

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.7.33>

KONCEPCYJNE PODEJŚCIE DO DEFINICJI POJĘCIA „ADMINISTRACJA PUBLICZNA” JAKO KATEGORIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Olga Nabokova

*zwycięzca Katedry Prawa Konstytucyjnego i Administracyjnego Zaporoskiego Uniwersytetu Narodowego
(Zaporoże, Ukraina)*

ORCID ID: 0009-0003-3974-3055

nabokova_olga@gmail.com

Adnotacja. W artykule zaproponowano autorską koncepcję administracji publicznej, która opiera się na trzech głównych postulatach: 1) administracja publiczna jest zewnętrzną działalnością organizującą, prowadzoną przez podmioty władzy wykonawczej i samorząd lokalny; 2) administracja publiczna jako „działalność zorientowana na zewnątrz”, mająca na celu realizację postanowień Konstytucji i ustaw Ukrainy, przejawia się w dwóch sferach – w państwie (jako działalność będąca w mechanizmie podziału władzy państwowej, właściwy wyłącznie władzy wykonawczej) i niepaństwowy (jako zewnętrzną działalność organizacyjną organów samorządu terytorialnego i ich urzędników); 3) administracja publiczna jest systemotwórczą kategorią prawa administracyjnego. Proponuje się, aby przedmiotem prawa administracyjnego były: a) public relations w sferze realizacji administracji publicznej; b) relacje wewnątrzorganizacyjne (wewnątrzrządowe), jakie zachodzą pomiędzy podmiotami władzy publicznej (stosunki podporządkowania, stosunki oficjalne itp.); c) stosunki administracyjno-deliktowe, jeżeli przedmiotem działalności administracyjno-orzeczniczej nie są organy (ich urzędnicy) władzy wykonawczej i samorządu terytorialnego, lecz inne podmioty władzy publicznej (np. Sąd Najwyższy, wyższe sądy wyspecjalizowane, itp.) ; d) stosunki społeczne kształtujące się podczas rozpatrywania sporów publicznoprawnych przez sądy administracyjne. Udowodniono, że jeśli do określenia podmiotu władzy publicznej uczestniczącego w administracyjnych stosunkach prawnych używa się pojęcia „administracja publiczna”, to podmioty prawa administracyjnego można podzielić na trzy rodzaje: 1) administracja publiczna – podmioty administracji publicznej i innych organów publicznych, -podmioty władzy, które w przypadkach przewidzianych przez ustawodawstwo krajowe mogą być uczestnikami stosunków administracyjnych i prawnych (Prezydent Ukrainy, Służba Bezpieczeństwa Ukrainy, prokuratura itp.); 2) funkcjonariusze publiczni jako uczestnicy relacji wewnątrzorganizacyjnych (wewnątrzrządowych) we władzach publicznych; 3) osoby prywatne.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, aparat kategoriowy prawa administracyjnego, administracja publiczna, podmioty administracji publicznej, pojęcie administracji publicznej, przedmiot prawa administracyjnego.

CONCEPTUAL APPROACHES TO DEFINING THE CONCEPT OF “PUBLIC ADMINISTRATION” AS A CATEGORY OF ADMINISTRATIVE LAW

Olga Nabokova

*postgraduate student of the Department of Constitutional and Administrative Law
of the Zaporizhia National University (Zaporizhia, Ukraine)*

ORCID ID: 0009-0003-3974-3055

nabokova_olga@gmail.com

Abstract. The article proposes the author's concept of public administration, which is based on three main postulates: 1) public administration is an external organizing activity carried out by subjects of executive power and local self-government; 2) public administration as an "externally oriented activity" that is aimed at implementing the provisions of the Constitution and laws of Ukraine is manifested in two spheres – in the state (as an activity that is in the mechanism of the distribution of state power, inherent exclusively to the executive branch of power) and in non-state (as an external organizing activity of local self-government bodies and their public servants); 3) public administration is a system-forming category of administrative law. It is suggested that the subject of administrative law include: a) public relations in the sphere of implementation of public administration; b) intra-organizational (intra-management) relations that take place among public-authority subjects (subordination relations, official relations, etc.); c) administrative-delict relations, if the subject of administrative-jurisdictional activity is not the bodies (their officials) of executive power and local self-government, but other public-authority subjects (for example, the Supreme Court, higher specialized courts, etc.) ; d) social relations formed during the consideration of public legal disputes by administrative courts. It has been proven that if the term "public administration" is used to define a public-authority participant in administrative legal relations, then subjects of administrative law can be classified into three types: 1) public administrations – subjects of public administration and other public-authority subjects, who in the cases provided for by national legislation can be participants in administrative and legal relations (the President of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the prosecutor's office, etc.); 2) public servants as participants in intra-organizational (intra-management) relations in public authorities; 3) private individuals.

Key words: administrative law, categorical apparatus of administrative law, public administration, subjects of public administration, concept of public administration, subject of administrative law.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ» ЯК КАТЕГОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Ольга Набокова

здобувач кафедри конституційного та адміністративного права

Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)

ORCID ID: 0009-0003-3974-3055

nabokova_olga@gmail.com

Анотація. В статті запропоновано авторську концепцію публічного адміністрування, яка ґрунтується на трьох основних постулатах: 1) публічне адміністрування це зовнішньоорганізуюча діяльність, яка здійснюється суб'єктами виконавчої влади та місцевого самоврядування; 2) публічне адміністрування як «зовнішньоорієнтована діяльність», яка спрямована на втілення у життя положень Конституції та законів України, має прояв у двох сферах – в державній (як діяльність, яка в механізмі розподілу державної влади, притаманна виключно виконавчій гілці влади) і в недержавній (як зовнішньоорганізуюча діяльність органів місцевого самоврядування та їхніх публічних службовців); 3) публічне адміністрування є системо-утворюючою категорією адміністративного права. Запропоновано до предмету адміністративного права включати: а) суспільні відносини у сфері реалізації публічного адміністрування; б) внутрішньоорганізаційні (внутрішньо-управлінські) відносини, що складаються в середині публічно-владних суб'єктів (відносини субординації, службові відносини і ін.); в) адміністративно-деліктні відносини, якщо суб'єктом адміністративно-юрисдикційної діяльності виступають не органи (їхні посадові особи) виконавчої влади та місцевого самоврядування, а інші публічно-владні суб'єкти (наприклад, Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди і ін.); г) суспільні відносини, які складаються в ході розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів. Доведено, якщо термін «публічна адміністрація» використовувати при визначенні публічно-владного учасника адміністративних правовідносин, то суб'єктів адміністративного права тоді можна буде класифікувати на три види: 1) публічні адміністрації – суб'єкти публічного адміністрування та інші публічно-владні суб'єкти, які в передбачених національним законодавством випадках можуть бути учасниками адміністративно-правових відносин (Президент України, СБУ, прокуратура і ін.); 2) публічні службовці як учасники внутрішньоорганізаційних (внутрішньо-управлінських) відносин в органах публічної влади; 3) приватні особи.

Ключові слова: адміністративне право, категоріальний апарат адміністративного права, публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, концепція публічного адміністрування, предмет адміністративного права.

Вступ. Представлені в науковій літературі концепції публічного адміністрування, на жаль, не сприяють розвитку адміністративного права як науки, початкової дисципліни та галузі національного права. Їх теоретичне та практичне значення розповсюджене на вузьке коло питань, тоді як глобальні проблеми адміністративного права залишаються невирішеними.

Зазначені обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність розробки нової концепції публічного адміністрування, яка б, по-перше, запропонувала несуперечливі і всебічно обґрунтовані підходи до визначення публічного адміністрування, по-друге, вирішила не тільки локальні проблеми адміністративного права, а й проблеми загальнотеоретичного і міжгалузевого характеру.

Основна частина. Концепції публічного адміністрування пропонуються у працях таких науковців як Зміст заходів процесуального примусу як категорії адміністративного права досліджувався в чисельних наукових джерелах, зокрема, ці питання висвітлювались в працях таких науковців як В. Бевзенко, М. Джафарова, Т. Коломоець, В. Колпаков, А. Комзюк, Р. Мельник, О. Миколенко, Н. Писаренко та ін.

Разом з тим, у вітчизняній юриспруденції сьогодні замало комплексних досліджень, присвячених особливостям використання категорії «публічне адміністрування» в адміністративному праві.

У зв'язку з цим, доречно звернути увагу на концептуальні підходи до визначення поняття «публічне адміністрування» як категорії адміністративного права.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні: 1) запропонувати авторську концепцію розуміння і визначення публічного адміністрування; 2) визначити основні постулати даної концепції та розкрити її переваги над іншими концепціями публічного адміністрування, що представлені в науковій літературі.

Як основний загальнонауковий метод використовувався діалектичний метод наукового пізнання, завдяки якому здійснено загальнотеоретичне дослідження категоріального апарату адміністративного права та місця в ньому категорії «публічне адміністрування». Логіко-семантичний метод використано для дослідження дефініцій адміністративного права, що дозволило виділити різні наукові підходи до трактування змісту поняття «публічне адміністрування». Методи моделювання, аналізу та синтезу були використані для обґрунтування авторської концепції публічного адміністрування і визначення її переваг над іншими концепціями в науці адміністративного права.

Отже пропонуємо підходи до визначення змісту поняття «публічне адміністрування», які, на нашу думку, будуть відповідати вимогам теоретико-пізнавальної, евристичної, методологічної, системотворчої, практично-прикладної та прогностичної функції науки адміністративного права.

Наша авторська позиція, як і інші концепції публічного адміністрування, ґрунтується (стоїть) на декількох постулатах.

Постулат перший. Публічне адміністрування це зовнішньоорганізує діяльність, яка здійснюється суб'єктами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

По-перше, такий підхід до визначення поняття «публічне адміністрування» дає можливість його змістом охопити всі види діяльності, яку суб'єкти виконавчої гілки влади та місцевого самоврядування здійснюють зовні, включаючи правотворчу, юрисдикційну, контрольну, правоохоронну, публічно-сервісну та ін. Окремі види політичної діяльності, про які говорили Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко, наприклад, «виступ Прем'єр-міністра або керівників центральних органів виконавчої влади на засіданні Верховної Ради України у межах Дня Уряду» (Мельник Р., Бевзенко В., 2014: 41), взагалі не вважаємо діяльністю, адже це одна із форм участі посадової особи в організаційних заходах. Так, участь науковців в міжнародних та всеукраїнських конференціях теж не є науковою діяльністю, це лише одна із форм апробації результатів наукової діяльності. Тобто не всі форми участі посадових осіб у певних організаційних заходах потрібно розглядати через призму категорії «діяльність».

По-друге, такий підхід скорочує кількість суб'єктів публічного адміністрування. Тобто до таких суб'єктів вже не можна буде віднести прокуратуру, Президента України чи Офіс Президента України, як це роблять Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко (Мельник Р., Бевзенко В., 2014: 42) та автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» (Галуцько В, Правоторова О., 2020: 16).

Автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» пішли у своїх міркуваннях ще далі. До суб'єктів публічного адміністрування віднесли суддів на адміністративних посадах та апарат суду, коли вони «надають адміністративні послуги у системі судустрою та здійснюють прийом громадян» (Галуцько В, Правоторова О., 2020: 16). В даному випадку підтримуємо позицію Р.С. Мельника та В.М. Бевзенка, які розуміють, що безмежне розширення поняття «публічне адміністрування» і «суб'єкт публічного адміністрування» на законодавчу і судову гілки влади, негативно позначиться на публічному адмініструванні як системо-утворюючій категорії адміністративного права. Концепція публічного адміністрування, яка буде мати безліч виключень із загальних постулатів (коли, наприклад, буде визнано, що законодавча та судова гілки влади теж реалізують в окремих випадках публічне адміністрування), є нежиттєздатною, бо вона стає суперечливою і неузгодженою за змістом.

В запропонованій нами концепції публічного адміністрування міститься однозначна відповідь – Президент України, його Офіс, прокуратура, суди, парламент ні при будь-яких обставинах не можуть бути суб'єктами публічного адміністрування.

Для того щоб визначитись із суб'єктами публічного адміністрування, достатньо звернутися до положень національного законодавства. До таких суб'єктів відносяться: 1) Кабінет Міністрів України; 2) Центральні органи виконавчої влади та їхні публічні службовці; 3) територіальні органи виконавчої влади та їхні публічні службовці; 4) місцеві державні адміністрації та їхні публічні службовці; 5) органи місцевого самоврядування та їхні публічні службовці; 6) суб'єкти, яким було делеговано право здійснювати публічне адміністрування. Наприклад, автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» до останніх відносять:

– «громадські ради, що утворюються при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування для здійснення контролю та оцінювання ефективності роботи суб'єктів публічної адміністрації» (Галуцько В, Правоторова О., 2020: 16);

– «приватні станції технічного обслуговування, які на підставі отриманих від держави ліцензій здійснюють обов'язковий державний технічний контроль транспортних засобів» (Галуцько В, Правоторова О., 2020: 16).

Постулат другий. Публічне адміністрування як «зовнішньоорієнтована діяльність», яка спрямована на втілення у життя положень Конституції та законів України, має прояв у двох сферах:

– в державній – як діяльність, яка в механізмі розподілу державної влади, притаманна виключно виконавчій гілці влади;

– в недержавній – як зовнішньоорганізує діяльність органів місцевого самоврядування та їхніх публічних службовців.

Підкреслюємо, що своєю діяльністю держава не може охопити всі сфери суспільного життя. Обумовлено це не тільки тим, що велика кількість сфер суспільного життя повноцінно розвиваються тільки в умовах відсутності будь-якого втручання держави (дружба, родинні стосунки і ін.), а й тим, що велика кількість сфер суспільного життя є виключною прерогативою місцевого самоврядування, коли територіальна громада самостійно або через залучення органів (посадових осіб) місцевого самоврядування вирішує питання місцевого значення.

Термін «державне управління» свого часу не міг пояснити природу зовнішньоорієнтованої діяльності органів місцевого самоврядування. Доводилось таку діяльність характеризувати через терміни «публічне управління» чи «публічно-владна діяльність». Сьогодні є багато факторів, які дозволяють нам зовнішньоорієнтовану діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування об'єднати одним поняттям «публічне адміністрування». Ці дві сфери (державну і недержавну) публічного адміністрування об'єднують наступні чинники:

а) забезпечення «реальної реалізації» прав і свобод особи у публічно-правовій сфері, а у необхідних випадках – їх охорона (наприклад, Національна поліція) та захист (наприклад, адміністративна відповідальність). Нагадуємо, що парламент лише створює умови для «реальної реалізації» прав і свобод особи, а суди – захищають порушені права особи у публічно-правій чи приватноправовій сферах, тоді як органи виконавчої влади та місцевого самоврядування більшість своїх повноважень реалізують у зв'язку із «реальним» забезпеченням прав і свобод особи у публічно-правовій сфері ;

б) забезпечення виконання обов'язків особи, які передбачені Конституцією та законами України (наприклад, обов'язок сплачувати податки і обов'язкові збори);

в) виконання інших вимог національного законодавства (наприклад, здійснення державного нагляду (контролю), здійснення контролю за використанням прибутків організацій комунальної власності і ін.).

Сформульований нами постулат концепції публічного адміністрування дозволяє, по-перше, пояснити місце публічного адміністрування серед інших видів державної діяльності, що реалізується трьома гілками державної влади, по-друге, пояснити необхідність розповсюдження поняття «публічне адміністрування» на зовнішньоорієнтовану діяльність органів місцевого самоврядування.

Постулат третій. Публічне адміністрування є системо-утворюючою категорією адміністративного права. Це означає наступне.

1. Дану категорію слід враховувати при визначенні предмету адміністративного права.

Чи зробили це автори підручника «Курс адміністративного права України» (2012 р.), які наголошували на необхідності заміни поняття «державне управління» на іншу системоутворюючу категорію «публічне адміністрування» (Коваленко В., 2012: 22-23)? «Ні», цього не було зроблено. Все звелось до констатації факту, що предмет адміністративного права це поліструктурне утворення, яке об'єднує: 1) відносини публічного управління; 2) відносини адміністративних послуг; 3) відносини відповідальності публічної адміністрації; 4) адміністративно-деліктні відносини (Коваленко В., 2012: 24-31). Один раз зустрічається поняття «публічна адміністрація» і то у прив'язці до адміністративних процесуальних відносин.

Розмито і, на наш погляд занадто спрощено, предмет адміністративного права трактується в підручнику «Адміністративне право України. Повний курс» (2020 р.): «Предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами» (Галунько В, Правоторова О., 2020: 20). Знову ж таки, є термін «публічна адміністрація» і відсутній термін «публічне адміністрування». До того ж, запропоноване визначення не охоплює такі специфічні види суспільних відносин, які входять до предмету адміністративного права, як відносини субординації в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування і службові відносини. Тобто нам пропонується новий термін, який претендує на статус категорії адміністративного права, але його не вміють науковці гармонійно вплести у систему знань про адміністративне право.

Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко в цьому сенсі намагалися свою концепцію публічного адміністрування довести до логічного кінця і в питаннях визначення предмету адміністративного права. Зокрема, вчені стверджують, що предмет адміністративного права включає:

«– суспільні відносини, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед публічною адміністрацією, прав і свобод людини та громадянина;

– суспільні відносини, які мають місце у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності;

– суспільні відносини, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади;

– суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства» (Мельник Р., Бевзенко В., 2014: 43-44).

Намагання підкреслити публічно-сервісну спрямованість діяльності суб'єктів публічного адміністрування підштовхнула Р.С. Мельника та В.М. Бевзенка окремо виділити перші дві групи суспільних відносин. На жаль, популізм притаманний не тільки політикам і політиці, він розповсюджений і серед дослідників та присутній в науці. Першу і другу групу суспільних відносин, що характеризують Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко, можна було об'єднати в одну за критерієм здійснення публічного адміністрування і назвати – «суспільні відносини, які складаються в сфері публічного адміністрування». Публічно-сервісна діяльність це теж вид публічного адміністрування, а тому не бачимо сенсу окремо виділяти в предметі адміністративного права групу суспільних відносин щодо забезпечення суб'єктами публічного адміністрування прав і свобод людини та громадянина.

Наше бачення предмету адміністративного права наступне:

1) суспільні відносини у сфері реалізації публічного адміністрування;

2) внутрішньоорганізаційні (внутрішньо-управлінські) відносини, що складаються в середині публічно-владних суб'єктів (відносини субординації, службові відносини і ін.);

3) адміністративно-деліктні відносини, якщо суб'єктом адміністративно-юрисдикційної діяльності виступають не органи (їхні посадові особи) виконавчої влади та місцевого самоврядування, а інші публічно-владні суб'єкти (наприклад, Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, апеляційні суди, а також місцеві господарські та адміністративні суди вправі накладати адміністративні стягнення на осіб, які проявили неповагу до суду – ст.ст. 185-3 і 221-1 КУпАП). Більша ж частина адміністративно-деліктних відносин охоплюється першою групою, адже головними суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності виступають власне органи виконавчої влади та місцевого самоврядування (ст. 213 КУпАП), і за нашою концепцією така діяльність теж є публічним адмініструванням;

4) суспільні відносини, які складаються в ході розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів. Ця група відносин виділяється, якщо адміністративне процесуальне право визнається як частина адміністративного права (в якості підгалузі чи правового інституту). Ми є прибічниками того, що адміністративне право синтезує в собі матеріальні, процедурні та процесуальні норми.

2. Категорію «публічне адміністрування» слід враховувати при класифікації суб'єктів адміністративного права.

Наприклад, старі класифікації, що колись використовувались в адміністративному праві – «фізичні і юридичні особи», «колективні і індивідуальні суб'єкти», та сучасні – «суб'єкти публічного адміністрування і приватні особи» втратили і втрачають своє теоретичне та практичне значення. Перші, тому що не враховують специфіку адміністративного права як публічної галузі права, а другі, тому що віднесли до суб'єктів публічного адміністрування тих публічно-владних суб'єктів, які в принципі не можуть здійснювати публічне адміністрування (наприклад, Президент України, прокуратура і ін.).

Зокрема, автори підручника «Курс адміністративного права України» (2012 р.) перерахували всі можливі класифікації суб'єктів адміністративного права, що були представлені в спеціальній літературі починаючи із 60-х років минулого століття по сьогодні, обмежились характеристикою тільки таких суб'єктів: 1) органи виконавчої влади; 2) Президент України; 3) органи місцевого самоврядування; 4) публічні службовці; 5) громадяни та об'єднання громадян (Коваленко В., 2012: 52-178). Тобто в основу класифікації суб'єктів адміністративного права ні поняття «публічна адміністрація», ні поняття «публічне адміністрування» не були покладені.

Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко обмежились характеристикою тільки суб'єктів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративного права (Мельник Р., Бевзенко В., 2014: 124-252]. Тобто загальна проблематика суб'єктів адміністративного права авторами навчального посібника не розглядалась.

Автори ж підручника «Адміністративне право України. Повний курс» (2020 р.) більш розгорнуто аналізують таких суб'єктів адміністративного права як суб'єкти публічного адміністрування (Галунько В, Правоторова О., 2020: 62-101) та приватних осіб (Галунько В, Правоторова О., 2020: 102-136). З одного боку, ця класифікація враховує факт існування поняття «публічне адміністрування», власне за цим критерієм і виділяється перша група суб'єктів, з іншого, внутрішня структура підручнику достатньо специфічна, адже публічні службовці та публічна служба розкриваються в підручнику не як специфічні суб'єкти адміністративного права, а як інститут Особливого адміністративного права. Не заперечуємо проти такого підходу, бо дійсно службове право як частина адміністративного права заслуговує окремого висвітлення в навчально-методичній літературі (в межах окремої глави чи розділу). Втім, не підтримуємо позицію авторів підручника, які взагалі не присвятили визначенню і класифікації суб'єктів адміністративного права жодного параграфу.

Отже, з огляду на нашу концепцію публічного адміністрування, виникає необхідність іншої класифікації суб'єктів адміністративного права, а саме:

- а) суб'єкти публічного адміністрування;
- б) інші публічно-владні суб'єкти, які в передбачених національним законодавством випадках можуть бути учасниками адміністративно-правових відносин (Президент України, СБУ, прокуратура і ін.) ;
- в) публічні службовці як учасники внутрішньоорганізаційних (внутрішньо-управлінських) відносин в органах публічної влади;
- г) приватні особи.

Такий підхід дозволяє сприймати публічних службовців в двох іпостасях, в одній, як суб'єкта публічного адміністрування (наприклад, головні державні інспектори з нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки – ст. 223 КУпАП), а в іншій, як учасника службових відносин (наприклад, при застосуванні до нього заходів дисциплінарної відповідальності). Також дана класифікація дозволяє розмежувати між собою суб'єктів публічного адміністрування та інших публічно-владних суб'єктів, які не здійснюють публічне адміністрування, але можуть бути учасниками адміністративних правовідносин.

Запропонована нами класифікація суб'єктів адміністративного права потребує відповіді ще на одне питання – яке місце у нашій класифікації посідають публічні адміністрації?

Проблема науки адміністративного права полягає в тому, що не завжди поняття «публічна адміністрація» отримує змістовне наповнення в науковій та навчально-методичній літературі. Склалося враження, що цей термін «тулять» скрізь, де є публічно-владний суб'єкт, який здійснює зовнішньоорієнтовану діяльність.

Наприклад, автори підручника «Курс адміністративного права України» (2012 р.) пропонують наступне визначення: «Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн, у більшості випадків, визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах» (Коваленко В., 2012: 23). Це визначення насторожує, адже:

1) країни Європи відносяться до різних правових систем (англосаксонської та континентальної), кожна із них має свою правову систему, які суттєво різняться одна від одної (наприклад, адміністративне право у такому вигляді як воно існує у нас в європейських країнах відсутнє), всі вони користуються своїм власним юридичним категоріальним апаратом (в цьому сенсі особливо виділяється Німеччина, на яку Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко постійно орієнтуються). Так на кого українські вчені повинні орієнтуватись у визначенні поняття «публічна адміністрація»? Можливо є сенс використати свій національний інтелектуальний потенціал?

2) фраза «у більшості випадків» означає, що існують і інші підходи до визначення поняття «публічна адміністрація» і запропонована не є абсолютним визначенням;

3) будь-який суб'єкт публічної влади, включаючи органи, що мають відношення до законодавчої і судової гілок влади, «реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах» (Коваленко В., 2012: с. 23).

В такому сенсі поняття «публічна адміністрація» не має в адміністративному праві ані теоретичного, ані практичного значення.

Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко визначають публічну адміністрацію як термін, який «об'єднує у собі суб'єктів, головним завданням яких є виконання Конституції і законів України» (Мельник Р., Бевзенко В., 2014: 42]. «Виконання» це лише одна із форм реалізації норм національного законодавства. Однією із її особливостей є те, що «виконання» здійснюється не тільки публічно-владними суб'єктами, а й приватними особами, та полягає у виконанні передбачених законодавством обов'язків (Санжара О., 2020: 145). Тому такі визначення «публічної адміністрації» тільки віддаляють дослідників від розуміння сутності системи суб'єктів публічного адміністрування.

Більш зрозумілу позицію стосовно терміну «публічна адміністрація» висловлюють автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» (2020 р.). Вчені використовують поняття «суб'єкт публічного адміністрування» та «публічна адміністрація» як тотожні (Галуцько В, Правоторова О., 2020: 62), що, на нашу думку, теж є малоефективним для розвитку адміністративного права, адже втрачається сенс існування двох термінів, які пояснюють одне і теж правове явище.

На нашу думку, поняття «публічна адміністрація» можна зберегти в адміністративному праві, але не в організаційно-структурному значенні, а як публічно-владного учасника адміністративних правовідносин. Такий підхід до визначення «публічна адміністрація» дозволяє модернізувати нашу ж класифікацію суб'єктів адміністративного права, що ми запропонували вище, поділяючи суб'єктів на три види:

1) публічні адміністрації – суб'єкти публічного адміністрування та інші публічно-владні суб'єкти, які в передбачених національним законодавством випадках можуть бути учасниками адміністративно-правових відносин (Президент України, СБУ, прокуратура і ін.);

2) публічні службовці як учасники внутрішньоорганізаційних (внутрішньо-управлінських) відносин в органах публічної влади;

3) приватні особи.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Авторська концепція публічного адміністрування ґрунтується на трьох основних постулатах:

1) публічне адміністрування це зовнішньоорганізуюча діяльність, яка здійснюється суб'єктами виконавчої влади та місцевого самоврядування;

2) публічне адміністрування як «зовнішньоорієнтована діяльність», яка спрямована на втілення у життя положень Конституції та законів України, має прояв у двох сферах:

– в державній – як діяльність, яка в механізмі розподілу державної влади, притаманна виключно виконавчій гілці влади;

– в недержавній – як зовнішньоорганізуюча діяльність органів місцевого самоврядування та їхніх публічних службовців;

3) публічне адміністрування є системо-утворюючою категорією адміністративного права.

Запропоновано до предмету адміністративного права включати: а) суспільні відносини у сфері реалізації публічного адміністрування; б) внутрішньоорганізаційні (внутрішньо-управлінські) відносини, що складаються в середині публічно-владних суб'єктів (відносини субординації, службові відносини і ін.); в) адміністративно-деліктні відносини, якщо суб'єктом адміністративно-юрисдикційної діяльності виступають не органи (їхні посадові особи) виконавчої влади та місцевого самоврядування, а інші публічно-владні суб'єкти (наприклад, Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, апеляційні суди, а також місцеві господарські та адміністративні суди вправі накладати адміністративні стягнення на осіб, які проявили неповагу до суду – ст.ст. 185-3 і 221-1 КУпАП); г) суспільні відносини, які складаються в ході розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів.

Якщо термін «публічна адміністрація» використовувати при визначенні публічно-владного учасника адміністративних правовідносин, то суб'єктів адміністративного права тоді можна буде класифікувати на три види: 1) публічні адміністрації – суб'єкти публічного адміністрування та інші публічно-владні суб'єкти, які в передбачених національним законодавством випадках можуть бути учасниками адміністративно-правових відносин (Президент України, СБУ, прокуратура і ін.); 2) публічні службовці як учасники внутрішньоорганізаційних (внутрішньо-управлінських) відносин в органах публічної влади; 3) приватні особи.

Список використаних джерел:

1. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ, 2014. 376 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцько, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
3. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух В.Д. Сущенко [та ін.] за ре. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
4. Санжара О.О. Адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування: дис. ...докт-а філософії у галузі права: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 – Право). Університет митної справи та фінансів, Дніпро, 2020. 238 с.

References:

1. Melnyk R.S., Bevzenko V.M. (2014). Zahalne administratyvne pravo: navchal'nyy posibnyk [General administrative law: study guide] / Za zah. red. R.S. Mel'nyka. Kyviv. 376 p. [in Ukrainian].

2. Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs: pidruchnyk [Administrative law of Ukraine. Complete course: textbook] (2020). / za red. V. Halunka, O. Pravotorovoyi. Vydannya tretye. Kyiv: Akademiya administratyvno-pravovykh nauk. 466 p. [in Ukrainian].
3. Kurs administratyvnoho prava Ukrayiny: pidruchnyk [Course of administrative law of Ukraine: textbook] (2012). / V.K. Kolpakov, O.V. Kuzmenko, I.D. Pastukh V.D. Sushchenko [ta in.] za re. V.V. Kovalenka. K.: Yurinkom Inter. 808 p. [in Ukrainian].
4. Sanzhara O.O. (2020). Administratyvno-pravovyy mekhanizm realizatsiyi prav i svobod hromadyan v sferi mistsevoho samovryaduvannya [The administrative-legal mechanism for realizing the rights and freedoms of citizens in the field of local self-government]: dys. ...dokt-a filosofiyi u haluzi prava: 12.00.07 – administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiyne pravo (081 – Pravo). Universytet mytnoyi spravy ta finansiv, Dnipro. 238 p. [in Ukrainian].