близьким до категорії “мета” є феномен місії. Водночас між ними також є певні відмінності, оскільки місія характеризує призначення певного органу, установи, організації у системі публічної влади та суспільстві, а мета діяльності вказаного суб’єкта характеризує бажаний результат, якого має досягати певний інститут у процесі своєї активності.

Місія – одне з ключових понять стратегічного управління. Різні вчені пропонували різні формулювання місії, але загалом виділяють два підходи до тлумачення місії організації. У широкому значенні місія – це філософія та призначення, сенс існування організації. Філософія організації визначає цінності та принципи, відповідно до яких організація має намір здійснювати свою діяльність. Призначення визначають дії, які організація має намір здійснювати, і те, яких цілей вона має намір домагатися. У вузькому розумінні місія – це визначення того, для чого або чому існує організація, тобто місія має розкривати сенс існування організації, у якому проявляється відмінність цієї організації від подібних їй. Місія сприяє створенню сприятливого клімату всередині організації, підтримці корпоративного духу, згуртованості колективу, що, безсумнівно, впливає на рівень організаційної культури; місія організації ототожнюється з її ідеологією та філософією; вона визначає стратегію розвитку, а також дає змогу сформулювати короткострокові цілі діяльності організації; дає змогу організувати ефективну систему управління організацією. За відсутності місії виникають проблеми, такі як неузгодженість у діях, проблема у викладі цілей організації, складнощі у плануванні, пошуку інвестицій, проблема з адаптацією нових співробітників, як наслідок, несприятливий психологічний клімат у колективі [2, с. 57–59].

Місія, мета і планування є невід’ємною характеристикою органу державної влади. Водночас якщо мета характеризується правовим характером, тобто може бути виражена правовою термінологією і закріплена у правовому акті, то місія є

здебільшого категорією, вивченням якої займаються соціологія, політологія та соціальна філософія. Отже, визначення особливостей мети публічного адміністрування потребує насамперед з'ясування сутності категорії “мета”.

У праві поняття “мета” вживається у різноманітних контекстах, наприклад: як мета правового регулювання, мета юридичної відповідальності, мета покарання, мета адміністративної діяльності тощо. Визначення поняття мети публічного адміністрування вже почало розроблятися у сучасній науці. Так, зокрема, існують наступні її розуміння. Згідно з В. Колпаковим, мета публічного адміністрування – це публічне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави [3, с. 231–235]. На думку Т. Аріфходжаєвої, метою публічного адміністрування є організація суспільства для забезпечення ефективного функціонування всього соціуму. Тобто, як вважає вчена, публічне адміністрування – це злагоджена законна діяльність публічних органів управління трьох сфер влади, законодавчої, виконавчої та судової, що з усією ієрархією публічно-адміністративних інститутів спрямована на досягнення ефективного функціонування соціуму задля зміцнення економічної, політичної та соціальної сфер, а також урахування інтересів усіх соціальних груп і верств населення, та зміцнення на цій основі соціальної злагоди та єдності народу [4, с. 13]. О. Моргунов метою публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту вважає забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина на основі побудови партнерських відносин між владою і суспільством, що, натомість, дозволяє метою функціонування публічної адміністрації у вказаних сферах визначити служіння суспільству [5, с. 299]. Г. Іванова обстоює думку, що мета публічного адміністрування полягає в забезпеченні інтересів людини й суспільства (публічних інтересів), шляхом упорядкування соціальних об'єктів та процесів [6, с. 156].

Зупинимося на елементах, які входять до складу мети публічного адміністрування. Перше питання, яке постає, пов'язано з тим, чи може бути метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина (або фізичних та юридичних осіб, або усіх верств населення, залежно від контексту визначень різних авторів)? Ця категорія, безумовно, являє собою головне призначення всіх державних органів та органів місцевого самоврядування. Однак вона радше має ознаки місії, ніж мети. Якщо стан максимальної захищеності прав і свобод людини і громадянина являє собою певну ідеальну статичну конструкцію, то здійснення діяльності, спрямованої на досягнення такого стану, матиме стосунок до конкретних завдань державних інституцій. У чому ж полягає роль мети у такій ситуації? Мета уособлює модель, візирець, відображення певного результату, до якого потрібно прагнути. По-друге, викликає заперечення використання конструкції “публічні інтереси”, оскільки коло інтересів фізичних та юридичних осіб може бути надзвичайно широким і, окрім публічних інтересів, зокрема, щодо участі у громадській діяльності шляхом створення об'єднання громадян, може включати безліч приватних, наприклад, вступання в шлюб, народження дитини, придбання житла, здійснення господарської діяльності як фізичної особи-підприємця тощо, і всі ці інтереси супроводжуються і можуть бути реалізовані завдяки певним реєстраційним, соціально-захисним, ліцензійним та іншим діям держави. По-третє, не є прийнятним віднесення до суб'єктів публічного адміністрування органів законодавчої і судової

влади. Але наголосимо, що ці процеси спрямовані не на забезпечення інтересів широких мас населення, а є суто внутрішньо-організаційними, спрямованими на безперешкодне функціонування судів, їх кадрове забезпечення тощо.

На підставі викладеного вище можемо сформулювати мету публічного адміністрування. Отож, мета публічного адміністрування полягає 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, у яких може бути досягнута максимальна реалізація здібностей, задатків і прагнень громадян.

Водночас місія публічного адміністрування як конструкція більш високого рівня може бути представлена як побудова толерантних та гуманних відносин між громадянами, територіальними громадами, суспільством і державою, у яких створювалася б можливість для найбільш повної самореалізації всіх членів суспільства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Комісаров О.Г.* Процес цілепокладання в організації діяльності органів внутрішніх справ України на сучасному етапі розвитку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2003. 237 с.
2. *Пушкарева Н.В., Кобцева О.Н.* Миссия как важнейший элемент организационной культуры. *Экономика и современный менеджмент: теория, методология, практика.* 2018. № 3. С. 57–59.
3. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
4. *Арифходжаєва Т.Б.* Поняття публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. *Форум права.* 2016. № 3. С. 12–15.
5. *Моргунов О.А.* Мета публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту України. *Порівняльно-аналітичне право.* 2019. № 6. С. 296–299. URL: [http://www.pap.in.ua/6\\_2019/77.pdf](http://www.pap.in.ua/6_2019/77.pdf) (дата звернення: 08.10.2021).
6. *Іванова Г.С.* Агропромисловий комплекс – об'єкт публічного адміністрування. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2017. № 4. С. 152–158.

#### REFERENCES

1. *Komisarov O.H.* (2003). Protses tsilepokladannia v orhanizatsii diialnosti orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy na suchasnomu etapi rozvytku. "The process of goal-setting in the organization of the internal affairs of Ukraine at the present stage of development": dis. Cand. Jurid. Sciences: 12.00.07. Irpen. 237 p. [In Ukrainian].
2. *Pushkariyeva N.V., Kobtseva O.N.* (2018). Missiia kak vazhneishii element orhanizatsionnoi kultury. "Mission as an essential element of organizational culture". Economics and modern management: theory, methodology, practice. No. 3. P. 57–59. [In Russian].
3. *Kolpakov V.K.* (1999). Administratyvne pravo Ukrainy. "Administrative law of Ukraine": textbook. Kyiv: Yurinkom Inter. 736 p. [In Ukrainian].
4. *Arifkhodzhaieva T.B.* (2016). Poniattia publichnoho administruvannia u sferi sotsialnoho zakhystu naseleennia. "The concept of public administration in the field of social protection". Forum prava. No. 3. P. 12–15. [In Ukrainian].
5. *Morghunov O.A.* (2019). Meta publichnoho administruvannia u sferi fizychnoi kultury i sportu Ukrainy. "The purpose of public administration in the field of physical culture and sports of Ukraine". Porivnialno-analitychne pravo. No. 6. P. 296–299. URL: [http://www.pap.in.ua/6\\_2019/77.pdf](http://www.pap.in.ua/6_2019/77.pdf) (Date of Application: 08.10.2021) [In Ukrainian].
6. *Ivanova H.S.* (2017). Ahropromyslovyi kompleks – obiekht publichnoho administruvannia. "The agro-industrial complex is an object of public administration". Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava. No. 4. P. 152–158. [In Ukrainian].

**Zhukova Yevheniia,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Doctoral candidate, Interregional Academy Personnel Management,  
Kyiv, Ukraine,  
ORCID ID 0000-0003-2471-5230

### **PURPOSE AND MISSION OF PUBLIC ADMINISTRATION: LEGAL ASPECTS**

The purpose of this article is the goal and mission of public administration.

The article clarifies that the development of civilization values of mankind has led to an increase in the role of human and civil rights and freedoms as a decisive factor in the development of the state and civil society. The total control of the state, highlighted in the Soviet concept of public administration, was replaced by a person-centered approach, embodied in the concept of a service state. A special role in this is played by the public administration system as a special phenomenon created to maximize the satisfaction of the interests and needs of individuals and legal entities.

According to the authors, the closest to the category of purpose is the phenomenon of mission. At the same time, there are also certain differences between them, since the mission characterizes the purpose of a certain body, institution, organization in the system of public authority and society, and the purpose of the activity of the specified subject characterizes the desired result that a certain institution should achieve in the process of its activity.

The article defines that mission, purpose and planning are an integral characteristic of a public authority. In doing so, if the goal is characterized by a legal nature, that is, it can be expressed in legal terminology and enshrined in a legal act, then the mission is basically a category studied by sociology, political science and social philosophy.

The conclusion is made that the goal of public administration is to maximize the interests of individuals and legal entities in all spheres of life of society and the state, and on this basis to create conditions for the sustainable development of political, economic, social, environmental, informational and other types of public relations, in which the maximum realization of the abilities, inclinations and aspirations of citizens can be achieved.

At the same time, the mission of public administration as a structure of a higher level is presented as building tolerant and humane relations between citizens, territorial communities, society and the state, which would create an opportunity for the most complete self-realization of all members of society.

**Keywords:** public administration, goal of public administration, mission of public administration, service state, goal setting.

Отримано 30.11.2021