

УДК 342.9

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ПРИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: УЗАГАЛЬНЕНИЙ ІСТОРІОГРАФІЧНИЙ АНАЛІЗ ДОКТРИНАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ТА СУЧАСНЕ ЇЇ РОЗУМІННЯ

Юрій ЦВІРКУН,кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена визначенню, під кутом зору історіографічного аналізу доктринальних підходів, правової природи та призначення публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-правова доктрина, державне управління, публічне адміністрування, правова природа.

LEGAL NATURE AND PURPOSE OF PUBLIC ADMINISTRATION: A GENERALIZED HISTORIOGRAPHICAL ANALYSIS OF DOCTRINAL APPROACHES AND ITS CONTEMPORARY UNDERSTANDING

Yurii TSVIRKUN,Candidate of Law Sciences, Applicant at the Department of Department of Administrative and Commercial Law
of Zaporizhzhya National University

SUMMARY

In terms of the historiographical analysis of doctrinal approaches the articles examines the definition of the legal nature and the appointment of the public administration.

Key words: administrative law, administrative law doctrine, state administration, public administration, legal nature.

Постановка проблеми. Правова природа та призначення публічної адміністрації до цього часу залишаються недостатньо вивченими, що вказує на актуальну необхідність продовження наукових досліджень у цьому напрямі. Зокрема, з огляду на тенденції розвитку науки адміністративного права, здається слушним приділення особливої уваги дослідженню розуміння категорії «публічне адміністрування».

Метою та завданням статті є дослідження правової природи та призначення публічної адміністрації зі здійсненням історичного екскурсу.

Виклад основного матеріалу. Перманентний процес оновлення вітчизняної адміністративно-правової доктрини, який супроводжується переглядом ключових засад адміністративного права та його системи, неминує охоплює своєрідною «трансформаційною хвилею» як методологію науки адміністративного права, що закладає якісно нові підходи до розуміння цієї галузі права, так і тлумачення базових, системотворчих понять та категорій. Для сучасної адміністративно-правової науки характерна не просто відмова від догматичних засад радянського адміністративного права, але й запозичення європейських принципів, понять і ключових категорій так званого європейського адміністративного права. Однією з таких правових категорій, без сумніву, є категорія «публічна адміністрація», що здебільшого використовується як узагальнена назва всіх загалом або окремих суб'єктів публічної влади.

Справедливим буде зазначити, що аналіз новітньої адміністративно-правової літератури дає підстави стверджувати, що на її сторінках триває розпочатий ще на зламі тисячоліть процес пошуку відповідей на такі запитання: що являє собою публічна адміністрація? Яка її суть, правова природа та призначення?

Вирішення цього наукового завдання неможливе без історичного екскурсу, який дасть змогу не тільки встановити певну тенденційність у науковому пошуку на різних етапах становлення адміністративно-правової літератури, але й допоможе сформулювати теоретичне підґрунтя сучасного розуміння правової природи публічної адміністрації. Зокрема, у дореволюційній адміністративно-правовій літературі досить змістовно досліджували питання адміністративно-правового статусу органів управління, які в різних джерелах іменувалися адміністративними установами [1, с. 107]; органами адміністрації [2, с. 1; 3, с. 107], органами виконавчої влади [4], адміністративно-поліцейськими установами [5, с. 52], органами внутрішнього управління [6, с. 63] тощо. Як слушно зауважує І.С. Гриценко, головним завданням даної роботи вчені бачили розроблення такої системи суб'єктів публічного управління, таких правових засад їхньої діяльності, які б дозволили розглядати останніх повноцінними суб'єктами адміністративно-правових відносин, зв'язаних взаємними правами та обов'язками із громадянами [7, с. 103]. Водночас варто додати, що більшість учених-адміністративістів, коли висловлювали власні думки щодо предмета адміністративного (поліцейського) права, практично формували різні підходи до розуміння суті та призначення діяльності «органів поліції», «внутрішнього управління», «адміністрації», що дало змогу сучасним дослідникам поділити вчених того періоду на лібералів та консерваторів [8, с. 149; 9, с. 21].

Узагальнений аналіз досліджень у дореволюційній адміністративно-правовій літературі питань правової природи та призначення публічного адміністрування дозволив зазначити, що вказана проблематика розглядалася зазвичай під кутом зору формулювання авторських думок щодо змісту та предмета поліцейського, або адміністративного

права (права внутрішнього управління). У цьому контексті варто погодитися з І.С. Гриценком у тому, що в цей період вчені лише почали робити перші висновки про необхідність дослідження місця та ролі суб'єктів публічного управління в публічно-правових відносинах, що регулювалися нормами адміністративного права. Однак зазначені спроби давалися важко, оскільки наштовхувалися на чинне на той час законодавство, яке в частині регулювання правового статусу органів управління здебільшого залишалося поліцейським [7, с. 115].

Водночас варто зазначити, що саме в цей період вчені-адміністративисти розробили підстави для класифікації органів управління, що частково лягли в основу формування сучасного уявлення про систему публічної адміністрації та її елементи (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання тощо). Окремо варто підкреслити, що деякі вчені (наприклад, Е.М. Берендтс та І.Т. Тарасов) обстоювали тезу про участь у публічному адмініструванні не тільки органів публічної (державної або самоврядної) влади, але й широкого кола приватних осіб як юридичних, так і фізичних, що також варто визнати перманентною ознакою вказаного періоду розвитку адміністративно-правової науки, яка підтверджувала ідею про те, що саме в цей час було сформовано основні постулати сучасної моделі публічної адміністрації.

Під час історіографічного огляду дослідження в адміністративно-правовій літературі проблематики публічного адміністрування (загалом та окремих її складників), варто зазначити, що частина вчених-адміністративістів (О.Ф. Євтихійєв, В.Л. Кобалевський, М.П. Карадже-Іскров, А.І. Єлістратов), чії праці вийшли друком після 1917 р., розвивали сформований ще в минулий період становлення адміністративно-правової науки вектор досліджень публічної адміністрації, який, щоправда, зазнав деяких «деформацій» із боку нових соціально-політичних та економічних реалій Радянського Союзу та його ідеології. Водночас саме тоді (з 1917 р. до кінця 30-х рр. XX ст.) з'являється нова генерація вже радянських вчених, наукова діяльність яких в основному заперечувала надбання їхніх попередників. У цей проміжок часу напрям дослідження правової природи публічної адміністрації суттєво схиляється в бік вивчення суто тих відносин, що виникають у сфері державного управління та правового статусу радянських центральних органів виконавчої влади (наприклад, наукові праці С.С. Студенікіна, Г.С. Гурвіча, В.І. Ігнат'єва, О.М. Турубіна та інших).

У результаті цього в періодичній науковій літературі з'являються численні статті, присвячені, наприклад, питанням організації президії союзного Центрального виконавчого комітету [10], діяльності Ради народних комісарів [11], розподілу функцій в апараті повітового виконкому [12] тощо. Особливістю зазначених статей була практично цілковита відсутність у них наукових положень. І це загалом зрозуміло, оскільки нову радянську владу та її ідеологів у ті часи цікавив передусім практичний, а не теоретичний бік проблеми. Отже, як слушно зазначає І.С. Гриценко, такі дослідження в основному розкривали практичний складник діяльності виконавчих органів влади, а теоретичні питання залишалися поза увагою більшості радянських учених [7, с. 117]. Лише окремі вчені-адміністративісти теоретично обґрунтовували та науково осмислювали зазначену проблематику, не тільки приділяли увагу аналізу нормативно-правових актів, що визначали коло повноважень відповідних органів управління, але й розкривали теоретико-правові аспекти їхньої діяльності (питання правоздатності та дієздатності владних суб'єктів, класифікації останніх, правової природи публічної влади загалом тощо).

Тенденція, пов'язана з гіпертрофованим впливом «радянського світогляду» на адміністративно-правову

науку, значно загострилася в 40–60 рр. минулого століття, а в 70–80 рр. остаточно сформувалася в догматичний науковий концепт під назвою «радянське адміністративне право», який визначив «державоцентристський» вектор наукових досліджень як базовий в адміністративно-правовій науці, що вирішально вплинуло на визначення правової природи публічної адміністрації не тільки в той час, але й заклало помилкове сприйняття його призначення багатьма вченими-адміністративістами, державними службовцями та пересічними громадянами на багато років уперед.

У цей період розвитку адміністративно-правової наукової думки державне управління стає центральним предметом дослідження, а уявлення про нього базується не на науково сформованих теоретичних основах, а на засадах комуністичної ідеології. Яскраво відображають дещо спотворене уявлення про суть та призначення державного управління тези Г.І. Петрова. Зокрема, радянський вчений стверджував, що радянське державне управління – новий, вищий тип державного управління, що відповідає цілям і завданням диктатури робітничого класу. Будучи за своєю природою соціалістичним, воно є принципово протилежним державному управлінню в експлуататорських суспільствах, зокрема в сучасному буржуазному суспільстві [13, с. 35]. Г.І. Петров наголошував на тому, що провідним принципом радянського державного управління є керівництво Комуністичної партії Радянського Союзу. Всі інші принципи радянського державного управління здійснюються під постійним і єдиним керівництвом Комуністичної партії [13, с. 40].

Саме в такому руслі розглядалася правова природа державного управління більшістю вчених-адміністративістів, а наукові дискусії стосувалися лише обсягу та сфер впливу державного управління. Так, варто зауважити, що одні вчені ототожнювали державне управління із системою органів і розглядали як виконавчо-розпорядчу діяльність тільки цих органів [14, с. 13; 15, с. 484, 16, с. 7], інші ж стверджували, що виконавчо-розпорядчу діяльність здійснюють всі державні органи, але різною мірою і різної якості [17, с. 7].

Отже, як зауважує І.О. Сквірський, державне управління в радянський період аналізувалося як один із видів державної діяльності поруч із такими її видами, як законодавча діяльність, правосуддя та прокурорський нагляд; здійснювалося спеціальними суб'єктами – органами радянського державного управління, які утворювали самостійний вид державних органів, покликаних здійснювати саме управлінську діяльність; його основним напрямом діяльності було виконання законів та підзаконних актів; воно ототожнювалося з державним керівництвом усіма процесами, які мали місце в господарській, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах; до змісту державного управління включалися організаційно-розпорядчі функції, зокрема функції державного регулювання та державного контролю [18; 19; 20; 21; 22; 23, с. 12–13].

У перші роки незалежності України на сторінках більшості джерел, присвячених адміністративно-правовій тематиці, незважаючи на державотворчі трансформаційні процеси, державне управління, як і в радянські часи, розглядали як особливу форму діяльності держави в різних сферах (економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній) та визнавали за управлінськими відносинами (організаційно-розпорядчими) головне місце в предметі адміністративного права.

Так, О.П. Рябенко у своїй монографії «Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин» вказувала на те, що державне управління має владний, організаційний, виконавчий характер, оскільки виконує всі види державної діяльності: законодавчу, виконавчу, судову [24, с. 14–15]. Л.В. Коваль, який не зовсім поділяв думку

О.П. Рябченко, писав, що державне управління характеризується підзаконним, зовнішнім змістом, спрямуванням від виконавчої влади, нормативністю, гарантованою обов'язковістю, забезпечуваною примусовою силою держави [25, с. 25]. Л.В. Коваль чітко фіксував, що, по-перше, правовідносини, які виникають у сфері державного управління, вирізняються жорсткою імперативністю («забезпечення примусовою силою держави»), а по-друге, державне управління зазвичай здійснюється суто органами державної виконавчої влади. На думку видатного вченого, по-перше, адміністративно-правові норми спрямовано на організацію функціонування адміністрації, на виконавчо-розпорядчу діяльність. Предметом адміністративного права, як підкреслював Л.В. Коваль, є не державне управління, а суспільні відносини, які у зв'язку з управлінням виникають. У свою чергу, магістральні завдання адміністративного права, виходячи з його предмета, – це правове регулювання організаційних, управлінських відносин у суспільстві (адміністративна діяльність) та правоохоронна діяльність держави, що включає встановлення всілякого характеру правових заборон, застосування до порушників різноманітних державно-примусових засобів, зокрема й адміністративної відповідальності [25, с. 4].

Аналогічно щодо зазначеного висловлювалися й І.П. Голосніченко [26, с. 3], колектив авторів підручника «Адміністративне право України» [27, с. 19] та багато інших вчених. Однак, звісно, із плином часу вказані твердження втрачали свою резонансність, а їхні автори надалі успішно розвивали ідеї формування якісно нового змісту та призначення адміністративного права.

Так, автори колективної монографії «Державне управління: теорія і практика» за загальною редакцією В.Б. Авер'янова вказували на те, що соціалістичне державне управління забезпечувало функціонування суспільства як виробничого механізму, який ігнорує людський чинник [28, с. 27]. У зв'язку із вказаними обставинами вчені-адміністративісти наголошували на тому, що потрібна нова концепція управління, яка виходила б з об'єктивних потреб переходу до цивілізованого ринку, урахувала б специфічні умови становлення Української держави [28, с. 29]. Саме тому, на думку вчених, більш продуктивним буде підхід з погляду реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис й ознак, без обмеження юридичною формальною оцінкою. Зокрема, такий підхід, як підкреслюється в монографії, характерний для представників загально-соціологічних наукових напрямів, що досліджують проблеми управління, що здебільшого визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему загалом чи на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети [28, с. 29].

Саме тоді (наприкінці 90-х рр. XX ст. – на початку XXI ст.) з'являються й інші наукові праці, в яких порушується питання про необхідність переосмислення ролі та змісту не тільки державного управління, але й адміністративного права загалом [29, с. 64, 65, 67; 30, с. 24, с. 26–27; 31, с. 8]. Варто підкреслити, що наукові дослідження, спрямовані на пошук нових моделей функціонування державного управління, пристосування його до нових суспільних

потреб та умов, його наближення до інтересів громадянства, йшли паралельним курсом (а часом і випереджали) з конституційними державотворчими процесами, які, безумовно, зачіпали й сутнісні перетворення в системі державного управління. Зокрема, на рівні Основного закону України фактично було закріплено орієнтири розвитку Української держави як правової, соціальної та демократичної, з домінуванням принципу верховенства права в механізмі правового регулювання всіх без винятку сфер суспільних відносин. У свою чергу, на підставі Конституції України, указом Президента України від 22 липня 1998 р. була розроблена та затверджена Концепція адміністративної реформи в Україні, яка на нормативному рівні закріпила, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам [32].

Нормативне закріплення основних засад реформування державного управління стало справжнім каталізатором для вчених-адміністративістів, які у своїх наукових дослідженнях розгорнули наукову дискусію щодо подальшого розвитку та модернізації цієї надважливої функції держави. Поміж питань суто практичного характеру дослідники намагалися сформувати цілісне уявлення про правову природу та спрямованість державного управління, термінологічну систему в цій сфері та її зміст, місце управлінських відносин у предметі адміністративного права тощо. Бачення вказаної проблематики проявилось у двох підходах, які умовно можна назвати консервативним та «проєвропейським» розумінням суті та призначення державного управління.

Представники так званого консервативного уявлення про державне управління¹ загалом розвивали наукові тези, сформовані радянськими вченими, намагалися їх пристосувати до нових суспільно-політичних та економічних реалій. На противагу ним, інші вчені-адміністративісти акцентували увагу на необхідності відмови від дещо застарілого розуміння державного управління, порушували питання про якісне оновлення адміністративного права, його ознак, системи та термінологічного ряду, зокрема й такої його базової категорії, як «державне управління», у результаті чого на шпальтах адміністративно-правової літератури почали активно обговорювати так звану «дихотомію» адміністративного права з його управлінською та неуправлінською складовими частинами, та дедалі частіше з'являється нова для юридичної науки категорія «публічна адміністрація» («публічне адміністрування»).

Узагальнений огляд наукових підходів до визначення змісту та суті державного управління (публічного адміністрування), сформованих від початку XXI ст. і до сьогодні, яскраво підтверджують попередню тезу. Так, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова підтримують сформульоване ще за радянських часів визначення державного управління як самостійного виду державної діяльності, що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами [33, с. 29–30]. Досить схожу дефініцію державного управління надають й Т.О. Коломоєць [34, с. 53], Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук та О.В. Дьяченко [35, с. 10–11]. Ю.П. Битяк та В.М. Гаращук наголошують на тому, що зміни в соціально-економічній

¹ Справедливим буде зазначити, що доволі значна кількість вчених-адміністративістів у подальших своїх дослідженнях суттєво змінили власні погляди на природу державного управління, акцентували увагу на необхідності не тільки перегляду змісту категорії «державне управління», але й відмови від неї на користь категорії «публічне адміністрування (управління)».

системі й державному ладі, перехід до ринкових відносин, місцевого самоврядування зумовили зміни в мотивації та методах державного управління: воно не зводиться лише до прямого управління економікою та соціально-культурною сферою, прямого управління діяльністю окремих підприємств і установ з боку вищих органів на основі принципу «влада – підкорення». Відбувається процес розроблення заходів, спрямованих на стимулювання самостійності в діяльності підприємств і установ, пошук напрямів заохочення такої діяльності. Владна управлінська діяльність може виявлятися по-різному, а державне регулювання має свої особливості не тільки у сферах економіки, соціальної, культурної, адміністративно-політичної діяльності, а й в окремих галузях [35, с. 9].

В.Б. Авер'янов пропонував розглядати державне управління в широкому (сукупність всіх видів діяльності держави, тобто всіх форм реалізації влади держави загалом) та вузькому (самостійний різновид діяльності держави, яку здійснює певне коло державних органів) розумінні, акцентував увагу на тому, що дискусія стосовно змісту цієї категорії втрачає із часом актуальність. Так, видатний учений підкреслював, що у вітчизняній адміністративно-правовій літературі досить активно дискутувалось питання вказаного співвідношення державного управління і із часом все більшої переваги, на думку В.Б. Авер'янова, набула тенденція широкого його розуміння. Вчений-адміністративіст переконував, що кожен із наведених варіантів тлумачення є виправданим лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття. Інакше кажучи, у кожному разі те чи інше тлумачення державного управління повинно мати відповідне методологічне обґрунтування [36, с. 12–13].

Саме вузьке розуміння державного управління, як вважав В.Б. Авер'янов, має бути основним в адміністративному праві, оскільки реальної потреби у використанні тут ще одного – широкого – розуміння державного управління просто немає [37, с. 59], оскільки такий його зміст, як зазначав науковець, був сформований у радянський період, коли поруч із державним управлінням до видів діяльності держави відносили діяльність рад народних депутатів усіх рівнів, правосуддя та прокурорський нагляд, а із запровадженням в Україні конституційного принципу поділу державної влади така класифікація видів державної діяльності втратила своє значення.

У цьому контексті дозволимо собі погодитися з думкою Р.С. Мельника та І.О. Сквірського про те, що такий підхід до тлумачення державного управління (публічного адміністрування) у сучасних умовах виглядає дещо невиправданим, оскільки він приводить до висновку не про звуження меж державного управління, яке реально має місце за нинішніх умов [38, с. 309], а, навпаки, про їх розширення, та, як наслідок, про домінування держави над приватними особами [23, с. 16]. До речі, І.О. Сквірський, у полеміці щодо застосування тієї чи іншої категорії на позначення цього виду публічної діяльності, розмірковуючи про співвідношення державного та самоврядного управління, підтримує думку про необхідність пошуку терміна, за допомогою якого можна було б об'єднати названі поняття, не забуваючи водночас, що між ними є принципові відмінності. Так, учений вважає за доцільне використовувати категорію «публічне управління» [39, с. 29], яку розуміє як діяльність відповідних державних і недержавних суб'єктів, пов'язану із практичним застосуванням норм адміністративного права, закріплених у Конституції та законах України, а також підзаконних нормативних актах (у функціональному розумінні); об'єднану в одну систему сукупність органів виконавчої влади, інших органів державної влади, призначення яких – реалізація виконавчої влади, органів місцевого са-

моврядування, а також суб'єктів делегованих повноважень (організаційний сенс) [39, с. 32–33].

Загалом схоже бачення вказаного питання демонструє також Р.С. Мельник, який зауважує, що публічним управлінням є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як примусовим, так і позапримусовим (публічно-сервісним) порядком, а її правовою основою є норми адміністративного права [40, с. 14].

У свою чергу, майже ідентичний поглядам Л.В. Ковалю, підхід демонструє С.М. Алфьоров, який без розкриття змістовної суті державного управління стверджує, що управлінські відносини (відносини, що виникають у сфері державного управління) становлять предмет адміністративного права і завжди передбачають нерівність учасників, жорстке підпорядкування волі, яка скерована єдиною управлінською волею [41, с. 9, 10].

На противагу цьому, В.К. Колпаков дійшов висновку, що поняття предмета адміністративного права стає більш широким і виходить за межі державного управління [42]. На думку В.К. Колпакова, для переосмислення й оновлення предмета адміністративного права принципове значення мали два теоретичних висновки, які були зроблені на розвиток ідей Концепції адміністративної реформи в Україні. По-перше, це висновок про те, що адміністративне право не може розвиватися як моноцентрична галузь, тобто як така галузь, що має єдиний системоутворювальний нормативний центр [43, с. 12]; по-друге, висновок про те, що адміністративне право є правом поліструктурним [44, с. 193]. В.К. Колпаков вважає, що відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством і є предметом адміністративного права. До них учений, зокрема, відносить: а) відносини публічного управління; б) відносини адміністративних послуг; в) відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; г) відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини) [45, с. 31].

Щодо дефініції «публічне адміністрування», то, на переконання вченого, це – сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Категорія, як зауважує В.К. Колпаков, має два виміри: функціональний – це діяльність відповідних структурних утворень із виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу, та організаційно-структурний – сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [43, с. 13–14].

У цій же тональності про модернізаційні процеси в адміністративно-правовій науці висловлюється й Т.О. Коломєць. На її думку, «публічна адміністрація» – термін складний, об'єктивний, містить дві складові частини – організаційну (інституційну) як вказівку на суб'єктний склад і процедурну. Саме тому, як підкреслює Т.О. Коломєць, доцільно для визначення процедурних аспектів діяльності органів (суб'єктів) публічної адміністрації використовувати уточнюючий термін «діяльність публічної адміністрації», або ж «публічне адміністрування», який означає сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами й інституціями на основі закону та в межах, визначених законами для досягнення публічного інтересу [46, с. 168].

З теорією юридичних фікцій пов'язують виникнення категорії «публічна адміністрація» автори підручника «Загальне адміністративне право». На думку вчених, публічна адміністрація (public administration), яка представлена

численними суб'єктами, є «штучною» фіктивною особою. У цьому контексті вчені наголошують на тому, що поняття «публічна адміністрація» нині тлумачиться неоднозначно і в європейській адміністративно-правовій доктрині, і має ширше значення, ніж його узвичаєний переклад українською мовою – державне управління та, відповідно, звужене розуміння в радянській та пострадянській науці [47, с. 121].

У баченні В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника законодавча влада здійснюється у формі законотворчості, судова влада – правосуддя, а публічне адміністрування є формою реалізації виконавчої влади. Як підкреслюється дослідниками, у межах виконавчої влади поруч із здійсненням публічного адміністрування реалізуються також і політичні рішення, які становлять зміст політичної діяльності, яка не входить до змісту публічного адміністрування, а отже, не регулюється нормами адміністративного права. До публічного адміністрування цілком слушно В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник також не відносять діяльність, пов'язану із внутрішньою організацією функціонування органів публічної влади (внутрішньоуправлінську діяльність), яка, однак, на відміну від політичної діяльності, регулюється нормами адміністративного права [48, с. 39, 40, 41].

У цій площині варто підкреслити, що нами цілком підтримується теза про те, що публічне адміністрування являє собою самостійний різновид публічної діяльності (влади), який існує поряд із законотворчістю та правосуддям, за допомогою якого реалізується виконавча влада та місцеве самоврядування.

Як бачимо, узагальнений аналіз сучасної адміністративно-правової літератури дозволяє виявити яскраво виражену тенденційність у науково-дослідній діяльності, об'єктом якої є суспільні відносини, що виникають у сфері реалізації прав та свобод особи в публічній сфері. Ця тенденційність, серед іншого, полягає в поступовій відмові від застарілої понятійно-категоріальної бази в цій сфері, сформованої ще за радянських часів. Про що, зокрема, свідчить значна кількість сучасних адміністративно-правових досліджень, в яких альтернативою категорії «державне управління» є публічне адміністрування (публічне управління). У цьому контексті слушними є слова Т.О. Коломоєць, яка абсолютно права в тому, що відбувається не просто процес заміни термінів, а ідеологічно відмінне змістовне наповнення одного з основних інститутів адміністративного права, оскільки термін «публічна адміністрація» акумулює в собі дві складові частини – «публічна» (спільна, доступна для всіх, яка служить всім, поєднує в собі державну (національну) та самоврядну (територіальну)) та «адміністрація» (служить для <...> із вказівкою на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам як головне завдання в діяльності) й адекватно відтворює реальний зміст і сутність виконавчої організуючо-сервісної діяльності публічної влади [46, с. 167].

Інакше кажучи, Т.О. Коломоєць, як і значна кількість інших учених-адміністративістів, цілком логічно намагається розробити такий понятійно-категоріальний апарат адміністративного права, що повною мірою відповідав би новій «людноцентристській» концепції адміністративного права й адміністративно-правової доктрини, яка, на думку В.Б. Авер'янова, має полягати в утвердженні справжньої спрямованості цієї галузі на забезпечення реалізації та захисту прав громадян, а держава має «служити» людині, забезпечувати пріоритет її прав, свобод та інтересів [49, с. 156].

Без долучення до дискусії стосовно змісту категорії «людноцентризм» зазначимо, що ми підтримуємо сформовану сучасною наукою адміністративного права тезу про те, що людноцентризм як нова концепція адміністративного права полягає в забезпеченні та дотриманні в публічно-правовій сфері принципу верховенства права (пра-

вовладдя), забезпеченні спрямованості адміністративного права на пріоритет прав фізичних і юридичних осіб, забезпеченні дотримання конституційних принципів у всіх без винятку сферах суспільного життя. Водночас людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини заснована на якісно нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права, підходах до дослідження вихідних ознак адміністративного права як галузі права, публічного адміністрування та його інститутів, суб'єктного складу адміністративно-правових відносин та їхнього адміністративно-правового статусу, усіх аспектів адміністративного та судового порядку вирішення публічно-правових спорів тощо [50, с. 144].

З таким якісно новим (порівняно з багато в чому догматичним радянським) розумінням адміністративного права і пов'язується стратегічне призначення публічної адміністрації – забезпечення реалізації та захисту прав приватних осіб у публічній сфері, обслуговування потреб та інтересів людини, громадянина, суспільства загалом.

Варто наголосити на тому, що нами не підтримується теза про те, що функціонування публічної адміністрації, з урахуванням його здебільшого обслуговуючого характеру, поділяється на управлінську діяльність (владно-організуючий вплив керівних суб'єктів на спільну діяльність людей із метою їх впорядкування, координації та спрямування для ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності [67, с. 243]) та публічно-сервісну діяльність (розгляд і вирішення різних індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб щодо реалізації їхніх суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів; надання конкретним приватним особам адміністративних послуг; ухвалення індивідуальних зобов'язувальних рішень щодо приватних осіб із питань виконання ними різного роду обов'язків, передбачених законом, а також вирішення так званих «публічних» справ; здійснення позасудового розгляду адміністративно-правових спорів порядком адміністративного розгляду скарг приватних осіб; вжиття щодо громадян заходів адміністративного примусу, насамперед заходів адміністративної відповідальності [51, с. 243, 244]). Вважаємо, що навіть узагальнений аналіз деяких проваджень, що становлять так звану публічно-сервісну діяльність підтверджує, що вони здійснюються за допомогою владних механізмів, тобто тих, що передбачають імперативний характер та підпорядкування. У цій площині варто підтримати І.О. Сквірського в тому, що вжиття заходів адміністративного примусу, які характеризуються владною природою застосування, є яскравим проявом управління [23, с. 19].

Окрім того, як вже зазначалося, публічне адміністрування (державне управління) не може здійснюватися суто владно-організаційним порядком. За такої форми адміністрування поза межами публічної адміністрації абсолютно невинуватено залишаються такі його інструменти, як адміністративний договір, що заснований на диспозитивних засадах правового регулювання, так звані сприяючі адміністративні акти, що видаються в результаті адміністративних процедур із надання різноманітних адміністративних послуг, та приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації (наприклад, заснування юридичних осіб державної чи комунальної власності, різноманітні засоби публічної допомоги суб'єктам господарювання тощо). Отже, можна зробити цілком логічний висновок про те, що така ознака публічного адміністрування, як владно-організуючий характер, є неприйнятною за сучасних умов, а поділ публічного адміністрування на управлінську та сервісну складові частини є помилковим.

На наше переконання, термін «публічне адміністрування» («публічна адміністрація») перманентно відображає

«людиноцентристську» ідеологію адміністративного права і за етимологією обох слів («публічне» й «адміністрування»), і за суб'єктною ознакою (дозволяє не обмежувати коло уповноважених суб'єктів лише державними органами), і за змістовним наповненням (яке відображає здебільшого сервісний, а не суто владно-організуючий характер такої форми державної діяльності).

Висновки. У підсумку зазначимо, що категорія «публічне адміністрування» має два розуміння: функціональне – врегульована нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших недержавних суб'єктів, яким делеговано владні повноваження), спрямована на забезпечення прав та інтересів приватних осіб у публічній сфері, та організаційне (публічна адміністрація) – сукупність уповноважених суб'єктів, пріоритетом діяльності яких є забезпечення, реалізація та захист прав фізичних і юридичних осіб у публічній сфері. Окремо варто зазначити, що, з урахуванням окресленої вище загальної спрямованості та призначення публічної адміністрації, діяльність відповідних уповноважених суб'єктів, яка передбачає організацію їхньої роботи загалом, роботи їх підрозділів та посадових осіб (так звана внутрішньоорганізаційна діяльність), не належить до публічного адміністрування.

Насамкінець зауважимо, що зумовлена сутнісними перетвореннями в сприйнятті адміністративного права й адаптаційними процесами в галузі законодавства про публічне адміністрування практика використання сучасної термінології у сфері реалізації публічної влади має стати загальноприйнятною не тільки для адміністративно-правової доктрини, але й для правозастосовчої та, найголовніше, – для правотворчої діяльності.

Список використаної літератури:

1. Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. 333 с.
2. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. 2. М., 1908. 266 с.
3. Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса, 1912. 258 с.
4. Ретвих Н.И. Законоположения о министерствах в конституционных государствах. Журнал министерства юстиции. 1907. № 6. С. 149–191.
5. Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право). Издание 2-е. Юрьев, 1910. 372 с.
6. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 4-е издание. Казань. 1911. 516 с.
7. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2008. 488 с.
8. Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. М.: Изд-во «Дело и Сервис». 2004. 816 с.
9. Лютіков П.С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. 252 с.
10. Турубинер А.М. Организация президиума союзного ЦИК. Советское право. 1924. № 2. С. 126–139.
11. Дурденевский В.Н. Совет народных комиссаров. Советское право. 1922. № 1. С. 36–63.
12. Зайцев П. Разделение функций в аппарате Уисполкома. Власть Советов. 1924. № 8–9. С. 53–57.
13. Петров Г.И. Сущность советского административного права. Л.: Изд-во Лен. ун-та, 1959. 184 с.
14. Советское административное право: Общая часть: учебник для вузов. М.: Юридическая литература, 1962. 148 с.
15. Энциклопедический словарь правовых знаний. Советское право / под ред. В.М. Чхиквадзе. М.: Сов. энциклопедия, 1965. 512 с.
16. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. Л.: Изд-во Ленинградск. ун-та, 1960. 344 с.
17. Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. М.: Госюриздат, 1959. 535 с.
18. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических республик. Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
19. Машаров И.М. Государственное управление как категория российского административного права: исторический аспект и современное понимание. Актуальные проблемы теории и истории государства и права. 2006. № 9. С. 19–21.
20. Лазарев Б.М. Некоторые вопросы государственного управления в условиях общенародного государства. Советское государство и право. 1963. № 12. С. 24–33.
21. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2000. 205 с.
22. Ямпольская Ц.А. О принципах государственного управления в СССР (некоторые методологические аспекты). Советское государство и право. 1967. № 3. С. 3–12.
23. Сківський І.О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження. Харків: Ніка Нова. 2013. 428 с.
24. Рябенко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин / за загальною ред. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. Справ, 1999. 304 с.
25. Коваль Л.В. Адміністративне право. 3-є видання. К.: Вентурі, 1998. 208 с.
26. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). К., 1998. 52 с.
27. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право. 2001. 528 с.
28. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юрінком-Інтер, 1998. 432 с.
29. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
30. Кампо В.М., Нижник Н.Р., Шльєр Б.П. Становлення нового адміністративного права України: науково-популярний нарис. К.: Видавничий дім «Юридична книга». 2000. 60 с.
31. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / І.Б. Коліушко, В.Б. Авер'янов, В.П. Тимошук, Р.О. Куйбіда, І.П. Голосніченко. К.: Факт, 2001. 72 с.
32. Концепція адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32.
33. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник. 2 вид., перероб. і доп. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с.
34. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломось. К.: Істина, 2007. 457 с.
35. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком-Інтер, 2007. 544 с.
36. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
37. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / за ред. В.Б. Авер'янова та ін. К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. Т. 1: Загальна частина, 2004. 584 с.
38. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
39. Сківський І.О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 417 с.
40. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. Адміністративне право і процес. 2013. № 1 (3). С. 8–14.

41. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

42. Колпаков В.К. Людиноцентризм у доктрині адміністративного права. Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матер. II Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 9–10 жовтня 2015 р. О.: ОДУВС, 2015. С. 75–77.

43. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навчальний посібник. К.: Юрінком-Інтер, 2008. 256 с.

44. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком-Інтер, 1999. 736 с.

45. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція. К.: Ін Юре, 2014. 240 с.

46. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком-Інтер, 2011. 576 с.

47. Загальне адміністративне право: підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та інші; за заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком-Інтер, 2014. 568 с.

48. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

49. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у 2 книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемчушенка; відп. ред.

В.Б. Авер'янов. К.: Конус-Ю, 2008. Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. 314 с.

50. Юровська В.В. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини: філософський аспект нової ідеології адміністративного права. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2016. № 41. Т. 3. С. 96–102.

51. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юстініан, 2007. 288 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Цвіркун Юрій Іванович – кандидат юридичних наук, здобувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tsvirkun Yurii Ivanovych – Candidate of Law Sciences, Applicant at the Department of Department of Administrative and Commercial Law of Zaporizhzhya National University