

УДК 342.92

В. Б. Літовченко, аспірант кафедри
адміністративного та митного права
Академії митної служби України

**АДАПТАЦІЯ КАТЕГОРІЇ “PUBLIC ADMINISTRATION”
У ДОКТРИНІ УКРАЇНСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Досліджено сучасний стан адаптації категорії “public administration” у доктрині українського адміністративного права через визначення лінгвістичного значення терміна. Проведено аналіз даної категорії в розумінні західних правознавців та на міжнародному рівні. Встановлено ступінь інтегрованості категорії “public administration” у предмет регулювання адміністративного права.

Ключові слова: державне управління; публічне управління; публічне адміністрування; public administration; предмет адміністративного права; адміністративні послуги.

Исследуется современное состояние адаптации категории “public administration” в доктрине украинского административного права посредством определения лингвистического значения этого термина. Проведен анализ понимания данной категории западной правовой мыслью и на международном уровне. Установлена степень интегрированности категории “public administration” в предмет регулирования административного права.

Ключевые слова: государственное управление; публичное управление; публичное администрирование; public administration; предмет административного права; административные услуги.

We investigate the current state of adaptation category “Public administration” in Ukrainian doctrine of administrative law by determining the linguistic meaning of the term “Public administration” and analysis understanding of the categories by Western legal thought and at the international level.

Determine the extent of integration of category “Public administration” in the subject of regulation of administrative law.

Key words: state governance; public administration; public governance; the subject of administrative law; administrative services.

Постановка проблеми. Проведенню адміністративної реформи передувала робота з переосмислення та вдосконалення доктрини адміністративного права, зумовлена сучасними процесами трансформації суспільних відносин в Україні. У процесі розвитку адміністративного права наукова думка все більше відходить від концепції права державного управління та частіше використовує категорію “публічне адміністрування”.

Формування понятійно-категоріального апарату – першочерговий етап будь-якого дослідження, а узгодженість теоретичних позицій провідних наукових шкіл та установ – запорука ефективного наукового пошуку. Проте нині актуальним залишається питання співіснування в науковій літературі таких понять, як “державне управління”, “публічне управління”, “публічне адміністрування”. З формального погляду, всі вони пов’язані з англійським “public administration”, проте обумовлені політичною та соціокультурною специфікою нашої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу дослідження становлять наукові положення таких категорій, як “державне управління”, “публічне управління”, “публічне

© В. Б. Літовченко, 2013

адміністрування”, які містяться у працях учених-адміністративістів та представників науки державного управління В. Авер'янова, В. Бакуменка, Ю. Битяка, В. Колпакова, О. Кузьменка, О. Лазора, В. Мартиненка, О. Оболенського, В. Тертичка, Ю. Шарова.

Мета статті – з'ясування сучасного стану адаптація категорії “public administration” у доктрині українського адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Категорію “public administration” західна правова думка традиційно розуміє як здійснення (“implementation”) державної політики (переважно виконавчою владою). Крім того, останнім часом до неї включають зобов'язання (відповідальність) з реалізації політики та програм влади, зокрема через планування, організацію, керівництво і контроль діяльності органів влади та їхніх посадових осіб (“публічна адміністрація”). “Public administration” діє на центральному (загальнодержавні інститути), регіональному (“intermediate”) та місцевому (інститут місцевого самоврядування) рівнях влади [1]. Програма розвитку ООН використовує категорію “public administration” у двох тісно пов'язаних значеннях:

1) апарат (що становить сукупність політики, правил, процедур, систем, організаційних структур, персоналу тощо), який фінансується за рахунок бюджету держави і відповідає за управління і спрямування діяльності виконавчої влади та його взаємодії з іншими зацікавленими сторонами в державі і суспільстві;

2) управління повним комплексом державних заходів для реалізації законів, правил і рішень уряду та управління щодо надання державних послуг [2].

Лінгвістичний інструментарій української мови дає можливість позначити вказані визначення окремими термінами: “публічна адміністрація” та “публічне адміністрування”.

Словник Організації Об'єднаних Націй, створений з метою забезпечення взаєморозуміння на міжнародному рівні, подає переклад категорії “public administration” російською мовою як “государственное управление”, тобто українською “державне управління”. За радянських часів державне управління було одним із чотирьох основних видів діяльності держави (разом з діяльністю рад народних депутатів усіх рівнів, правосуддям та прокурорським наглядом) і фактично являло собою виконавчо-розпорядчу діяльність державних органів виконавчої влади, спрямовану на організацію виконання законів. Наявний в Україні конституційний принцип розподілу державної влади виключив державне управління з переліку основних видів державної діяльності. Проте державне управління як специфічний різновид діяльності органів держави продовжує існувати, зберігаючи своє основне призначення – організацію виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом різноманітного владно-розпорядчого впливу на суспільні процеси.

Найсучасніші дослідники в галузі адміністративно-правової науки негативно ставляться до категорії “державне управління” як визначального елемента предмета адміністративного права. Зміст поняття “державне управління” розглядається лише в тому обсязі, який визначено в радянській правовій науці. Його ознаки: виконавчо-розпорядчий характер, підзаконність, масштабність, універсальність, ієрархічність, безпосередньо організаційний характер [3, 25–26]. Державне управління розуміють як діяльність держави, що виявляється у функціонуванні уповноважених структур (органів), які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до громадських інтересів. До системи органів державного управління зараховують державні та недержавні органи (зокрема, виконавчі комітети рад із делегованими Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами повноваженнями щодо реалізації функцій державної виконавчої влади). Державне управління розглядається як частина публічного управління, до інших складників якого, у свою чергу, належить також місцеве самоврядування (суб'єкт управління – недержавні структури, сформовані територіальними громадами) та громадське управління. Таким чином, категорія “публічне управління” розширює категорію “державне управління” з інтегруванням до нього

управлінської діяльності недержавних суб'єктів управління, зумовленого соціально-політичними змінами в державі. Проблемний момент такої концепції – інститут делегування повноважень, передбачений ст. 118, 143 Конституції України [4], за умов існування якого відбувається часткове здійснення функцій місцевого самоврядування органами виконавчої влади, а державного управління – органами місцевого самоврядування, що призводить до розмивання меж між елементами системи публічного управління і, як наслідок, невідповідності формального визначення суб'єктів управління їхньому реальному правовому статусу.

Систему органів публічного управління цілком доречно позначати терміном “публічна адміністрація”, проте виникає питання: обмежується категорія “публічне адміністрування” лише діяльністю органів публічного управління чи відбувається “адміністрування” й інших груп суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права? Тож слід зазначити згадані елементи. Так, аналізуючи праці провідних дослідників [5–7] цієї галузі, робимо висновок, що предмет регулювання адміністративного права – це відносини, сформовані для:

- а) здійснення публічного (державного) управління;
- б) надання адміністративних послуг;
- в) поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права (відправлення адміністративного правосуддя);
- г) застосування заходів адміністративного примусу.

Оскільки публічне управління належить до публічного адміністрування, доречно зосередити увагу на інших компонентах предмета адміністративного права.

Диверсифікація предмета адміністративного права зумовила окреслення окремої групи відносин із надання адміністративних послуг. Як зазначають автори “Курсу адміністративного права України” за редакцією В. В. Коваленка, термін “адміністративні послуги” спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між органами з владними повноваженнями і приватними фізичними та юридичними особами, а на змістову переорієнтацію характеру їхніх взаємовідносин [3, 266]. Так, за радянських часів теорія права хоча і не визнавала існування адміністративних послуг, їх об'єктивне існування в законодавстві очевидне. Вважається, що така діяльність публічної адміністрації відбувається у зв'язку зі зверненнями фізичних, юридичних або інших колективних осіб до носія владних повноважень щодо реалізації суб'єктом звернення своїх прав, свобод і законних інтересів шляхом прийняття владного рішення [8, 26]. Так виникають відносини реординаційного характеру, коли структурний елемент публічної адміністрації за ініціативи суб'єкта звернення розпочинає владний вплив на певні суспільні відносини. Цей владний вплив та рішення, що його завершує, за своєю правовою природою хоч і відрізняється від публічного управління, але за формальними ознаками може бути окремим видом адміністрування.

Відправлення адміністративного правосуддя за жодних умов не може визначатися як вид публічного адміністрування. Правосуддя – особлива форма діяльності держави, що здійснюється виключно судами, як елементами самостійної гілки влади, тому судді підкоряються лише закону. Крім того, вважаємо, що відносини, які виникають під час здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства, – тимчасовий елемент предмета адміністративного права і в майбутньому мають сформувати предмет регулювання самостійної процесуально-правової галузі “адміністративне судочинство” [9, 72].

Нині дедалі частіше пропонують виділити інститут адміністративної відповідальності в окрему галузь права. Так, суспільні відносини, що виникають після притягнення особи до адміністративної відповідальності, пропонується визнавати предметом правового регулювання галузі адміністративно-деліктного права. А суспільні відносини, що виникають з

приводу притягнення до адміністративної відповідальності, – предметом правового регулювання адміністративно-деліктного процесу як підгалузі адміністративно-деліктного права [10, 205]. Діяльність публічної адміністрації з реалізації адміністративної відповідальності – специфічна форма правового реагування на протиправні прояви, що здійснюється як у судовому, так і в позасудовому порядку. Якщо вважати, що публічне адміністрування та правосуддя – окремі, самостійні, не схожі одна на одну діяльності, то до характеристики адміністративної відповідальності недопустимо вживати термін “адміністрування”.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Міжнародне співтовариство послуговується категорією “public administration”, що має низку вітчизняних відповідників, зумовлених розвитком науково-правової думки. Державне управління, яке раніше вважалося ідентичним “public administration”, разом з управлінням самоврядним та громадським становить публічне управління, що утворює публічну адміністрацію, яка виконує публічне адміністрування. Проте публічне адміністрування характеризує лише публічне управління та надання адміністративних послуг, тоді як органи публічного управління провадять і юрисдикційну діяльність.

Подальше дослідження розглянутої термінології сприятиме розвитку наукових знань про предмет адміністративного права та вдосконаленню навчальної літератури.

Література

1. Енциклопедія “Британіка” // public administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/482290/public-administration>.
2. Онлайн глосарій Мережі ООН з питань державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/tabid/928/language/en-US/Default.aspx>.
3. Курс адміністративного права України : підручник / Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Пастух І. Д. та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
4. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В. К. Колпаков // Юридична наука. – 2008. – № 3. – С. 33–38.
6. Ігонін Р. В. До питання предмета адміністративного права [Електронний ресурс] / Р. В. Ігонін. – Режим доступу : http://www.archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_gum/Vamsu_pravo/2010_1/Igoninrv.htm.
7. Галуцько В. В. Предмет сучасного адміністративного права України [Електронний ресурс] / В. В. Галуцько // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 83–88. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10gvvcru>.
8. Колпаков В. К. Послуги в предметі адміністративного права / В. К. Колпаков // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ : науково-теоретичний журнал. – 2011. – № 1. – С. 23–32.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 584 с.
10. Завальний М. В. Сутність та зміст адміністративно-деліктного провадження / М. В. Завальний // Митна справа. – 2011. – № 2. – С. 204–209.