

НАБОКОВА О.Г.здобувачка кафедри конституційного
та адміністративного права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.51>**КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ КЛАСИФІКАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
НА ВТРУЧАЛЬНЕ, ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНЕ І СПРИЯЮЧЕ**

В статті здійснено критичний аналіз класифікації публічного адміністрування на втручальне, забезпечувальне і сприяюче. Наголошено на тому, що класифікації публічного адміністрування, які пропонуються в науковій та навчально-методичній літературі, віддалені як від потреб теорії, так і потреб практики, особливо, коли мова йде про правотворчу і правозастосовну діяльність. Звертається увага на термінологію, яка була використана в цій класифікації публічного адміністрування. Зроблено припущення, що терміни «втручальне», «забезпечувальне» і «сприяюче» публічне адміністрування виникли в результаті невдалого перекладу з німецької мови постулатів німецького державного права, автори класифікації посилаються при цьому на німецькомовне наукове джерело. З одного боку, це достатньо сміливий крок в умовах закостенілості доктрини адміністративного права, який повинен був сприяти бурхливим змінам у науковій свідомості українських адміністративістів, з іншого, це безвідповідальний крок, адже еволюція доктрини адміністративного права повинна відбуватись не за бажанням одного чи двох науковців, а на підставі наукової аргументації та доказування. Зроблено висновок, що класифікацію публічного адміністрування на «втручальне», «забезпечувальне» і «сприяюче» слід розглядати як наукову гіпотезу, яка потребує подальшого свого доведення на рівні комплексних праць на здобуття наукового ступеня доктора філософії і доктора права. З'ясовано, що дана класифікація взагалі не піддається критичному аналізу в науковій літературі, хоча наука адміністративного права для того і існує, щоб виявляти слабкі місця у запропонованих та існуючих теоріях, концепціях, ученнях і класифікаціях, інакше – вона не буде розвиватись. Доведено, що класифікація публічного адміністрування на три види – втручальне, сприяюче і забезпечувальне, має суттєві недоліки: а) сформульована у вигляді наукової гіпотези (є сировою за змістом), а тому потребує великих зусиль відносно наукового обґрунтування як критерію класифікації, так і видів публічного адміністрування; б) за змістом є неузгодженою, суперечливою і з великою кількістю «білих плям», тобто не відповідає на нагальні питання теорії адміністративного права (доводиться самостійно домислювати якісь висновки, які скоріш за все не співпадають із реальними судженнями авторів навчального посібника); в) позбавлена теоретичного і практичного значення.

Ключові слова: публічне адміністрування, доктрина адміністративного права, класифікація адміністративно-правових явищ, теоретичне та практичне значення класифікації, втручальне публічне адміністрування, забезпечувальне публічне адміністрування і сприяюче публічне адміністрування.



Nabokova O.H. Critical analysis of the classification of public administration into intervening, providing and facilitating

the article provides a critical analysis of the classification of public administration into intervening, providing and facilitating. It is emphasized that the classifications of public administration, which are proposed in the scientific and educational literature, are distant from both the needs of theory and the needs of practice, especially when it comes to law-making and law-enforcement activities. Attention is drawn to the terminology used in this classification of public administration. It is assumed that the terms "interventional", "supportive" and "facilitative" public administration arose as a result of an unsuccessful translation from German of the postulates of German state law, the authors of the classification refer to a German-language scientific source. On the one hand, this is a rather bold step in the conditions of the rigidity of the doctrine of administrative law, which should have contributed to rapid changes in the scientific consciousness of Ukrainian administrativeists, on the other hand, it is an irresponsible step, because the evolution of the doctrine of administrative law should not take place at the will of one or two scientists, but on the basis of scientific argumentation and proof. It was concluded that the classification of public administration into "interventional", "providing" and "facilitating" should be considered as a scientific hypothesis that needs to be further proven at the level of complex works for obtaining scientific degrees of Doctor of Philosophy and Doctor of Law. It was found that this classification does not lend itself to critical analysis in scientific literature, although the science of administrative law exists in order to identify weaknesses in proposed and existing theories, concepts, teachings and classifications, otherwise it will not develop. It has been proven that the classification of public administration into three types – interventional, facilitating and providing – has significant drawbacks: a) it is formulated in the form of a scientific hypothesis (it is crude in content), and therefore requires great efforts in relation to the scientific justification of both the classification criterion and the types of public administration; b) its content is inconsistent, contradictory and with a large number of "white spots", that is, it does not answer the urgent questions of the theory of administrative law (you have to come up with some conclusions on your own, which most likely do not coincide with the real judgments of the authors of the textbook); c) devoid of theoretical and practical significance.

Key words: *public administration, doctrine of administrative law, classification of administrative-legal phenomena, theoretical and practical significance of classification, intervening public administration, supportive public administration and facilitating public administration.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Більшість класифікацій публічного адміністрування, які представлені в наукових джерелах, мають суттєві вади: а) сформульовані у вигляді наукової гіпотези (окремої наукової думки-припущення), тобто позбавлені належного наукового обґрунтування; б) за змістом та набором елементів є неузгодженими і суперечливими, а також не охоплюють всього розмаїття проявів досліджуваного правового явища; в) є громіздкими за кількістю виділених елементів, що не завжди сприяє розкриттю загального змісту і сутності правового явища; г) не розкривають специфіку діяльності виконавчої влади в порівнянні із діяльністю, яку здійснюють інші гілки державної влади – законодавча (законодавча діяльність) та судова (правосуддя); г) позбавлені теоретичного і практичного значення.

У зв'язку із цим, виникає питання стосовно теоретичного та практичного значення класифікації публічного адміністрування, яка виділяє три його види – втручальне, забезпечувальне і сприяюче адміністрування.



Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зміст поняття «публічне адміністрування» розкривається в чисельних наукових та навчально-методичних публікаціях з права, зокрема, цьому питанню присвятили свої праці такі вчені, як В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, М.С. Ковтун, А.Л. Ліжевський, Н.П. Матюхіна, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, О.В. Сукманова і ін.

Разом з тим, класифікації публічного адміністрування, що пропонуються в науковій та навчально-методичній літературі, віддалені як від потреб теорії, так і потреб практики, особливо, коли мова йде про правотворчу і правозастосовну діяльність.

Постановка завдань. Основним завданням, розв'язанню якого присвячена дана стаття, є критичний аналіз класифікації публічного адміністрування на втручальне, забезпечувальне і сприяюче.

Виклад основного матеріалу. Класифікація, як науково-методологічний прийом, допомагає розкрити зміст будь-якого адміністративно-правового явища, в тому числі і публічного адміністрування.

Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко були першими науковцями, які запропонували використовувати в навчально-методичній літературі з адміністративного права категорію «публічне адміністрування», та першими науковцями, які охарактеризували окремі види публічного адміністрування – втручальне, забезпечувальне і сприяюче [1, с. 43-44]. Дивно, що при цьому, автори не запропонували жодних критеріїв класифікації. Цю класифікацію пізніше почали дублювати в багатьох навчально-методичних джерелах [2, с. 11; 3, с. 15], але вже з вказівкою на критерій класифікації. Наприклад, розуміючи, що класифікація будь-якого адміністративно-правового явища без вказівки чітких критеріїв такої класифікації автоматично позбавляється науково-методологічного значення, автори навчального посібника «Основи публічного адміністрування» спробували надати цій класифікації додаткової аргументації і пояснили, що її критерієм є юридичні наслідки, які наступають в результаті використання публічного адміністрування [2, с. 11].

Хочемо звернути увагу на категорії, що були використані Р.С. Мельником і В.М. Бевзенко при визначенні видів публічного адміністрування – «втручальне», «забезпечувальне» і «сприяюче». Виникає питання – це невдалий переклад з іноземної мови чи намагання ввести у вжиток адміністративного права нові категорії?

Аргументація, яку надають у навчальному посібнику Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко, є недостатньою для того, щоб запропоновані поняття сприймалися як категорії адміністративного права. Припускаємо, що це був невдалий переклад з німецької мови постулатів німецького державного права. Пояснюється наша позиція тим, що Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко, обґрунтовуючи свою класифікацію публічного адміністрування, роблять посилання на німецькомовне наукове джерело. З одного боку, це достатньо сміливий крок в умовах закостенілості доктрини адміністративного права, який повинен був сприяти бурхливим змінам у науковій свідомості українських адміністративістів, з іншого, це безвідповідальний крок, адже еволюція доктрини адміністративного права повинна відбуватись не за бажанням одного чи двох науковців, а на підставі наукової аргументації та доказування. Класифікацію публічного адміністрування на «втручальне», «забезпечувальне» і «сприяюче», на нашу думку, слід розглядати як наукову гіпотезу, яка потребує подальшого свого доведення на рівні комплексних праць на здобуття наукового ступеня доктора філософії і доктора права.

Втім, запропонованої класифікації було достатньо, щоб вона була взята за основу в подальших дослідженнях органів виконавчої влади. Наприклад, А.Л. Ліжевський взяв цю класифікацію за основу при дослідженні публічного адміністрування у сфері соціального захисту [4, с. 75-76], а О.В. Сукманова – при дослідженні публічного адміністрування в сфері охорони права власності [5, с. 166-167]. При цьому, аргументація щодо поділу публічного адміністрування на «втручальне», «забезпечувальне» і «сприяюче» наводиться таж сама, що і у Р.С. Мельника та В.М. Бевзенка.

Це яскравий приклад, коли наукова гіпотеза (припущення) спочатку множиться, а потім з причин її масової повторюваності стає доктринальним положенням. Дивує і той



факт, що дана класифікація взагалі не піддається критичному аналізу в науковій літературі. Наука адміністративного права для того і існує, щоб виявляти слабкі місця у запропонованих та існуючих теоріях, концепціях, ученнях і класифікаціях, інакше – вона не буде розвиватись. Чому класифікація публічного адміністрування на «втручальне», «забезпечувальне» і «сприяюче» стала доктринальною, для нас залишається таємницею, адже більш прискіпливий погляд на неї одразу ж породжує безліч питань щодо її теоретичного та практичного значення.

По-перше, виникають питання до категоріального апарату, який було використано при визначенні видів публічного адміністрування. Термін «втручатися» має безліч відтінків, які негативно характеризують сам процес втручання. Наприклад, національне законодавство містить правові гарантії та заборони, що свідчать про негативне ставлення держави та суспільства до такого вчинку (акту) як «втручання»:

- ст. 32 Конституції України наголошує: «Ніхто не може зазнавати *втручання* в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України» [6, ст. 32];
- ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» закріплює: «Кабінету Міністрів України забороняється *втручатися* в діяльність Національного антикорупційного бюро України» [7, ст. 21];
- ст. 44 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» фіксує: «*Втручання* у виконання міністерством визначених цією частиною повноважень забороняється» [7, ст. 44];
- ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» наголошує: «Діяльність прокуратури ґрунтується на засадах недопустимості незаконного *втручання* прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади» [8, ст. 3] і ін.

І таких прикладів в національному законодавстві безліч. У зв'язку із цим, не бачимо сенсу запроваджувати в адміністративне право термін «втручальне публічне адміністрування». Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко самі стверджують, що «втручальне публічне адміністрування» полягає у обмеженні прав і свобод на підставах і в порядку, передбачених законом. Тому логічно було б назвати даний вид публічного адміністрування, наприклад, «обмежувальне адміністрування». Втім, в наукових джерелах відсутні будь-які пояснення щодо цього.

По-друге, між термінами «забезпечувати» і «сприяти» існує тонка межа, яка не завжди яскраво простежується в повсякденному житті, вже не кажучи про юридичні тексти та термінологію. На інтуїтивному рівні можна було б розмежувати зміст цих термінів між собою (що, на нашу думку, і зробили Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко), але знову ж таки виникає питання – на скільки такі судження будуть мати теоретичне та практичне значення для адміністративного права? Такі судження позбавлені наукового обґрунтування і оформлені у вигляді «окремої авторської думки науковців».

По-третє, Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко стверджують, що публічне адміністрування, яке обмежує права і свободи приватної особи та полягає у накладенні на таку особу обов'язків чи обтяжень, є втручальним [1, с. 43]. Якщо керуватися цією логікою, то нам доведеться до втручального публічного адміністрування віднести: а) діяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо здійснення зовнішнього контролю; б) юрисдикційну діяльність органів виконавчої влади та інших вповноважених на те суб'єктів (наприклад, органів місцевого самоврядування); в) діяльність органів виконавчої влади, яка спрямована на припинення протиправних діянь; г) профілактичну (попереджувальну) діяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування і ін. Утім, така логіка суджень породжує безліч питань, на які немає у Р.С. Мельника і В.М. Бевзенка чіткої відповіді. Наприклад, оскарження в адміністративному порядку рішень, дій та бездіяльності публічно-владних суб'єктів буде відноситись до втручального публічного адміністрування чи «ні»? Це та подібні запитання обов'язково викликають дискусії, а чіткі відповіді на них в науковій літературі відсутні.

По-четверте, публічне адміністрування, на думку Р.С. Мельника і В.М. Бевзенка, є сприяльним, якщо сприяє приватним особам у реалізації їхніх прав та свобод [1, с. 44].



Якщо керуватися цією логікою, то до сприяльного публічного адміністрування відноситься, у всіх її проявах, публічно-сервісна діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яка пов'язана із наданням адміністративних послуг. Якщо це так, то чому тоді було не назвати даний вид публічного адміністрування «сервісне публічне адміністрування»?

По-п'яте, Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко вважають, що публічне адміністрування, яке забезпечує нормальне існування приватних осіб, є забезпечувальним [1, с. 44]. До такого виду публічного адміністрування вчені відносять комунальні послуги, послуги у сфері містобудування та ін. Якщо надання адміністративних послуг це, в першу чергу, право публічно-владного суб'єкта, і лише потім обов'язок (пояснюється це тим, що ініціатива виникнення таких правовідносин надходить від приватної особи), то із, так званим, «забезпечувальним адмініструванням» інша ситуація – воно, в першу чергу, є обов'язком публічно-владного суб'єкта (адже для виникнення таких правовідносин не потрібно ініціативи приватних осіб, вони виникають як даність, бо суб'єкт публічно-владних повноважень зобов'язаний забезпечити громадянам належні умови життя (існування, проживання і ін.)), і лише в другу чергу розглядається як його право. Тому логічно було б цей вид публічного адміністрування назвати «зобов'язане адміністрування». Запропонована нами термінологія теж не є ідеальною, але принаймні вона має логічне обґрунтування.

По-шосте, запропонована Р.С. Мельником і В.М. Бевзенко класифікація не пояснює, до якого виду публічного адміністрування відноситься правотворча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Відповідь на це запитання вважаємо важливою, адже до інструментів публічного адміністрування вчені відносяться і нормативні акти публічної адміністрації [1, с. 253]. Якщо інструментами публічного адміністрування виступають нормативно-правові акти органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, то логічно було б визнати і їх правотворчу діяльність одним із видів публічного адміністрування. Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко стосовно цього опосередковано підкреслюють:

- «до публічного адміністрування належать усі види діяльності, які здійснюються суб'єктами публічної адміністрації незалежно від матеріального змісту цієї діяльності» [1, с. 44];

- «публічним адмініструванням визнається діяльність, яка знаходиться за межами законотворчості, правосуддя та політичної діяльності» [1, с. 44].

Таким чином, можна припустити, що Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко правотворчу діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування теж відносять до видів публічного адміністрування.

Отже, класифікація публічного адміністрування на три види – втручальне, сприяюче і забезпечувальне, яку вперше у 2014 році запропонували Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко, має, на нашу думку, безліч суттєвих недоліків. Ця класифікація:

а) сформульована у вигляді наукової гіпотези (є сировою за змістом), а тому потребує великих зусиль відносно наукового обґрунтування як критерію класифікації, так і видів публічного адміністрування;

б) за змістом є неузгодженою, суперечливою і з великою кількістю «білих плям», тобто не відповідає на нагальні питання теорії адміністративного права (доводиться самотійно домислювати якісь висновки, які скоріш за все не співпадають із реальними судженнями авторів навчального посібника);

в) позбавлена теоретичного і практичного значення. Не дивлячись на те, що на цю класифікацію публічного адміністрування посилаються у сучасних наукових працях, вона так і не отримала в них вдосконалення і подальшого розвитку. Це свідчить про те, що суб'єкти дослідження її не зрозуміли, але, при цьому, побоюлися дискутувати із авторитетними науковцями-адміністративістами. Втім, це інша проблематика, яка стосується більше етики наукових досліджень в адміністративному праві, ніж проблем категоріального апарату адміністративного права.

Як виключення із попереднього висновку, можна навести класифікацію публічного адміністрування, яку наводить О.В. Сукманова. Вчена вважає, що публічне адміністрування



у сфері охорони права власності можна поділити на: «1) втручальне (обмеження прав, свобод або законних інтересів осіб для охорони права власності); 2) сприяльне (допомога публічної адміністрації в реалізації особами права власності); 3) забезпечувальне (створення додаткових елементів механізму публічного адміністрування для підвищення ефективності адміністративної охорони права власності); 4) захисне (охорона суб'єктами публічного адміністрування права власності як об'єкта)» [5, с. 185].

Тобто, втручальне, сприяльне і забезпечувальне публічне адміністрування вчена доповнила ще одним видом – захисне публічне адміністрування. Втім, наше ставлення до цієї класифікації публічного адміністрування залишається незмінним. Класифікація не пояснює всебічно та науково обґрунтовано види такого правового явища як публічне адміністрування.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що класифікація публічного адміністрування на три види – втручальне, сприяюче і забезпечувальне, має суттєві недоліки: а) сформульована у вигляді наукової гіпотези (є сировою за змістом), а тому потребує великих зусиль відносно наукового обґрунтування як критерію класифікації, так і видів публічного адміністрування; б) за змістом є неузгодженою, суперечливою і з великою кількістю «білих плям», тобто не відповідає на нагальні питання теорії адміністративного права (доводиться самостійно домислювати якісь висновки, які скоріш за все не співпадають із реальними судженнями авторів навчального посібника); в) позбавлена теоретичного і практичного значення.

Список використаних джерел:

1. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
2. 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.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галулька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
4. Ліжевський А.Л. Публічне адміністрування у сфері соціального захисту: теорія та практика: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 200 с.
5. Сукманова О. В. Публічне адміністрування охорони права власності в Україні: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Науково-дослідний інститут публічного права. Сумський державний університет, Суми, 2019. 188 с.
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст. 222.
8. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2-3. Ст. 12.

