

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.30.132859>

О. І. Миколенко, докт. юрид. наук, професор, завідувач кафедри
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПОНЯТТЯ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» І «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ» В КАТЕГОРІАЛЬНОМУ АПАРАТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

В статті розкривається процес еволюції категоріального апарату адміністративного права щодо понять «державне управління» та «публічне адміністрування». Дається критичний аналіз представлених в юридичній літературі сучасних підходів щодо визначення цих понять і сфер їх використання в науці адміністративного права. Пропонуються ймовірні шляхи вирішення цієї теоретичної проблеми.

Ключові слова: державне управління, публічне адміністрування, адміністративне право, категоріальний апарат, виконавча влада.

Постановка проблеми. Наука адміністративного права, як і будь-яка наука, передбачає наявність розвинутої та впорядкованої системи знань. В той же час вона повинна мати в якості атрибуту відповідний інструментарій пізнання: розвинуту систему категорій і понять – понятійний апарат, визначений предметом цієї науки [1, с. 43].

Час від часу категоріальний апарат любої науки змінюється, що обумовлено як об'єктивними, так і суб'єктивними факторами. Не є виключенням в цьому сенсі категоріальний апарат адміністративного права України. Він потребує свого оновлення, адже категорії радянського адміністративного права сьогодні втратили методологічні властивості та гальмують процеси оновлення доктрини адміністративного права і розвитку адміністративного законодавства у відповідності до потреб сучасного українського суспільства і держави. Але те, що сьогодні відбувається з категорією «публічне адміністрування» в науці адміністративного права, не можна назвати «оновленням» чи «еволюцією» категоріального апарату. Такого безвідповідального і деструктивного підходу у науковців, що переймаються проблемами адміністративного права і процесу, до формування категорій, які є системо-утворюючими категоріями в понятійному апараті адміністративного права, важко згадати в історії юридичної науки.

Науковців, які здатні систематизувати саму науку адміністративного права та оновлювати її категоріальний апарат, в Україні обмежена кількість. І це не дивлячись на те, що кандидатів і докторів юридичних наук по спеціальності «12.00.07» найбільше в країні ніж у будь-якій іншій спеціальності. В якості яскравого прикладу науковця, який за своїм інтелектуальним потенціалом чудово справлявся з систематизацією положень адміністративної науки, був Авер'янов Вадим Борисович. Науковців такого рівня завжди можна було перерахувати на пальцях однієї руки. Багато хто із сучасних дослідників намагається приміряти на собі корону науковця, здатного систематизувати, оновлювати адміністративну науку і цим сприяти її подальшому розвитку. Разом з тим, більшість із них здатні максимум на те, щоб проаналізувати матеріали практики та запропонувати зміни у норми чинного законодавства або ж розробити цікаву наукову концепцію, яка є лише однією із багатьох інших концепцій, представлених у юридичній літературі. Це якраз той випадок, коли кількість науковців по спеціальності «12.00.07» не забезпечує оновлення та повноцінного розвитку доктрини адміністративного права. Сьогодні з'явилося багато особистостей, які вважають себе новаторами у науці, а тому пропонують «свої» концепції, підходи і визначення, які, по-перше, відірвані від попередніх наукових доробок (складається враження, що такі науковці взагалі необізнані з історією розвитку наукової

думки), по-друге, не забезпечені достатнім рівнем аргументації (відсутні обґрунтовані пояснення щодо необхідності відмови від одних категорій та запровадження інших).

Отже, ситуація, яка склалася в юридичній науці із терміном «публічне адміністрування», потребує свого вирішення, адже подальший розвиток науки адміністративного права не можливий без уточнення змісту даного поняття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зміст поняття «публічне адміністрування» розкривається у працях В. М. Бевзенка, Є. Р. Бодунова, А. Л. Вітко, Р. С. Мельника, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Л. Л. Савранчук та інших науковців. Разом з тим, на фоні різноманітних авторських визначень поняття «публічне адміністрування» так і не отримало свого чіткого змісту в науці адміністративного права.

Метою написання статті є розкриття проблемних питань щодо визначення змісту поняття «публічне адміністрування» та сфери його використання у науці адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Наука адміністративного права знаходиться на стадії перегляду та оновлення категоріального апарату. Слід підкреслити, що процес формування нових та переосмислення старих правових понять в науці адміністративного права нічим не відрізняється від загального процесу формування та еволюції термінології в інших галузях юридичного знання [1, с. 43]. Обумовлена ж така еволюція категоріального апарату суттєвими змінами, що відбулися в адміністративно-політичній, соціально-культурній і господарській сферах суспільного життя. Вони вплинули як на зміст адміністративного законодавства та сутність правозастосовної діяльності органів виконавчої влади, так і на категоріальний апарат адміністративного права, де системо-утворюючою категорією довгий час виступало «державне управління».

«Державне управління», хоча і було системо-утворюючою категорією в радянському адміністративному праві, але мало багато трактувань, що ускладнювало його використання в науково-дослідних роботах.

Спочатку пропонували широке та вузьке трактування державного управління, де державне управління в широкому значенні визначалося як організуючий вплив всіх органів державної влади на відповідну сферу суспільних відносин (тобто органів законодавчої, виконавчої і судової гілок влади), а державне управління у вузькому значенні визначалося як організуючий вплив органів виконавчої влади на конкретну сферу суспільних відносин.

На це у 2004 році звернули увагу автори Академічного курсу з адміністративного права під редакцією В. Б. Авер'янова [2]. Вони стверджували, що дискусії, які точаться у вітчизняній адміністративно-правовій літературі щодо співвідношення широкого та вузького тлумачень поняття державного управління, є надуманими. Адже кожний з наведених варіантів тлумачення виправданий лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття. Тобто все залежить від об'єкту та цілей дослідження. Якщо об'єкт та цілі дослідження обумовлюють використання державного управління в широкому значенні, то саме в цьому значенні його бажано використовувати в конкретній науково-дослідній праці.

З таким підходом можна погодитись лише частково. Категоріальний апарат науки адміністративного права є індикатором системності науки і узгодженості її знань. Якщо різні за своїм змістом явища визначаються через одне і те ж поняття, то це свідчить про недосконалість понятійно-категоріального апарату відповідної науки. В науці адміністративного права є, наприклад, дискусії щодо визначення адміністративної відповідальності. Але ці дискусії характеризуються тим, що одне і те ж правове явище, яке одноставно називають науковці адміністративною відповідальністю, характеризується кожним із них з незначними відмінностями (хтось у визначенні звертає увагу на додаткову ознаку, хтось більш детально перераховує суб'єктів адміністративно-деліктних правовідносин, тощо).

Широке трактування державного управління і сьогодні залишило своє науково-методологічне значення при дослідженні правових явищ в рамках теорії держави та права

чи конституційного права. З моменту прийняття Конституції України в межах адміністративного права використання поняття «державне управління» як у широкому, так і вузькому значеннях втратило сенс, але консервативні уявлення про державне управління як системо-утворюючу категорію адміністративного права ще довгий час продовжували впливати на зміст науково-дослідної діяльності у цій сфері. Поняття «державне управління» (як в широкому так і у вузькому значеннях) продовжувало широко використовуватись в назвах науково-дослідних робіт до 2008 року [3; 4].

Разом з тим, частина науковців (з середини 90-х років), особливо ті, що переймалися проблемами предмету адміністративно-правового регулювання, звернули увагу на те, що категорія «державне управління» втратила свої методологічні властивості з наступних причин:

– по-перше, одним із суб'єктів адміністративних правовідносин виступає орган місцевого самоврядування, який не має відношення ні до системи органів державної влади, ні до сфери державного управління. Тобто виникла ситуація, коли учасником адміністративних правовідносин виступає не суб'єкт державного управління, як це трактувалося у доктрині радянського адміністративного права, а інший суб'єкт, наділений владними повноваженнями;

– по-друге, до відносин, які регулює адміністративне право, відносяться різні за змістом і цільовою спрямованістю суспільні відносини – внутрішньо-організаційні, публічно-сервісні та правоохоронні. Радянське адміністративне право всі їх характеризувало як суспільні відносини, які складаються у сфері державного управління (сфері реалізації державного управління). Але публічно-сервісні та правоохоронні відносини не є сферою реалізації державного управління. Перша сфера пов'язана з наданням адміністративних послуг населенню України, а друга – з забезпеченням охорони і захисту як адміністративних, так і інших правовідносин;

– по-третє, внутрішньо-організаційні відносини, які іноді в юридичній літературі характеризують як відносини, що складаються у сфері державного управління, теж неоднорідні за своїм змістом та цільовою спрямованістю. Тут окремо можна виділити: групу службових відносин, які пов'язані з прийняттям на публічну службу та вимогами щодо її проходження; групу відносин підпорядкування, що виникають в системі органів виконавчої влади; групу внутрішньо-організаційних відносин, що виникають в інших органах державної влади (наприклад, в прокуратурі, судах, СБУ та ін.).

Отже в науці адміністративного права виникла ситуація, коли, по-перше, є необхідність переосмислення поняття «державне управління» і визначення сфери його використання в адміністративному праві України, по-друге, є необхідність розробки та впровадження нової термінології, яка б змогла стати системо-утворюючою категорією адміністративного права.

Таку системоутворюючу категорію запропонували автори підручника з адміністративного права під загальною редакцією В. В. Коваленка. Вони зазначають, що адміністративні правовідносини – це відносини, які змінюються та припиняються в сфері публічного адміністрування [5, с. 47]. Тобто на зміну терміну «державне управління» поступово прийшов термін «публічне адміністрування». Він широко став використовуватись в назвах і змісті науково-дослідних праць (з 2008 року по сьогодні) [6; 7].

Разом з тим, слід звернути увагу на дві негативні тенденції у цій сфері:

1) категорія «державне управління» була у всіх сферах, у всіх значеннях і з усіма недоліками автоматично замінена категорією «публічне адміністрування». Тобто замість державного управління у широкому і вузькому значеннях з'явилося публічне адміністрування у широкому і вузькому значеннях [8; 9]. Такий підхід був руйнівним для науки радянського адміністративного права, бо необхідно було уточнювати в кожній конкретній науково-дослідній роботі в якому значенні використовує автор термін «державне управління». Теж саме сьогодні відбувається з терміном «публічне адміністрування». Щоправда в Україні з'явилися дисертації, в яких характеризуються суб'єкти публічного

адміністрування, але при цьому взагалі не розкривається зміст поняття «публічне адміністрування»;

2) категорія «державне управління» замінюється в адміністративному праві категорією «публічне адміністрування» (це не стосується теорії держави і права та конституційного права), яка розглядається у двох вимірах – функціональному і організаційно-структурному. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає, системну діяльність всіх структурних утворень, які мають таку функцію. При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [5, с. 23]. Цей підхід поєднує в собі внутрішньо- і зовнішньо-організаційну діяльність органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і поширює зміст публічного адміністрування на внутрішньо- і зовнішньо-організаційну діяльність органів, які не відносяться до жодної з гілок державної влади, наприклад, на діяльність прокуратури, СБУ, НАБУ і інших контрольно-наглядових та правоохоронних органів. Позитивним наслідком даного наукового підходу стосовно визначення публічного адміністрування є те, що діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тепер можна визначати за допомогою одного терміну «публічне адміністрування». Негативними ж наслідками даного наукового підходу є те, що: а) поняття «державне управління» повністю зникає із сфери адміністративного права; б) внутрішньо- і зовнішньо-організаційна діяльність органів виконавчої влади характеризується одним терміном «публічне адміністрування», тоді як кожна із вказаних видів діяльності має свої особливості; в) зовнішньо-організаційна діяльність органів, які не відносяться до жодної з гілок державної влади, є за своєю суттю контрольно-наглядовою чи правоохоронною діяльністю, а тому виникають сумніви щодо характеристики такої діяльності через термін «публічне адміністрування»;

3) «публічне адміністрування» і «державне управління» не є тотожними чи взаємовиключними поняттями. Кожна категорія має свою специфічну сферу використання та доповнює одна одну при характеристиці діяльності органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Наприклад, 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. Але не є публічним адмініструванням, на думку В. М. Бевзенка і Р. С. Мельника, діяльність, пов'язана з внутрішньою організацією функціонування органів публічної влади. Її пропонується назвати внутрішньо-управлінською діяльністю, яка так само як і публічне адміністрування, регламентується нормами адміністративного права [10, с. 39-41]. Позитивними наслідками даного наукового підходу щодо визначення публічного адміністрування є те, що: а) форма діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначається одним терміном (парламент здійснює законотворчу діяльність, суди – правосуддя, а органи виконавчої влади – публічне адміністрування); б) внутрішньо- і зовнішньо-організаційна діяльність органів виконавчої влади термінологічно розмежується між собою. Так, внутрішньо-організаційна 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. Негативним же наслідком даного наукового підходу є те, що В. М. Бевзенко і Р. С. Мельник відносять до публічного адміністрування весь спектр зовнішньо-організаційної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тобто і правотворчу, і контрольно-наглядову, і юрисдикційну, і публічно-сервісну діяльність.

Як такої еволюції категоріального апарату адміністративного права, який пов'язаний із сферою діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не відбулося. Поняття «державне управління» та «публічне адміністрування» використовуються в юридичній літературі хаотично, що негативно позначається як на досліджен-

нях адміністративно-правових явищ. До того ж категоріальний апарат адміністративного права сьогодні остаточно втратив зв'язок з категоріальним апаратом інших наукових напрямів, які пов'язані з дослідженням окремих аспектів управління як соціального явища, – менеджмент, теорія державного управління і ін. Є також намагання напрацювати свій (незалежний від інших наук) понятійний апарат щодо форм прояву діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим, хочемо запропонувати своє бачення змісту поняття «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права та критеріїв його співвідношення з поняттям «державне управління».

Погоджуємося з тим, що кожна гілка влади має свою форму зовнішнього прояву. Основна зовнішня форма діяльності парламенту це законотворчість (вид правотворчості). Правотворчістю наділені також Президент України, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, передбачені чинним законодавством, для яких правотворчість не є основною формою їх діяльності.

Основна зовнішня форма діяльності судів в Україні це здійснення правосуддя (вид юрисдикційної діяльності). Правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування ж функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються (ст. 24 Конституції України). Разом з тим, юрисдикційну діяльність можуть здійснювати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, але вона не є основною формою їх діяльності.

Основна зовнішня форма діяльності більшості органів державної влади, які не відносяться до гілок законодавчої, судової і виконавчої влади, є контрольно-наглядова (прокуратура і ін.) чи правоохоронна діяльність (СБУ, НАБУ і ін.). Таку діяльність можуть здійснювати також органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, але вона не є основною формою їх діяльності.

Основна зовнішня форма діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування це публічне адміністрування. Публічне адміністрування – це зовнішньо-організуюча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, крім правотворчої, юрисдикційної, контрольно-наглядової та правоохоронної діяльності. Така діяльність, в основному, 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 відносяться 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», на нашу думку, матимуть методологічне значення при дослідженні адміністративно-правових явищ.

Висновки. На підставі проведеного аналізу можна зробити наступні висновки. Сьогодні склалося три підходи щодо визначення поняття «публічне адміністрування»:

1) категорія «державне управління» була у всіх сферах, у всіх значеннях і з усіма недоліками автоматично замінена категорією «публічне адміністрування». Тобто замість державного управління у широкому і вузькому значеннях з'явилося публічне адміністрування у широкому і вузькому значеннях;

2) категорія «державне управління» замінюється в адміністративному праві категорією «публічне адміністрування», яка розглядається у двох вимірах – функціональному і організаційно-структурному»;

3) «публічне адміністрування» і «державне управління» мають чітко визначені сфери використання, так державне управління використовується при характеристиці внутрішньо-організаційних відносин в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а публічне адміністрування – при характеристиці зовнішньо-організуючої діяльності зазначених органів.

Якщо правотворчу, юрисдикційну, контрольно-наглядову та правоохоронну діяльність розглядати як самостійні форми діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, то зміст поняття «публічне адміністрування» звужується лише до зовнішньо-організуючої діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в публічно-сервісній сфері та полягає в реалізації прав і свобод людини та громадянина, а також в наданні адміністративних послуг.

Список літератури

1. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права [Текст] : монографія / О. І. Миколенко. – М. : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
2. Адміністративне право України [Текст]. Академічний курс : підручник у 2-х томах. Т. 1: Загальна частина / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосниченко [та ін.] ; відповід. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
3. Бурило Ю. П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю. П. Бурило ; Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. – К., 2008. – 215 с.
4. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. С. Панова ; Одеська національна юридична академія. – О., 2008. – 220 с.
5. Курс адміністративного права України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.] / за заг. ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
6. Бодунов Є. Р. Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. Р. Бодунов ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2013. – 207 с.
7. Савранчук Л. Л. Публічне адміністрування оформлення та видачі візових документів для в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. Л. Савранчук ; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2012. – 191 с.
8. Вітко А. Л. Публічне адміністрування у сфері забезпечення енергетичної безпеки [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. Л. Вітко ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2018. – 207 с.
9. Якимець Ю. В. Публічне адміністрування сферою культури [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю. В. Якимець ; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2012. – 228 с.
10. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право [Текст] : підручник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. – К.: Ваіге, 2014. – 376 с.

Стаття надійшла 25.05.2018 р.

А. И. Миколенко, докт. юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ПОНЯТИЯ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ» И «ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ» В КАТЕГОРИАЛЬНОМ АППАРАТЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Резюме

В статье раскрывается процесс эволюции категориального аппарата административного права относительно понятий «государственное управление» и «публичное администрирование». Дается критический анализ представленных в юридической литературе современных подходов к определению этих понятий и сфер их использования в науке административного права. Предлагаются возможные пути решения этой теоретической проблемы.

Ключевые слова: государственное управление, публичное администрирование, административное право, категориальный аппарат, исполнительная власть.

O. I. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
Head the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

**CONCEPT OF «STATE MANAGEMENT» AND
«PUBLIC ADMINISTRATION» IN THE CATEGORICAL APPARATUS
OF ADMINISTRATIVE LAW**

Summary

The article reveals the process of evolution of the categorical apparatus of administrative law concerning the concepts of «state management» and «public administration». A critical analysis of the modern approaches presented in the legal literature concerning the definition of these concepts and their fields of application in the science of administrative law is given. Probable ways to solve this theoretical problem are proposed.

Key words: state management, public administration, administrative law, categorical apparatus, the executive.