

РОЗДІЛ 10

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК КАТЕГОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

О.І. Миколенко, М.А. Баламуш

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.

Іноді в юридичній літературі категоріально-понятійний апарат розглядають як метод пізнання правової дійсності і тим самим їх ототожнюють. Наукові категорії і поняття є лише інструментарієм пізнання державно-правових явищ. Самі по собі вони не можуть дати нових знань. Лише у синтезі з методами наукового пізнання наукові категорії і поняття допомагають досліднику досягти нових знань. Отже категоріально-понятійний апарат не є самостійним і специфічним методом пізнання.

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 юри-

дичного знання [7, с. 43]. Обумовлена ж така еволюція категоріального апарату наступними чинниками.

1. Відбулися корінні зміни в адміністративно-політичній сфері суспільного життя. Традиційно адміністративне право регулює у цій сфері ті галузі суспільного життя, які пов'язані з обороною країни, національною безпекою, внутрішніми справами, юстицією та реалізацією державної політики у сфері зовнішніх відносин. Основні ж цілі адміністративно-правового регулювання у цій сфері – це: забезпечення територіальної цілісності і недоторканості держави; підтримання публічної безпеки і порядку; захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню; забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин; створення умов для реалізації і захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні.

У 1996 році Конституція України проголосила, що:

– Україна є суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова держава (ст. 1), є унітарною державою, територія якої в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною (ст. 2), є республікою (ст. 5);

– державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6);

– територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст. 132).

Ці положення Конституції України визначили (і сьогодні визначають) шляхи розвитку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в адміністративно-політичній сфері. Це стосується, в першу чергу, питань демократизації діяльності органів державної виконавчої влади, децентралізації органів державної виконавчої влади взагалі та центральних органів виконавчої влади зокрема,

побудови ефективної системи органів виконавчої влади без дублювання повноважень і без дуалізму виконавчої влади.

2. Зазнала змін і соціально-культурна сфера суспільного життя в якій адміністративне право регулює ті галузі суспільного життя, які пов'язані із задоволенням матеріальних і духовних потреб людей, а саме, в галузі освіти, науки, культури, мистецтва, охорони здоров'я, соціального захисту, проведення дозвілля, творчої діяльності тощо. До завдань адміністративно-правового регулювання у соціально-культурній сфері ми можемо віднести: утвердження такого способу життя, яке сприяє повноцінному розвитку особистості; створення сприятливих умов для відтворення населення країни; збереження здоров'я і працездатності населення; організація професійної підготовки кадрів; зміцнення сім'ї і турбота про підростаюче покоління; збереження і примноження культурного надбання; створення сприятливих умов для занять наукою, спортом та ін.

Конституція України 1996 року проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним її обов'язком (ст. 3).

Згідно цих положень, Конституція України характеризує напрямки розвитку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин також і в соціально-культурній сфері, що стосуються питань побудови нових взаємовідносин між органами виконавчої влади та пересічними громадянами, а саме, взаємовідносин в яких пріоритетним є дотримання і забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Як наслідок, за останні двадцять років в правовій системі України з'явилася адміністративна юстиція, в системі адміністративного права було створено інститут адміністративних послуг, а в адміністративному законодавстві були закріплені процедури доступу до публічної інформації.

3. Поліпшення торкнулись і господарської сфери суспільного життя. Як правило, до сфери врегулювання адміністративним правом господарської сфери відносяться ті галузі суспільного життя, які пов'язані з промисловістю, агропромисловим комплексом, будівництвом, транспортом і дорожнім господарством, зв'язком, житлово-комунальним господарством, побутовим обслуговуванням населення, сферою використання і охорони природних ресурсів тощо. До основних напрямків адміністративно-правового регулювання у цій сфері відносяться: 1) забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки (стимулювання розвитку окремих галузей і виробництв, сфер економічного розвитку, залучення іноземних інвестицій, ціноутворення тощо); 2) упорядкування відносин власності шляхом визначення тих сфер економіки, які можуть сформуватися щодо суб'єктів недержавної власності та механізму їх набуття, наприклад, шляхом приватизації, антимонопольного регулювання та чіткого закріплення статусу суб'єктів державної власності; 3) забезпечення розвитку зовнішньоекономічних відносин (забезпечити збалансованість економіки та рівноваги внутрішнього ринку України, створювати найбільш сприятливі умови для залучення економіки України в систему світового поділу праці та її наближення до ринкових структур розвинутих зарубіжних країн та ін.); 4) відмова від адміністративно-командних методів управління в економіці та широке використання інших адміністративно-правових засобів впливу: реєстрація, ліцензування, квотування, сертифікація, надання дозволів, реалізація адміністративно-юрисдикційних прав тощо.

З прийняттям Конституції України проголошено, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Держава ж, по-перше, забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності, по-друге, не допускає зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісну конкуренцію (ст. 42).

Виходячи з цього, визначаються шляхи розвитку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в господарській

сфері. В умовах ринкової економіки держава здійснює свій організуючий вплив не на «економіку», як це було притаманно радянській системі адміністративного права, а на економічні процеси, які відбуваються в суспільстві. Поняття «управління економікою» було властиве радянській практиці централізованого державного планування та управління народним господарством країни. У сучасних, економічно розвинених країнах, де домінує недержавна власність, панівне становище в державній політиці займає ідея економічного регулювання, тобто держава здійснює відповідну політику в економічній сфері шляхом здійснення господарсько-організаційної, соціальної та інших функцій. В такій політиці домінує не диктат, а правове регулювання, контроль, координація, моніторинг, а також переважно методи економічного характеру.

Отже, суттєві зміни, що відбулися в адміністративно-політичній, соціально-культурній і господарській сферах суспільного життя, 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 [1]. Вони стверджували, що дискусії, які точаться у вітчизняній адміністратив-

но-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 одностайно 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; 8].

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 відносини. 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 системо-утворюючу 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) [2; 9].

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 [4].

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, щодо 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 [6, 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 розмежовується 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.

Отже еволюції категоріального апарату адміністративного права у сфері 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 дослідженнях адміністративно-правових явищ, так і на дослідженні правових явищ у сфері міграції. 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 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 місцево-

го 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 контрольна-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-організаційна діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, крім правотворчої, юрисдикційної, контрольна-наглядової та правоохоронної діяльності. В основному така діяльність 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. В цьому ж значенні їх слід розглядати і в межах міграційного права, яке є інститутом адміністративного права України.

Література

1. Адміністративне право України. 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.
2. Бодунов Є.Р. Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні : дис. ...канд. юрид. : 12.00.07 / Є. Р. Бодунов ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2013. – 207 с.
3. Бурило Ю.П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю. П. Бурило ; Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. – К., 2008. – 215 с.
4. Вітко А. Л. Публічне адміністрування у сфері забезпечення енергетичної безпеки : дис. ...канд. юрид. : 12.00.07 / А. Л. Вітко ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2018. – 207 с.
5. Курс адміністративного права України : 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. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: підручник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. – К.: Ваіте, 2014. – 376 с.
7. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія / О. І. Миколенко. – М. : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
8. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : дис. ...канд. юрид. Наук : 12.00.07 / Н. С. Панова ; Одеська національна юридична академія. – О., 2008. – 220 с.
9. Савранчук Л. Л. Публічне адміністрування оформлення та видачі візових документів для в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну : дис. ...канд. юрид. : 12.00.07 / Л. Л. Савранчук ; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2012. – 191 с.