

ТЕРНУЩАК М. М.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
адміністративного права та процесу,
фінансового, інформаційного права
(ДВНЗ «Ужгородський національний
університет»)

УДК 342.9(477)

ПРО ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В КОНТЕКСТІ УПРАВЛІНСЬКОЇ КОНЦЕПЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВІСТИЦІ

У статті досліджено предмет адміністративного права з позиції управлінської концепції в адміністративістиці. Проаналізовано позиції провідних українських і зарубіжних учених з адміністративного права стосовно сутності та взаємозв'язку категорії державного управління як системоутворюючої характеристики предмета правового регулювання адміністративного права.

Ключові слова: управлінська концепція, предмет адміністративного права, державне управління, правовідносини.

В статье исследован предмет административного права с точки зрения управленческой концепции в административистике. Проанализированы позиции ведущих украинских и зарубежных ученых по административному праву относительно сущности и взаимосвязи категории государственного управления как системообразующей характеристики предмета правового регулирования административного права.

Ключевые слова: управленческая концепция, предмет административного права, государственное управление, правоотношения.

In the article the article of administrative law is investigational from the point of view of administrative conception in administrative science. Positions of the leading Ukrainian and foreign scientists are analysed from an administrative law in relation to essence and intercommunication of category of state administration, as formative description of the article of the legal adjusting of administrative law.

Key words: administrative conception, article of administrative law, state administration, legal relationships.

Вступ. Безперечно, вплив базової категорії сучасної адміністративістики «публічне адміністрування» на такі дисципліни адміністративно-правового циклу, як адміністративне право та адміністративний процес, найбільш очевидно віддзеркалюється в контексті затребуваної течії (теорії) «людиноцентризму», згідно з якою держава декларує постулат «пріоритетності реалізації конституційних прав громадян у правовідносинах із публічною адміністрацією» щодо керівної ролі (положення) публічних органів. Не варто забувати, що поступова зміна категоріально-термінологічного апарату стосовно категорії, яка визначала загальний процес, спеціальні порядки, окремі процедури та провадження в діяльності державних органів (тобто мова йде про початкове ототожнення цієї категорії як «державного управління», а далі – «публічне адміністрування»), була зумовлена зміною політико-міжнародного вектору, наслідком чого став невідворотній процес євроінтегрування.

Проте, як кажуть, не все так сталося, як гадалося, наразі українське суспільство розчароване темпами та результатами реформ, зокрема й адміністративних, що впроваджуються. Під час аналізу наявних наслідків окремих напрямів адміністративної реформи, таких як децентралізація, антикорупційна, судова, правоохоронна та у сфері житлово-комунального забезпечення, виникають такі запитання: чи варто було взагалі їх починати? Яку мету й цілі українське керівництво переслідує, проводячи відповідні реформи? Складається враження, що європейські очікування та прагнення українського суспільства є різнополярними з баченням розвитку держави з боку її керівництва. Фактично розрекламований владою європейський стиль управління, так зване сервісне обслуговування та принцип пріоритетності в забезпеченні й реалізації конституційно визначених прав людини в Україні від-



повідно до течії «людиноцентризму» реалізуються в словесно-конклюдентній формі. Реальний стан справ демонструє повне превалювання командно-вказівного й планового принципу управління на всіх щаблях виконавчої, судової та законодавчої гілок влади, зв'язувальною ланкою якого є корупція. Тому сьогодні можемо констатувати, що значення змісту в частині теоретико-правової характеристики категорій «державне управління» та «публічне адміністрування» в контексті практичної діяльності адміністративних органів в Україні нічим не відрізняється.

Постановка завдання. У цьому сенсі на науково-теоретичному рівні існує певна зумовленість розкриття взаємозв'язку категорії «державне управління» з предметом дисципліни «адміністративне право» як з основною, фундаментальною юридичною дисципліною адміністративно-правового циклу, у якій узагальнено та уніфіковано положення нормативної бази й теоретичного масиву, що внаслідок системного опрацювання та дослідження набули чітко виражених обрисів окремих інститутів правового змісту. У контексті зазначеного пропонуємо провести аналіз предмета правового регулювання дисципліни (у нашому випадку – адміністративного права), акцентуючи увагу саме на управлінській концепції в адміністративістиці.

Результати дослідження. Під предметом правового регулювання будь-якої юридичної галузевої дисципліни, зокрема й адміністративного права, варто розглядати характерні саме для відповідної галузі суспільні правовідносини, регламентовані нормами чинного законодавства та зумовлені специфікою сфер використання. У свою чергу, враховуючи специфіку правового регулювання, а саме широке коло нормативно-правової бази законодавчого й підзаконного рівнів, що натепер регулюють процеси управління в державі, предмет правового регулювання адміністративного права є найбільш складною категорією для розуміння серед аналогічних категорій інших правових галузей. Крім того, з позиції розвитку адміністративної наукової доктрини ця категорія перебуває в стані трансформації, що зумовлено змінами в частині переосмислення цінностей держави, пріоритетності забезпечення конституційних прав громадян. Тому в наукових дослідженнях доцільно здійснювати розмежування щодо характеристики предмета адміністративного права, спираючись на теоретичні концепції, а саме на управлінську або людиноцентристську.

Розпочинаючи аналіз наукових поглядів щодо предмета адміністративного права та правових інститутів, які сьогодні їх наповнюють, вважаємо за доцільне розділити відповідні наукові погляди вчених залежно від концепцій у вітчизняній адміністративістиці.

Отже, розглянемо так звану управлінську концепцію, вироблену ще за часів Радянського Союзу та підтримувану за часів незалежної України, приблизно до кінця 2000-х рр. Зазначимо, що саме управлінська течія трактування адміністративного права зумовлювалась термінологічним апаратом, ключовою категорією в якому було поняття «державне управління».

Так, відомий російський науковець А. Єлістратов вважав, що предметом адміністративного права (відповідна дефініція сформована ним ще в монархічний період – у 1911 р.) є взаємини між правлячою владою та громадянами. А будова, організація державної влади виходить уже за межі науки адміністративного права та є предметом науки державного права (під час розгляду науки державного права в умовах сьогодення мова йде про курс «конституційне право») [1].

Відповідна позиція автора, а саме те, що предметом адміністративного права були загалом взаємини, тобто правовідносини між громадянами та владою, є цілком зрозумілою, особливо в частині ключової характеристики (відносин між публічною адміністрацією та громадськістю) цієї правової галузі, а також адміністративно-правового циклу загалом, причому незалежно від концепції минулого «державного управління» та сучасного «публічного адміністрування». Однак у вищевказаній дефініції вчений наголошує на тому, що відносини формуються й реалізуються з правлячою владою, що, на наше переконання, дещо демонструє імперативний складник (керівну роль влади). Проте це не дивно, адже А. Єлістратов сформував відповідну характеристику предмета адміністративного права на початку ХХ століття, коли тільки формувались підвалини адміністративної науки в межах юриспруденції, коли державне управління ще базувалось на принципах і методах наук поліцейстики та камералістики. Отже, подане в той час А. Єлістратовим трактування предмета адміністративного права необхідно розглядати як прогресивне, науково обґрунтоване, початково-відштовхуюче положення, що сприяло розвитку науки та юридичної галузі адміністративного права, виділенню й видозміні в системі науки інститутів галузі та подальшій трансформації їх у процесуальні дисципліни.

Цікавим вважаємо підхід французького адміністративіста Г. Бребана, який у 1988 р. вказував, що предмет адміністративного права включає в себе велику частину управління. Зокрема, правовідносини державного управління у Франції реалізуються в трьох сферах діяльності. У першій із них до державного апарату управління належить монополія (армія, правосуддя, пошта тощо). У другій сфері державно-управлінський апарат діє паралельно з підприємствами та громадянами, тобто там, де управлінські функції роздвоюються (школи, лікувально-медичні установи, житловий фонд, транспорт). У третій сфері апарат державного управління побудований на субсидіарних засадах, коли при-



ватна ініціатива не приводить до успіху або коли відсутні державні установи, здатні усунути проблемні ситуації. Тому визначення прикордонних стиків між зазначеними трьома сферами багато в чому залежить від політичних керівників і вибору, який зробить саме суспільство [2, с. 24].

Насамперед у цьому підході привертає увагу нетипова авторська позиція щодо теоретичного поділу суспільних відносин у так званій системі координат державного управління на три сфери, де, на нашу думку, чітко окреслено відмежування адміністративного права від приватних галузей, зокрема, зазначена функція та фактична монополія державно-управлінського апарату.

Водночас такий підхід, поданий Г. Бребаном, містить також неоднозначне положення щодо монополії на правосуддя. Ми вважаємо, що автору потрібно було конкретизувати теоретичні положення монополії державно-управлінського апарату на правосуддя. Це необхідно було зробити, щоб не складалось враження централізованого управління, а фактично ручного політичного керівництва судами в державі. Наша позиція полягає в тому, що монополія державного управління (управлінського апарату) щодо правосуддя відображатиметься в нормативному забезпеченні правосуддя, виробленні правової основи, що регламентує процес судочинства; у конфігурації взаємодії судової влади з іншими гілками влади та політичним керівництвом; у відомчій субординаційній координації між вищими й нижчими судовими ланками та розробленні механізмів кадрового поповнення судів.

Що стосується сучасних позицій в українській адміністративістиці, то, на думку І. Голосніченка, М. Стахурського та Н. Золотарьової, категорія «предмет адміністративного права» складається з таких однорідних суспільних відносин:

- 1) відносин державного управління у сфері економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності;
- 2) управлінських відносин у системі та структурі державних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування (у тому числі відносин державної та муніципальної служб);
- 3) управлінських відносин, що складаються в процесі внутрішньої організації та діяльності апарату інших державних органів (апарату прокуратури, апарату судів, Секретаріату Верховної Ради України, Секретаріату Президента України тощо), а також діяльності адміністрації державних підприємств, установ та організацій;
- 4) управлінських відносин, пов'язаних із реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним інституціям;
- 5) відносин, що виникають у зв'язку із забезпеченням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації й захисту прав і свобод громадян, а також надання їм різноманітних управлінських послуг;
- 6) відносин, що виникають у зв'язку з організацією та діяльністю адміністративних судів (тобто у сфері адміністративної юстиції);
- 7) процесуальних відносин щодо поновлення адміністративним судом прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративного права;
- 8) відносин, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративної відповідальності щодо фізичних і юридичних осіб [3, с. 8–9].

Висвітлена авторами класифікація, що передбачає градацію на вісім груп суспільних відносин, які складають предмет правового регулювання адміністративного права, сформована в 2005 р. та є досить актуальною. Адже подібно до сучасної градації правовідносин предмета адміністративного права відповідно до людиноцентристської (публічного адміністрування) концепції, де зазвичай ці відносини розподіляють на чотири групи (публічного управління, щодо надання адміністративних послуг, адміністративного судівництва, адміністративної відповідальності), у наведеній авторами класифікації чітко простежуються тенденції відповідності сучасним течіям наукового тлумачення предмета адміністративного права. Просто в класифікації, наведеній І. Голосніченком, М. Стахурським та Н. Золотарьовою, має місце інша інтерпретація теоретичних і нормативних напрацювань. Більше того, у той час на нормативному рівні в Україні була відсутня правова регламентація інституту адміністративних послуг. Відповідно, правовідносини публічного управління універсально розкриті й окреслені в перших чотирьох групах із поданої класифікації (І. Голосніченка, М. Стахурського та Н. Золотарьової), а відносини адміністративної юстиції (шоста, сьома групи), адміністративної відповідальності (восьма група) та адміністративних послуг (п'ята група) – у наступних.

Подібну, проте дещо відмінну думку висувують інші вітчизняні науковці в галузі адміністративного права – С. Ківалов та Р. Біла-Тіунова, які до правовідносин предмета відповідної дисципліни відносять такі елементи:

- управлінські відносини, які у свою чергу поділяються на організаційно-владні та внутрішньоорганізаційні;
- відносини, що виникають у межах адміністративних процедур;



– відносини у зв'язку із застосуванням адміністративного примусу, адміністративної відповідальності, дисциплінарної відповідальності в адміністративному порядку [4, с. 268].

Схожість цієї класифікації предмета адміністративного права з попередньо аналізованою проявляється насамперед у поділі управлінських відносин на організаційно-владні та внутрішньоорганізаційні. Про це мова йшла в попередніх авторів, які проілюстрували розмежування управлінських відносин на державно-управлінські у сферах економіки, соціально-культурної, адміністративно-політичної діяльності; управлінських відносин у системі й структурі державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; управлінських відносин, що складаються в процесі внутрішньої організації та діяльності апарату інших державних органів; управлінських відносин, пов'язаних із реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним інституціям.

Відмінність цієї класифікації від інших полягає в тому, що в окремі групи віднесено правовідносини так званого негативного, конфліктного характеру щодо застосування публічного примусу як в адміністративно-деліктному провадженні, так і в процесі проходження публічної служби, а також відносини в межах різних адміністративних процедур.

Досить узагальнююче визначення предмета адміністративного права в 2003 р. надавали знані українські адміністративісти В. Колпаков та О. Кузьменко. Учені наголошували: «Відносини, що становлять предмет адміністративного права, або адміністративно-правові відносини, можна визначити як стійкі правові зв'язки між суб'єктами та об'єктами публічного (в основному державного) управління, що виникають у результаті дії адміністративно-правових норм» [5, с. 34].

Звісно, таке трактування не деталізувало самі правовідносини та зумовлювалось простотою, однак, на нашу думку, містило дуже цікаву конструкцію: «адміністративно-правові відносини – це стійкі правові зв'язки між суб'єктами та об'єктами публічного управління, які виникають унаслідок дії адміністративно-правових норм». Відповідно до загальних положень теорії права саме така конструкція відображає зміст управлінських відносин, елементами якого є права, обов'язки та об'єкт правовідносин, і є корисною в навчальному процесі.

Висновки. Таким чином, дослідження предмета правового регулювання адміністративного права як суспільних правовідносин, що реалізуються у зв'язку з діяльністю органів державного управління, тобто в контексті управлінської концепції в Україні, було актуальним фактично до моменту оновлення адміністративного законодавства. Мова йде про інститути адміністративної юстиції та адміністративних послуг, правовою основою яких є Кодекс адміністративного судочинства України та Закон України «Про адміністративні послуги». Адже саме правові механізми, такі як можливість судового оскарження рішень органів державного управління (адміністративна юстиція) та отримання дозвільної й посвідчувальної документації за сервісним типом (адміністративні послуги), є практичним підґрунтям оновлення теорії адміністративного права як права людиноцентристського, спрямованого на забезпечення конституційних прав громадян.

Список використаних джерел:

1. Елистратов А. Административное право / А. Елистратов. – М. : Тип. И.Д. Сытина, 1911. – 89 с.
2. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. под ред. и со вступ. ст. С. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.
3. Адміністративне право України: основні поняття : [навч. посібник] / [П. Голосніченко, М. Станиславський, Н. Золотарьова] ; за заг. ред. І. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.
4. Ківалов С. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С. Ківалов, Л. Біла-Тіунова. – 5-е вид., перероб. і доп. – О. : Фенікс, 2011. – 400 с.
5. Колпаков В. Адміністративне право України : [підручник] / В. Колпаков, О. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

