

## КАТЕГОРІЯ «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ» В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Набокова О.Г.

здобувачка кафедри конституційного та адміністративного права

Запорізького національного університету

В статті здійснено аналіз поняття «публічне адміністрування» в контексті реалізації функцій науки адміністративного права. Доведено, що аналіз функцій науки адміністративного права дає можливість встановити її соціальне призначення, а аналіз публічного адміністрування через призму функцій науки адміністративного права дозволяє визначитись – відповідає чи «ні» конкретна концепція публічного адміністрування потребам і призначенню науки адміністративного права. З'ясовано, що в науковій літературі сьогодні представлено три кардинально різних концепції: 1) концепція публічного адміністрування як внутрішньоорганізаційної діяльності в органах публічної влади; 2) концепція публічного адміністрування як зовнішньоорганізуючої діяльності органів виконавчої влади та інших владних суб'єктів; 3) поліструктурна концепція публічного адміністрування. Констатовано, що поняття «публічне адміністрування» не просто з'явилося в адміністративному праві для пояснення окремих адміністративно-правових явищ чи процесів, а претендує (принаймні в науковій та навчально-методичній літературі) на статус системо-утворюючої категорії адміністративного права. Втім, аналіз концепцій публічного адміністрування, що представлені в спеціальній літературі, показує, що жодна із них (концепцій) не розкриває зміст публічного адміністрування як наукової категорії, яка, по-перше, виконує роль системо-утворюючої категорії, а, по-друге, сприяє ефективній реалізації функцій науки адміністративного права. Більш того, в науковій літературі представлено занадто мало думок щодо корисності чи шкідливості окремих наукових концепцій публічного адміністрування для розвитку юридичної науки. Більшість із запропонованих концепцій публічного адміністрування спрямовані на вирішення локальних проблем науки без врахування її загальнотеоретичних проблем, а такий підхід, на думку автора, має ситуативний результат і позбавлений стратегічного мислення для подальшого розвитку (систематизації, узгодження, узагальнення знань) науки адміністративного права. Зроблено висновок, що до функцій науки адміністративного права відносяться теоретико-пізнавальна, евристична, методологічна, системотворча, практично-прикладна та прогностична функції. Втім, аналіз функцій науки адміністративного права показує, що сучасні концепції публічного адміністрування, які представлені в науковій та навчально-методичній літературі, не відповідають в повній мірі соціальному призначенню даної науки.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, доктрина адміністративного права, концепції публічного адміністрування, внутрішньоорганізаційна діяльність, зовнішньоорієнтована діяльність, поліструктурна концепція публічного адміністрування, функції науки, наука адміністративного права.

The article analyzes the concept of "public administration" in the context of implementing the functions of the science of administrative law. It is proved that the analysis of the functions of the science of administrative law makes it possible to establish its social purpose, and the analysis of public administration through the prism of the functions of the science of administrative law allows one to determine whether or not a specific concept of public administration meets the needs and purpose of the science of administrative law. It was found that three fundamentally different concepts are presented in the scientific literature today: 1) the concept of public administration as an intra-organizational activity in public authorities; 2) the concept of public administration as an external organizing activity of executive power bodies and other power subjects; 3) polystructural concept of public administration. It was established that the concept of "public administration" did not just appear in administrative law to explain certain administrative-legal phenomena or processes, but claims (at least in the scientific and educational and methodological literature) the status of a system-forming category of administrative law. However, the analysis of the concepts of public administration presented in the special literature shows that none of them (concepts) reveal the content of public administration as a scientific category, which, firstly, performs the role of a system-forming category, and, secondly, contributes to the effective implementation of the functions of the science of administrative law. Moreover, the scientific literature presents too few opinions regarding the usefulness or harm of certain scientific concepts of public administration for the development of legal science. Most of the proposed concepts of public administration are aimed at solving local problems of science without taking into account its general theoretical problems, and such an approach, according to the author, has a situational result and lacks strategic thinking for the further development (systematization, coordination, generalization of knowledge) of the science of administrative law. It was concluded that the functions of the science of administrative law include theoretical-cognitive, heuristic, methodological, system-creating, practical-applied and prognostic functions. However, the analysis of the functions of the science of administrative law shows that modern concepts of public administration, which are presented in scientific and educational literature, do not fully correspond to the social purpose of this science.

**Key words:** public administration, doctrine of administrative law, concepts of public administration, intra-organizational activity, externally oriented activity, polystructural concept of public administration, functions of science, science of administrative law.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Основними інструментами будь-якого наукового дослідження є методологія науки та її категоріальний апарат. В порівнянні із категоріальним апаратом, методологія є більш стабільним утворенням, яке століттями може використовуватись науковцями без суттєвих змін. Категоріальний же апарат науки (особливо, коли мова йде про гуманітарні науки) знаходиться в постійному розвитку та стані змін. Будь-яка незначна зміна в категоріальному апараті науки адміністративного права зразу ж позначається на формі наукового мислення, способах доказування і, безумовно, результатах дослідження у вигляді узагальнень, висновків, рекомендацій, тощо. Тому зміни в понятійному апараті адміністративного права породжують, в першу чергу, теоретичні проблеми і лише потім можуть негативно відобразитись на правотворчій чи правозастосовній діяльності.

Наша позиція полягає в тому, що категорія адміністративного права, яка не допомагає відповідній науці реалізувати її функції, не має права носити статус наукової категорії.

Так вийшло, що поняття «публічне адміністрування» не просто з'явилося в адміністративному праві для пояснення окремих адміністративно-правових явищ чи процесів, а претендує (принаймні в науковій та навчально-методичній літературі) на статус системо-утворюючої категорії адміністративного права. Втім, аналіз концепцій публічного адміністрування, що представлені в спеціальній літературі, показує, що жодна із них (концепцій) не розкриває зміст публічного адміністрування як наукової категорії, яка, по-перше, виконує роль системо-утворюючої категорії, а, по-друге, сприяє ефективній реалізації функцій науки адміністративного права.

У зв'язку із цим, виникає потреба дослідження поняття «публічне адміністрування» з огляду на те, чи допомагає воно реалізувати науці адміністративного права, покладені на неї функції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Обґрунтування концепцій публічного адміністрування пропонується в працях таких адміністративістів, як В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, М. С. Ковтун, А. Л. Ліжєвський, Н. П. Матю-

хіна, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, О. В. Сукманова і ін.

Разом з тим, в науковій літературі представлено обмаль думок щодо корисності чи шкідливості окремих наукових концепцій публічного адміністрування для розвитку юридичної науки. Більшість із запропонованих концепцій публічного адміністрування спрямовані на вирішення локальних проблем науки без врахування її загальнотеоретичних проблем, а такий підхід, на нашу думку, має ситуативний результат (наприклад, у вигляді захисту окремої дисертації) і позбавлений стратегічного мислення для подальшого розвитку (систематизації, узгодження, узагальнення знань) науки адміністративного права.

**Постановка завдань.** Основним завданням, розв'язанню якого присвячена дана стаття, є аналіз поняття «публічне адміністрування» в контексті реалізації функцій науки адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Функції науки досліджуються в філософії, філософії науки, філософії права, теорії держави та права і їм приділяється достатньо уваги в наукових і навчально-методичних публікаціях [1; 2; 3; 4; 5]. Приємно, що такі дослідження ведуться і в межах галузевих юридичних наук [6; 7; 8], включаючи і науку адміністративного права [9; 10].

Аналіз функцій науки адміністративного права дає можливість встановити її соціальне призначення, а аналіз публічного адміністрування через призму функцій науки адміністративного права дозволяє визначитись – відповідає чи «ні» конкретна концепція публічного адміністрування потребам і призначенню науки адміністративного права.

Власне такий підхід дозволить відділити «інформаційне сміття» в наукових джерелах від теоретичних розробок, які корисні як для розвитку теорії адміністративного права, так і для правотворчої та правозастосовної діяльності.

В спеціальній літературі функції науки класифікуються по різному. Наприклад, О. Ю. Сидорович вважає, що наука реалізує всього три функції – пізнавальну, культурно-виховну і практично-діючу [1, с. 6]. Ю. М. Оборотов, в одному виданні, виділяє чотири функції науки – гносеологічну, методологічну, ідеологічну та прикладну [11, с. 4–5], а в іншому, одинадцять функцій – ідеологічну, пізнавальну, оціночну, виховну, описову, пояснювальну, критичну, творчу, прогностичну, символічну та регулятивну функції [4, с. 145]. П. І. Штойко виділяє аж тринадцять функцій науки – евристичну, пізнавальну, пояснювальну, інструментальну, технологічну, інституційну, культурологічну, світоглядну, експертнооцінну, управлінську, комерційну, соціалізаторську і практичну [2, с. 20–21].

Таким чином, кількість функцій науки не є чимось «абсолютним (безумовним)», вона залежить від рівня знань та досвіду суб'єкта дослідження, від напряму наукових досліджень, від предмету дослідження, тощо. Не будемо поглиблюватись у дискусії щодо критеріїв класифікації і стосовно видів функцій юридичних галузевих наук, адже це питання, по-перше, достатньо непогано висвітлено в науковій літературі, по-друге, виходить за межі предмету нашого дослідження. У зв'язку із цим, хочемо звернутись до досліджень адміністративістів, що пропонують своє бачення функцій науки адміністративного права, та на їх основі розкрити місце публічного адміністрування в сучасній системі правових категорій.

Наприклад, О. М. Миколенко пропонує, на відміну від попередніх авторів, виділяти шість функцій науки адміністративного права – «теоретико-пізнавальну, евристичну, прогностичну, практично-прикладну, методологічну і системотворчу» [12, с. 321].

Ці функції науки адміністративного права і будуть покладені в основу наших суджень і висновків.

В науковій літературі сьогодні представлено три кардинально різних концепції: 1) концепція публічного адміністрування як внутрішньоорганізаційної діяльності

в органах публічної влади (Л. К. Бугайчук [13]); 2) концепція публічного адміністрування як зовнішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади та інших владних суб'єктів (В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко і ін. [14; 15]); 3) поліструктурна концепція публічного адміністрування (Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун і ін. [16]). Кожна із зазначених концепцій ґрунтується на своїх теоретичних засадах, має свої переваги і недоліки.

Теоретико-пізнавальна функція науки адміністративного права має чотири складових свого змісту. По-перше, ця функція науки полягає у пізнанні такого правового явища як публічне адміністрування. По-суті, всі три концепції публічного адміністрування стали результатом реалізації теоретико-пізнавальної функції науки адміністративного права, адже представники цих концепцій хотіли, в першу чергу, пізнати та пояснити таке незвичайне і нове для адміністративної науки правове явище як «публічне адміністрування». По-друге, теоретико-пізнавальна функція полягає у поясненні знань про публічне адміністрування, що були отримані в ході дослідження. Через призму свого досвіду і знань, уміння володінням методологією представники всіх трьох концепцій публічного адміністрування запропонували «своє» пояснення змісту публічного адміністрування та його місця в понятійному апараті адміністративного права. По-третє, до змісту теоретико-пізнавальної функції відноситься формування загальних уявлень про публічне адміністрування. Іншими словами, мова йде про формування чітких, зрозумілих, несуперечливих, методологічно-корисних та негроміздких за змістом дефініцій. Найбільшу критику з цих позицій отримали дефініції публічного адміністрування, що були запропоновані представниками поліструктурної концепції публічного адміністрування, адже вони суперечливі та громіздкі за змістом, а також мають слабку методологічну користь для майбутніх досліджень у відповідній сфері. По-четверте, теоретико-пізнавальна функція орієнтує дослідника на констатацію існуючого стану адміністративно-правової дійсності. Представники всіх трьох концепцій публічного адміністрування лише частково розкривають сучасний стан із поняттям «публічне адміністрування» (в основному констатують проблеми із його визначенням в спеціальній та навчально-методичній літературі, а також про відсутність практичного його використання в правотворчій та правозастосовній сферах).

Евристична функція науки адміністративного права полягає у здобутті нових раніше невідомих знань про адміністративно-правові явища [12, с. 324]. На жаль, не всі концепції розглядають публічне адміністрування як правове явище. Зокрема, представники концепції публічного адміністрування як внутрішньоорганізаційної діяльності в органах публічної влади та представники поліструктурної концепції, в одних випадках, стверджують, що публічне адміністрування є управлінською категорією, а в інших, намагаються пояснити специфіку публічного адміністрування через співвідношення понять «суб'єкт управління» та «об'єкт управління». Тобто нові знання безперечно були отримані в ході досліджень, що відбувалися в межах цих концепцій публічного адміністрування, але не всі із цих нових знань є правовими. Вказані концепції чудово пояснюють управлінські, психологічні чи організаційні процеси в діяльності публічно-владних суб'єктів, але віддалені від пояснення суто правових процесів в такій діяльності.

Якщо дослідник пропонує визначення поняття «публічне адміністрування», яке претендує на статус категорії адміністративного права (методологічна функція науки адміністративного права), то таке визначення повинно відповідати декільком критеріям:

– «публічне адміністрування» повинно бути фундаментальним поняттям, від якого буде відштовхуватись наукове мислення;

– поняття «публічне адміністрування» повинно описувати і систематизувати досвід минулих поколінь, в той же час – орієнтувати сучасних дослідників щодо перспектив вдосконалення знань про публічне адміністрування у майбутньому;

– поняття «публічне адміністрування» як елемент категоріального апарату адміністративного права повинне сприяти його сталості і тісному взаємозв'язку із іншими категоріями.

Жодна із вказаних вище концепцій публічного адміністрування не відповідає цим вимогам.

Реалізація системотворчої функції науки адміністративного права проявляється в тому, що:

по-перше, використання терміну «публічне адміністрування» в одній сфері суспільних відносин чи системі знань не повинно суперечити загальним уявленням про адміністративно-правові явища та процеси в інших сферах. Наприклад, концепція публічного адміністрування як внутрішньоорганізаційної діяльності в органах публічної влади породжує безліч протиріч в науці адміністративного права, що взагалі нівелює значення даної концепції для майбутнього розвитку науки;

по-друге, «публічне адміністрування» як системоутворююча категорія адміністративного права повинна пояснювати інші інституційні елементи адміністративного права, наприклад, пояснювати особливості предмету адміністративно-правового регулювання, розкривати специфіку адміністративно-правового статусу публічно-владних суб'єктів, впливати на класифікацію суб'єктів адміністративного права, давати можливість класифікувати діяльність органів виконавчої влади на види, які б охоплювали собою весь спектр діяльності даної гілки державної влади, і ін. Наприклад, поліструктурна концепція публічного адміністрування поєднує у змісті поняття «публічне адміністрування» принципово різну за цільовою спрямованістю, сутністю та результатами діяльність – і внутрішньо-управлінську, і зовнішньоорієнтовану діяльність. Такий підхід не дає можливість логічно розмістити між собою знання про адміністративно-правові явища. Обов'язково між окремими групами знань виникнуть протиріччя, наприклад, якщо публічне адміністрування характеризує діяльність виконавчої гілки влади в порівнянні із судовою і законодавчою гілками, то чому тоді це поняття використовується при поясненні управлінських взаємовідносин в системі органів прокуратури, суду чи місцевого самоврядування?

Є суттєві проблеми і з реалізацією практично-прикладної функції науки адміністративного права. Зокрема, суб'єкти правозастосування (останнім часом таким суб'єктом все частіше виступає адміністративний суд) нерідко стикаються із правовими ситуаціями, прямої відповіді на які немає в національному законодавстві. Виникає необхідність у науковому і офіційному тлумаченні даної ситуації із обов'язковим використанням загальних підходів у науці адміністративного права. І проблема тут очевидна, бо наука адміністративного права «зловживає» поняттям «публічне адміністрування» в умовах, коли в національному законодавстві використовуються інші поняття – «надання адміністративних послуг» [17], «адміністративна діяльність» [18], «публічно-владні управлінські функції» [19], «діяльність» [20] тощо. Де зв'язок між наукою адміністративного права та адміністративним законодавством, а також між наукою та правозастосовною діяльністю?

Якщо реалізація теоретико-пізнавальної функції науки адміністративного права допомагає пізнати і пояснити

публічне адміністрування як адміністративно-правове явище, реалізація евристичної функції – відкрити нові, раніше невідомі прояви публічного адміністрування, то реалізація прогностичної функції дозволяє передбачити можливі варіанти розвитку як самого правового явища (тобто публічного адміністрування), так і варіанти розвитку національного законодавства і правозастосовної практики щодо реалізації публічного адміністрування органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Підкреслюємо, що жодна із проаналізованих нами концепцій публічного адміністрування не змогла розкрити прогностичний потенціал категорії «публічне адміністрування». Пояснюється така ситуація тим, що для багатьох адміністративістів факт виникнення в адміністративному праві нової категорії «публічне адміністрування» був несподіваним і більшість із них спробували прилаштувати нову категорію до свого давно сформованого наукового світогляду. При таких обставинах, непогано реалізується теоретико-пізнавальна функція науки адміністративного права, частково – евристична, і взагалі не реалізується – прогностична.

З огляду на сказане вище, хочемо підкреслити:

1) критикуючи існуючі концепції публічного адміністрування, може скластись враження, що ми «підкреслюємо безсилля і нездатність» науки адміністративного права вирішувати актуальні проблеми правотворчої і правозастосовної практики. «Ні», ми констатуємо відірваність теорії адміністративного права від потреб практики;

2) наголошуючи на необхідності розробки більш досконалої концепції публічного адміністрування, може скластись враження, що ми ідеалізуємо можливості науки адміністративного права. «Ні», ми вкотре наголошуємо, що «практика без науки – мертва»;

3) наголошуючи на рівномірному дослідженні публічного адміністрування, коли гармонійно використовуються всі три рівні наукового пізнання, може скластись враження, що ми недооцінюємо результати досліджень, що написані на практично-прикладному і на концептуальному рівнях наукового пізнання. «Ні», ми наголошуємо на тому, що суперечності між думками науковців та їх концепціями виникають в результаті реалізації перших двох рівнів наукового пізнання, тоді як третій – їх усуває. Є необхідність знаходити та залучати до активної наукової діяльності дослідників, рівень знань яких дозволяє піднятися до загальнотеоретичних узагальнень в адміністративному праві.

**Висновки та перспективи подальших розвідок.** На підставі проведеного дослідження можна стверджувати.

В науковій літературі сьогодні представлено три кардинально різних концепції: 1) концепція публічного адміністрування як внутрішньоорганізаційної діяльності в органах публічної влади (Л. К. Бугайчук); 2) концепція публічного адміністрування як зовнішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади та інших владних суб'єктів (В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко і ін.); 3) поліструктурна концепція публічного адміністрування (Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун і ін.).

До функцій науки адміністративного права відносяться теоретико-пізнавальна, евристична, методологічна, системоутворюча, практично-прикладна та прогностична функції. Втім, аналіз функцій науки адміністративного права показує, що сучасні концепції публічного адміністрування, які представлені в науковій та навчально-методичній літературі, не відповідають в повній мірі соціальному призначенню даної науки.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Сидорович О.Ю. Методологія наукових досліджень: опорний конспект лекцій. Тернопіль: Тернопільський національний економічний університет, 2013. 39 с. URL: <http://dspace.wnu.edu.ua/retrieve/17064/>
2. Штойко П.І. Наука і наукові дослідження: Лекція з навчальної дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень в туризмі» для здобувачів вищої освіти. Львів: Львівський державний університет фізичної культури. 22 с. URL: <https://repository.ldufk.edu.ua/bitstream/34606048/23691/1/1.%20Наука%20і%20наукові%20дослідження.pdf>

3. Єнчева Г.Г. Основи наукової діяльності: конспект лекцій. К.: Національний авіаційний університет, 2016. 87 с. URL: [https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/22945/4/03\\_ОНД\\_КЛ.PDF](https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/22945/4/03_ОНД_КЛ.PDF)
4. Оборотов Ю.М. Актуальні грані загальнотеоретичної юриспруденції : монографія / за ред. Ю.М. Оборотова. Одеса : Фенікс, 2012. 492 с.
5. Актуальні проблеми філософії права: посібник / О.М. Балинська, А.С. Токарська, В.А. Яценко; за заг. ред. О.М. Балинської. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 612 с.
6. Павлюк Н.М. Функції науки цивільного права України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 10. С. 145–148.
7. Стрельцов Є.Л. Сучасні завдання кримінально-правової науки. *Університетські наукові записки*. 2012. № 1 (41). С. 545–547.
8. Гурджі Ю.О. Правовий захист особи в кримінальному процесі України: теорія та методологія: автореф. дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2007. 42 с.
9. Миколенко О.М. Функції науки адміністративного права та навчальної дисципліни «Адміністративне право». *Правова держава*. 2017. С. 68–71.
10. Миколенко О.М. Види функцій науки адміністративного права та особливості їх прояву. *Стратегія і тактика правових реформ: виклики сучасності : матеріали міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 5 березня 2013 р.* Київ : Актуальна юриспруденція, 2013. С. 108–111.
11. Оборотов М.Ю. Теорія держави та права (прагматичний курс): Екзаменаційний довідник. Одеса: Юридична література, 2006. 184 с.
12. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект): дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2018. 484 с.
13. Бугайчук К.Л. Публічне адміністрування в органах Національної поліції: автореф. дисер. докт. юрид. наук: 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2020. 40 с.
14. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ, 2014. 376 с.
15. Миколенко О.І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101-107.
16. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / [Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М.С. Ковтун та ін.]; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Вид. 2-ге. Х.: Право, 2021. 238 с.
17. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.
18. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20?find=1&text=адмініструван#Text>
19. Кодекс адміністративного судочинства. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. С. 446.
20. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385