

ПОЛІСТРУКТУРНА КОНЦЕПЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ЇЇ НЕДОЛКИ

Набокова Ольга Геннадіївна

*здобувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету*

Вперше термін «поліструктурність» в адміністративному праві (принаймні, вперше цей термін привернув нашу увагу) був використаний у 2012 році в підручнику «Курс адміністративного права України» під загальною редакцією В.В. Коваленка [1, с. 31]. Автори підручника, обґрунтовуючи багатогранність суспільних відносин, які входять в предмет адміністративного права, зробили тоді висновок: «Предмет адміністративного права є складним поліструктурним утворенням. Відповідно до цього і саме адміністративне право є поліструктурним» [1, с. 31]. Такий підхід до визначення предмету адміністративного права сподобався Є. Курінному, який пізніше обґрунтовував доречність розкриття особливостей предмету адміністративно-правового регулювання через категорію «поліструктурність». Зокрема, вчений наголошує: «Найбільш вагомими результатами еволюційних процесів вивчення проблем пов'язаних з предметом українського адміністративного права за останні роки, можна вважати зміну аксіологічних характеристик даної галузі права та остаточне закріплення поліструктурності її предмета» [2, с. 44].

«Поліструктурність це поєднання в одному *цілому* дуже різних за змістом і формою елементів, однак які у сукупності дозволяють зрозуміти багатогранність *цілого*» (це авторське визначення).

Отже, «поліструктурність» предмету адміністративного права показує, що він складається не із однорідних відносин, а із декількох груп суспільних відносин, що мають свою відмінну від інших специфіку. Втім, не дивлячись на їх різноманітність, всі вони мають єдине правове регулювання – адміністративно-правове. Теж саме відбувається і з поліструктурністю публічного адміністрування, його намагаються характеризувати за допомогою двох взаємовиключних сфер реалізації – зовнішньої і внутрішньої. Тому концепції, яка вживає поняття «публічне адміністрування» як при характеристиці внутрішньоорганізаційної, так і зовнішньоорієнтованої діяльності органів виконавчої влади, пропонуємо називати (для лаконічності) «поліструктурна концепція публічного адміністрування».

Для аналізу основних засад поліструктурної концепції публічного адміністрування візьмемо навчальний посібник «Основи публічного адміністрування» (2021 р.) [3, с. 2].

Отже, поліструктурна концепція публічного адміністрування характеризується наступними особливостями:

- намагається поєднати архаїчні уявлення про державне управління та сучасні підходи до публічного адміністрування, які сформувалися не тільки в межах юридичної науки, а й в межах управлінських та економічних наук, що позитивно відображається на взаємодії між теорією адміністративного права та інших юридичних (теорія держави та права, конституційне право і ін.) і неюридичних наук (теорія державного управління, менеджмент і ін.), але негативно позначається на розвитку науки адміністративного права;

- публічне адміністрування, а також законодавча діяльність та правосуддя, розглядаються як види державного управління в широкому розумінні;

- державне ж управління у вузькому значенні стало тотожним поняттю «публічне управління», тобто термін «публічне адміністрування» стали використовувати при характеристиці діяльності, яка раніше (в основному за радянських часів) іменувалася «державне управління у вузькому значенні»;

- публічне адміністрування в залежності від сфери реалізації поділяється на два види – зовнішнє і внутрішнє, тобто поняття «публічне адміністрування» перейняло всі недоліки поняття «державне управління у вузькому значенні», яке теж свого часу поділялося на зовнішнє та внутрішнє;

- концепція негативно ставиться до намагань окремих науковців впровадити в категоріальний апарат адміністративного права поняття «менеджмент органів державної влади», «публічний менеджмент» і ін.

До переваг поліструктурної концепції публічного адміністрування можна віднести наступні:

- намагається пояснити співвідношення публічного адміністрування, законодавчої діяльності і правосуддя як форм зовнішньої діяльності трьох гілок державної влади;

- зручна для сприйняття, наприклад, здобувачами вищої освіти, адже будь-яка діяльність органів виконавчої влади (і зовнішня, і внутрішня) є публічним адмініструванням;

- дозволяє розширити предмет будь-якого дослідження, присвяченого публічному адмініструванню, адже суб'єкту дослідження доведеться тоді характеризувати не тільки специфіку зовнішньої діяльності органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, а і їх внутрішньоорганізаційну діяльність.

Недоліками поліструктурної концепції публічного адміністрування є:

- пропонуються неконкретні (розмиті за змістом) визначення публічного адміністрування, що зменшує їх методологічне значення в теорії адміністративного права;

– положення концепції спрямовані на підтримку синтезу знань між теорією адміністративного права та такими науками як теорія державного управління, теорія держави та права, конституційне право і ін., при цьому майже не орієнтовані на систематизацію розрізаних знань в науці адміністративного права;

– у зв'язку із тим, що поняття «публічне адміністрування» розповсюджується на внутрішньоорганізаційну діяльність всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, воно втрачає статус діяльності, що притаманна виключно виконавчій гілці влади;

– є суперечливою та недостатньо обґрунтованою для науковців з багатолітнім досвідом наукової роботи;

– пропонується в навчально-методичній літературі для здобувачів вищої освіти як «єдина вірна», тоді як наука адміністративного права остаточно ще не визначилась із змістом поняття публічне адміністрування (в сучасних умовах отримання вищої юридичної освіти це негативний фактор, який може позначитись на долі випускників магістратури).

На завершення хочемо підкреслити, що поліструктурна концепція публічного адміністрування має занадто багато недоліків, що б її можна було взяти за основу в дослідженнях адміністративно-правових явищ. По-суті, представники даної концепції змінивши термінологію («державне управління» на «публічне адміністрування») не змінили категоріальний апарат адміністративного права. Вони продовжили використовувати при дослідженнях адміністративно-правових явищ той же категоріальний апарат, що існував п'ятдесят років тому, але замінивши термін «державне управління» на «публічне адміністрування».

Література

1. 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.

2. Курінний Є. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 43-51.

3. 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.