

Набокова О.Г.

Запорізький національний університет

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ» В КАТЕГОРІАЛЬНОМУ АПАРАТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті були охарактеризовані методологічні передумови виникнення в категоріальному апараті адміністративного права поняття «публічне адміністрування». Важливе значення для розвитку теорії адміністративного права, адміністративного законодавства і вдосконалення правозастосовної практики у відповідній сфері суспільних відносин має категоріальний апарат адміністративного права. Сьогодні на місце системо-утворюючої категорії адміністративного права претендує поняття «публічне адміністрування», втім в науковій літературі відсутні вичерпні аргументи щодо необхідності впровадження у категоріальний апарат адміністративного права даного поняття. Доведено, що до методологічних передумов виникнення поняття «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права слід віднести: 1) перегляд в доктрині адміністративного права місця і ролі виконавчої влади в механізмі розподілу державної влади; 2) переосмислення напрямів діяльності органів виконавчої влади; 3) переосмислення предмету адміністративного права; 4) переосмислення методу, способів та типів адміністративно-правового регулювання; 5) необхідність оновлення категоріального апарату адміністративного права. З'ясовано, що ідея запровадження в категоріальний апарат адміністративного права нового поняття, яке б характеризувало тільки діяльність органів виконавчої влади, вітала в науковому середовищі давно, але вона довгий час не виникала з наступних поважних причин: 1) місце поняття «державне управління» було настільки непорушним в категоріальному апараті адміністративного права, що більшість науковців не наважувалися пропонувати та обґрунтовувати свої альтернативні поняття; 2) запропоновані ж в науковій літературі альтернативні поняття (до них відноситься і поняття «публічне адміністрування») мали стільки недоліків, що сприймати їх як категорії адміністративного права було неможливо. Такі поняття не тільки не сприяли дослідженням адміністративно-правових явищ, а ще більше заплутували дослідників в розумінні сутності функціонування виконавчої влади в Україні. Встановлено, що поняття «державне управління» перестало бути системо-утворюючою категорією для адміністративного права. Воно поступово втрачало свої методологічні властивості і не допомагало описувати та розкривати специфіку нових адміністративно-правових явищ і процесів, які відбувалися у суспільстві. Констатується, що поняття «публічне адміністрування» раптово з'явилося серед понять адміністративного права, витіснило собою категорію «державне управління», але гармонійно так і не було узгоджено із іншими категоріями адміністративного права.

Ключові слова: публічне адміністрування, категоріальний апарат адміністративного права, державне управління, реформа адміністративного права, методологічні передумови, доктрина адміністративного права, виконавча влада, публічно-партнерські відносини, предмету адміністративного права, метод адміністративно-правового регулювання, суб'єкти публічного адміністрування.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Важливе значення для розвитку теорії адміністративного права, адміністративного законодавства і вдосконалення правозастосовної практики у відповідній сфері суспільних відносин має категоріальний апарат адміністративного права. Довгі роки ключовим

поняттям адміністративного права була категорія «державне управління». Навколо неї будувалася система адміністративного права, предмет адміністративно-правового регулювання, класифікація адміністративних правовідносин і суб'єктів адміністративного права.

Сьогодні на місце системо-утворюючої категорії адміністративного права претендує поняття

«публічне адміністрування», у зв'язку з чим, актуалізувалися дослідження методологічних передумов виникнення даного поняття у категоріальному апараті адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зміст поняття «публічне адміністрування» розкривається в чисельних наукових та навчально-методичних публікаціях з права, зокрема, цьому питанню присвятили свої праці такі вчені, як В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, М.С. Ковтун, Н.П. Матюхіна, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко і ін.

Разом з тим, в науковій літературі відсутні вичерпні аргументи щодо необхідності впровадження у категоріальний апарат адміністративного права поняття «публічне адміністрування». Вся аргументація зводиться до твердження, що в будь-якій демократичній країні, до яких відноситься і Україна, функціонування виконавчої гілки влади здійснюється на засадах публічного адміністрування і цим засадам не в повній мірі відповідають застарілі уявлення про державне управління, які були розповсюджені в радянському адміністративному праві. На жаль, така аргументація не має методологічного підґрунтя і базується на особистих враженнях окремих науковців.

Постановка завдань. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні: а) виявити методологічні передумови виникнення в категоріальному апараті адміністративного права поняття «публічне адміністрування»; б) охарактеризувати кожну із таких виявлених методологічних передумов виникнення поняття «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Концепція реформи адміністративного права [1] частково називає методологічні передумови розвитку науки адміністративного права і її категоріального апарату, втім користуючись власним баченням проблематики пропонуємо авторський перелік таких передумов.

Отже, до методологічних передумов виникнення в категоріальному апараті адміністративного права поняття «публічне адміністрування», на нашу думку, відносяться наступні.

1. *Перегляд в доктрині адміністративного права місця і ролі виконавчої влади в механізмі розподілу державної влади.* Автори Концепції реформи адміністративного права, посилаючись на досвід демократичних країн Європи, підкреслюють: «Все це примушує і на доктринальному рівні, і на практиці переглянути традиційне в минулому визнання пріоритетності у виконанні

державою завдань з організації управління суспільними справами» [1], що відбувалося без врахування прав і свобод приватної особи як учасника таких публічно-правових відносин. Тобто в радянському адміністративному праві наукова свідомість обмежувалася наступними судженнями: «Є держава, яка реалізує свою владу через законодавчу, судову та виконавчу гілки влади. Виконавча влада забезпечує реалізацію положень законів та реалізує державну політику у багатьох сферах суспільного життя, а тому необхідно створити для органів виконавчої влади максимально комфортні умови для реалізації покладених на них завдань».

Підкреслюємо, що в цих судженнях загалі не фігурували такі поняття як «адміністративно-правовий статус приватної особи» та «забезпечення прав і свобод особи у публічно-правовій сфері». Таким чином, предметом концентрації уваги адміністративістів радянського періоду була виконавча влада та її ефективна діяльність, тоді як сьогодні (у сучасній Україні) таким предметом виступають публічно-партнерські відносини між суб'єктами, що реалізують виконавчу владу, та приватними особами, а також діяльність суб'єктів виконавчої влади, пріоритетами якої є визнання, повага прав і свобод людини та громадянина, а також забезпечення їх реалізації, охорони та захисту.

Дану передумову ми виділяємо і тому, що пов'язуємо її із фактом виникнення поняття «публічне адміністрування» в категоріальному адміністративного права. Значимо, що такі гілки державної влади як законодавча і судова мають свій особистий вид державної діяльності (точніше їхнє термінологічне визначення) – «законодавча діяльність» та «правосуддя». Виконавча влада такого специфічного виду державної влади (у термінологічному вигляді) не має. Поняття «державне управління», наприклад, в політології, теорії державного управління та конституційному праві визначається як організуючий вплив, який здійснюють законодавча, судова та виконавча влади. Зокрема, В.С. Папуша стверджує: «Сучасні демократичні держави в процесі здійснення державного управління важко увити без поділу гілок влади на законодавчу виконавчу і судову» [2]. Тому із поняттям «державне управління» завжди в категоріальному апараті адміністративного права виникали проблеми. Ідея ж запропонувати в межах адміністративного права термін, який би свідчив про державну діяльність органів виконавчої влади, вітала в науковому середовищі давно, але:

по-перше, місце поняття «державне управління» було настільки непорушним в категоріальному апараті адміністративного права, що більшість науковців не наважувалися пропонувати та обґрунтовувати свої альтернативні поняття;

по-друге, запропоновані в науковій літературі альтернативні поняття (до них відноситься і поняття «публічне адміністрування») мали стільки недоліків, що сприймати їх як категорії адміністративного права було неможливо. Такі поняття не тільки не сприяли дослідженням адміністративно-правових явищ, а й ще більше заплутували дослідників в розумінні сутності функціонування виконавчої влади в Україні.

2. *Переосмислення напрямів діяльності органів виконавчої влади.* Автори Концепції реформи адміністративного права акцентували увагу на необхідності посилення правозабезпечувальної діяльності органів виконавчої влади, втім вони постійно зловживали терміном «державне управління» і на жаль не бачили необхідності оновлення категоріального апарату адміністративного права в цій частині. Проблема полягає в тому, що органи виконавчої влади здійснюють підзаконну правотворчу діяльність (розпорядча діяльність), правозастосовну діяльність (мова йде про видання актів індивідуальної дії), публічно-сервісну (правозабезпечувальну), правоохоронну, юрисдикційну, контрольну-наглядову, профілактичну та багато інших видів діяльності. Які ж із цих видів діяльності охоплюються поняттям «публічне адміністрування» і сьогодні не зрозуміло, бо наука адміністративного права не дає на це запитання однозначної відповіді. Втім, поява поняття «публічне адміністрування» в адміністративному праві це спроба систематизувати знання про державну діяльність, що здійснюють органи виконавчої влади. На нашу думку, ця спроба сьогодні є більше невдалою, ніж успішною, бо цю наукову (теоретичну) проблему можуть вирішити лише адміністративісти, які працюють на третьому (загальнотеоретичному) рівні пізнання адміністративно-правових явищ. Аналіз же наукових джерел, що присвячені публічному адмініструванню, підштовхує нас до висновку, що таких науковців в Україні сьогодні немає, і це загальна проблема формування наукових кадрів для дослідження адміністративно-правових явищ. Тобто існує безліч альтернативних авторських думок на правове явище, але відсутнє системне сприйняття його як категорії адміністративного права. За амбіціями науковців не можна розглядати користь їх «наукової новизни» для самої науки.

3. *Переосмислення предмету адміністративного права.* Не є секретом той факт, що майже до 2014 року в окремих навчально-методичних публікаціях предмет адміністративного права визначався як суспільні відносини, які складаються в сфері реалізації державного управління [3, с. 13; 4, 26–28; 5, с. 21]. Таким чином, хоча в навчально-методичній літературі відбувалася поступова трансформація наукової свідомості щодо розуміння предмету адміністративного права, але переважна більшість суспільних відносин, які, на думку вчених, відносились до предмету адміністративно-правового регулювання, традиційно продовжувала характеризуватись через використання термінів «відносини державного управління» і «управлінські відносини». Втім, в якийсь момент для більшості провідних науковців (у одних науковців таке прозріння відбулося в 2001 році [6, с. 3–8], у інших – пізніше [7, с. 20–31]) стало очевидним, що поняття «державне управління» перестало бути системо-утворюючою категорією для адміністративного права. Воно поступово втрачало свої методологічні властивості і не допомагало описувати і розкривати специфіку нових адміністративно-правових явищ і процесів, які відбувалися у суспільстві. Наприклад, одними із перших, хто в навчально-методичній літературі відкрито заявив про неспроможність категорії «державне управління» і далі виконувати методологічні функції, були автори підручника «Курс адміністративного права України» (2012 р.) [7]. Вони зазначають: «Публічна адміністрація вже фактично посідає місце, яке у радянському адміністративному праві належало категорії «державне управління». Сьогодні наукове осмислення і подальша розробка теорії публічної адміністрації є одним із головних напрямів доктринального оновлення адміністративного права України, важливим підґрунтям його трансформації у сучасну юридичну галузь європейського змісту» [7, с. 23]. Власне з цього моменту і почався поступовий процес впровадження поняття «публічне адміністрування» в категоріальний апарат адміністративного права, бо без цього поняття важко було поєднати між собою різні суспільні відносини, які регулюються нормами адміністративного права. Сам же процес впровадження даної категорії в адміністративне право достатньо багатограний і іноді – комічний, але це питання варте уваги в межах окремої наукової публікації.

4. *Переосмислення методу, способів та типів адміністративно-правового регулювання.* Взагалі це актуальна тема для окремого дисертаційного

дослідження, яка потребує, особливо сьогодні, коли суттєво змінилися взаємовідносини між публічно-владними суб'єктами та приватними особами в адміністративному праві, ретельного та комплексного дослідження. Втім, лаконічно окреслимо основні проблеми в цій сфері, які безпосередньо стосуються процесу впровадження в адміністративне право категорії «публічне адміністрування».

По-перше, слід чітко визначитись із роллю методу адміністративного права в нових умовах та обов'язково розмежовувати між собою поняття «метод», «способи» та «типи» адміністративно-правового регулювання. У першому випадку мова йде про імперативний, диспозитивний, диспозитивно-імперативний (про нього сьогодні заговорили представники цивільного права [8, с. 87–91]) та імперативно-диспозитивний методи (про нього все частіше стали говорити представники адміністративного права [9, с. 13]). До способів адміністративно-правового регулювання слід відносити приписи, заборони і дозволи, а до типів правового регулювання – особливості розповсюдження дозволів, заборон і приписів на окремих учасників галузевих правовідносин. Суб'єкти публічного адміністрування є одними із головних суб'єктів, що встановлюють (якщо мова йде про підзаконні акти) та реалізують (як суб'єкти правозастосовної діяльності) норми адміністративного права. Поява публічно-партнерських відносин в адміністративному праві (їх можна назвати і «імперативно-диспозитивні відносини») вимагає від нас відповіді на запитання – чи є такі відносини проявом публічного адміністрування чи можливо є сенс відділяти публічно-владну діяльність у чистому вигляді від діяльності публічно-владного суб'єкта, яка породжує публічно-партнерські (імперативно-диспозитивні відносини)? Тобто, впровадження в категоріальний апарат адміністративного права поняття «публічне адміністрування» вимагає від нас і пояснень щодо його прояву у нових, раніше невідомих для адміністративного права, правовідносинах.

По-друге, через аналіз правозастосовної діяльності органів виконавчої влади можна визначитись із співвідношенням у такій діяльності долі забезпечення приписів, заборон і дозволів. В демократичних країнах доля забезпечення дозволів суттєво превалує над долями забезпечення приписів і заборон.

По-третє, традиційно в радянському адміністративному праві все оцінювалось з позиції держави та її органів, а тому тип адміністративно-

правового регулювання стосувався виключно державних органів. Наприклад, автори Концепції реформи адміністративного права зазначали ще в 2000 році наступне: «Якщо в адміністративно-правовому регулюванні компетенції органів виконавчої влади діє принцип «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», то стосовно громадян має бути найповніше врахований загальнодозвільний принцип «дозволено все, що прямо не заборонено законом». Це цілком відповідає призначенню держави забезпечувати права і свободи громадян» [1]. Автори Концепції реформи адміністративного права, на жаль, вживають термін «принцип», тоді як мова йде про тип адміністративно-правового регулювання. Тобто, для суб'єктів публічного адміністрування повинен залишатись тип адміністративно-правового регулювання, який звучить – «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», то для приватних осіб він повинен звучати по іншому – «дозволено все, що прямо не заборонено законом». Дуже мало в науковій літературі думок стосовно цієї проблеми, але вона має принципове значення для обґрунтованого правосуддя, що здійснюється адміністративними судами. Часто судді оцінюють дії приватної особи, що звернулась за захистом до адміністративного суду, з позицій архаїчного типу адміністративно-правового регулювання – «дозволено лише те, що прямо передбачено законом». Але для суттєвих змін у цій сфері треба змінювати правосвідомість всіх без виключення громадян України.

5. *Необхідність оновлення категоріального апарату адміністративного права.* Всі вище перераховані нами методологічні передумови неминуче приводять до необхідності оновлення категоріального апарату адміністративного права. Просто змінювати зміст певного поняття, не змінюючи його термінологічне визначення (як це довгий час намагалися робити із поняттям «державне управління»), не вийде. Кожній епохі, кожному історичному періоду притаманний свій набір категорій, за допомогою яких здійснюються дослідження. Наприклад, автори колективної монографії за редакцією Ю.М. Оборотова зазначають: «Правові категорії – це граничні за рівнем, найглибші за змістом й широкі за обсягом фундаментальні поняття, які відображають найсуттєвіші властивості та взаємозв'язок правових явищ. Вони являють собою логічну основу, на якій вибудовується система правових понять, що утворюють значеннєвий ряд» [10, с. 396]. Не дивлячись на те, що у нас виникли сумніви стосовно

того, що в українській мові існує слово «значеневий», в цілому погоджуємось з думками науковців. Категорії це поняття, на яких базується логічність, узгодженість, системність будь-якої науки. Як тільки в науці виникають проблеми із її категоріальним апаратом, то це свідчення того, що вона (наука) починає втрачати логічність, узгодженість і системність. Іншими словами, категорії адміністративного права це індикатори «здоров'я» науки адміністративного права. При цьому, важливо не просто «заштовхнути» в систему існуючих категорій адміністративного права нову категорію, необхідно щоб вона була гармонійно вплетена в категоріальний апарат адміністративного права. Стосовно поняття «публічне адміністрування» це сказати важко, бо воно раптово з'явилося серед понять адміністративного права, витіснило собою

категорію «державне управління», але гармонійно так і не було узгоджено із іншими категоріями адміністративного права.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що до методологічних передумов виникнення поняття «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права слід віднести: 1) перегляд в доктрині адміністративного права місця і ролі виконавчої влади в механізмі розподілу державної влади; 2) переосмислення напрямів діяльності органів виконавчої влади; 3) переосмислення предмету адміністративного права; 4) переосмислення методу, способів та типів адміністративно-правового регулювання; 5) необхідність оновлення категоріального апарату адміністративного права.

Список літератури:

1. Про Концепцію реформи адміністративного права України: Проект Постанови Верховної Ради України від 11.09.2000 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8943
2. Папуша В.С. Виконавча влада: місце та роль в системі державної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=936>
3. Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посіб. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.
4. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
5. Біла-Гіунова Л.Р., Кравець В.Р., Могил С.К. Адміністративне право України : Навчально-методичний посібник. Одеса : Фенікс, 2011. 400 с.
6. Васильєв А.С. Адміністративне право України (загальна частина). Навч. посіб. Х.: Одіссей, 2001. 288 с.
7. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух В.Д. Сущенко [та ін.] за ред. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
8. Васильєв В.В. Диспозитивність та імперативність норм цивільного права в контексті визначення меж саморегулювання цивільних відносин: змістовно-методологічний аналіз. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. Том 1. С. 87–91.
9. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
10. Креативність загальнотеоретичної юриспруденції: монографія / [Ю.М. Оборотов, В.В. Завальнюк, В.В. Дудченко та ін.] ; за ред. Ю.М. Оборотова. Одеса: Фенікс, 2015. 488 с.

Nabokova O.H. METHODOLOGICAL REQUIREMENTS FOR THE EMERGENCE OF THE CONCEPT “PUBLIC ADMINISTRATION” IN THE CATEGORICAL APPARATUS OF ADMINISTRATIVE LAW

The article described the methodological prerequisites for the emergence of the concept of “public administration” in the categorical apparatus of administrative law. The categorical apparatus of administrative law is important for the development of the theory of administrative law, administrative legislation and the improvement of law enforcement practice in the relevant sphere of social relations. Today, the concept of “public administration” claims the place of the system-forming category of administrative law, however, there are no comprehensive arguments in the scientific literature regarding the need to introduce this concept into the categorical apparatus of administrative law. It has been proven that the methodological prerequisites for the emergence of the concept of “public administration” in the categorical apparatus of administrative law should include: 1) review of the place and role of executive power in the mechanism of distribution of state power in the doctrine of administrative law; 2) rethinking the areas of activity of executive authorities; 3) rethinking the subject of administrative law; 4) rethinking the method, methods and types of administrative and legal regulation; 5) the need to update the categorical apparatus of administrative law. It was found that the idea of introducing a new concept into the categorical apparatus of administrative law, which would

characterize only the activities of executive authorities, was welcomed in the scientific environment for a long time, but it did not arise for a long time for the following important reasons: 1) the place of the concept of “state administration” was so inviolable in the categorical apparatus of administrative law that most scientists did not dare to propose and substantiate their alternative concepts; 2) alternative concepts proposed in scientific literature (including the concept of “public administration”) had so many shortcomings that it was impossible to perceive them as categories of administrative law. Such concepts not only did not contribute to the study of administrative and legal phenomena, but even more confused researchers in understanding the essence of the functioning of the executive power in Ukraine. It was established that the concept of “state administration” ceased to be a system-forming category for administrative law. It gradually lost its methodological properties and did not help to describe and reveal the specifics of new administrative-legal phenomena and processes that occurred in society. It is noted that the concept of “public administration” suddenly appeared among the concepts of administrative law, supplanted the category of “state administration”, but was not harmoniously coordinated with other categories of administrative law.

Key words: *public administration, categorical apparatus of administrative law, state administration, reform of administrative law, methodological prerequisites, doctrine of administrative law, executive power, public-partner relations, subject of administrative law, method of administrative-legal regulation, subjects of public administration.*