



***Наталія Федорук,***

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри публічного права*

*Чернівецького національного*

*університету імені Ю.Федьковича*

**УДК 342.92**

## ***Категорія «державне управління» як відображення етатистської природи адміністративного права України***

Питанню понятійного апарату науки адміністративного права та його змістовної наповненості приділяється недостатньо уваги в сучасних дослідженнях. На нашу думку, за умови трансформації державоцентристської, радянської, доктрини адміністративного права у напрямку людиноцентристських західних стандартів, проблема переосмислення його понятійного апарату постає надзвичайно гостро, адже суть будь-якої науки найбільше розкривається саме через її понятійно-категоріальний апарат.

Поняття та категорії є первинними елементами кожної науки, саме з яких і складаються всі її теоретичні будови – концепції, доктрини і теорії. Кожна наука осягає свій предмет у своєрідних поняттях, постає як своєрідна логіка теорії даного предмета [1, с. 44]. Поняття – це форма мислення, яка відтворює предмети і явища в їх істотних ознаках [2, с. 24]. Категорії – це загальні, найбільш фундаментальні поняття, які відображають істотні закономірні зв'язки та відносини реальної дійсності і пізнання.

Поняття відіграють гносеологічну та методологічну функції. Гносео-

логічне призначення понять полягає у відображенні та фіксуванні зв'язків та відносин. В ході їх формування пояснюється зміст та сутність досліджуваних явищ, з'ясовуються закономірності становлення та розвитку об'єкта дослідження [3, с. 141-142]. Поняття та категорії в науці відіграють роль системоутворюючих логічних вузлів, за допомогою яких знання піднімається на нові рівні дослідження, оскільки чітка категоріальна система науки становить той фундамент, на якому можливі подальші дослідження та пошуки. Поняття та категорії будь-якої науки повинні відповідати насупним методологічним вимогам: по-перше, вони повинні відтворювати реально існуючі явища та процеси, які складають предмет науки, по-друге, вони повинні бути стійкими (мати однотипну ієрархію і зміст, що в них вкладається), по-третє, поняття та категорії повинні перебувати в постійному розвитку, оскільки, правова дійсність, яку вони відображають, постійно змінюється, тому вони розвиваються, коректуються, наповнюються новим змістом. Чи виконує існуюча система понять і категорій науки адміністративного



права свою методологічну і гносеологічну функції? Яку адміністративно-правову дійсність вони відображають?

Аналіз понять і категорій сучасної науки адміністративного права буде базуватися на наступних методологічних засновках:

1) понятійно-категоріальний апарат адміністративного права – це система мовних знаків (слів і словосполучень), якими описуються і за допомогою яких досліджуються адміністративно-правові явища. Адміністративно-правові поняття – логічно оформлені загальні думки про певний клас юридичних явищ адміністративного права.

2) кожна юридична наука оперує різними класами понять і категорій, які відрізняються за їх роллю та походженням, а саме: загальнофілософські, загальнонаукові, загальноправові та окремо наукові [4, с. 144]. Основна увага буде спрямована на окремонаукові поняття і категорії, які використовуються виключно в адміністративному праві та відображають його предметну специфіку.

Виходячи із цих засновків, нами було проаналізовано ряд провідних навчальних посібників та наукових статей з адміністративного права, що дозволило зробити висновок, що в більшості випадків базовою окремонауковою категорією адміністративного права продовжує залишатися категорія «державне управління» [5, 6, 7, 8, 9, 10] та похідні від неї категорії та поняття: виконавча влада (завжди визначається як функція державного управління), «орган державного управління», «акт управління» «управлінські відносини». та ін.

Отже, у вітчизняній правовій науці продовжується традиція визначати базовою категорією адміністративного права державне управління, а, відповідно, предметом правового регулювання адміністративного права – управлінські відносини, які є організуючим впливом держави на різноманітні сфери та галузі суспільного життя. Такий погляд на природу

предмета адміністративного права був запроваджений в кінці 50-х років ХХ ст. і досі залишається домінуючим у більшості підручників.

Яку гносеологічну функцію виконує застосування в сучасному адміністративному праві категорія «державне управління», або, говорячи простіше, яку правову дійсність ми будемо, використовуючи її зміст?

Слід почати із того, що категорія «державне управління» використовувалась в радянській юридичній науці для позначення переважно виконавчо-розпорядчої, прокурорської та судової діяльності держави, а також діяльності місцевих рад. Терміни «виконавча влада», «судова влада» або «муніципальна влада» використовувати було заборонено, адже радянська юриспруденція вважала теорію розподілу влад частиною «буржуазної науки», яка протирічила радянському розумінню державної влади. Але різні функції державної влади в Радянському Союзі слід було якось називати, отже, ці види діяльності отримали назву «державне управління», яке і стало базовою категорією адміністративного права на десятиліття.

Як уже було зазначено вище, адміністративно-правові поняття та категорії є інструментами, за допомогою яких досліджується адміністративно-правова дійсність. «Державне управління» в якості окремонаукової, тобто такої, що визначає предмет науки, категорії адміністративного права, тривалий час справно виконувала свою гносеологічну функцію, що призвело до того, що основним об'єктом фундаментальних досліджень адміністративного права стали управлінські, а не правові явища. В результаті, вивчення адміністративного права стало починатися із характеристики видів управління – соціального, біологічного і технічного [11, с. 6-48; 12, с. 7-11; 7; 8, с. 49-63] та основних засад загальної теорії управління, теорії систем та навіть кібернетики. Принципи державного

управління лягли в основу правового регулювання адміністративного права [12, с. 9].

Система державного управління як традиційний об'єкт пізнання та предмет правового регулювання адміністративного права складається з таких елементів:

1) суб'єкт управління – джерело керуючого впливу, той, хто управляє, виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його в інший стан;

2) об'єкт управління – те, на що спрямований керуючий вплив об'єкта; що функціонує під цим впливом;

3) керуючий вплив – комплекс цілеспрямованих і організуючих команд, заходів, прийомів та методів, за допомогою яких здійснюється вплив на суб'єкт і досягаються реальні зміни в ньому;

4) зворотні зв'язки – інформація для суб'єкта про результативність керуючого впливу та зміни в об'єкті [11, с. 9].

В адміністративно-правовій інтерпретації цієї схеми суб'єктом управління виступає держава, об'єктом – свідомість і поведінка людей, суспільні відносини, а керуючий вплив уособлює правові і неправові способи реалізації державної влади, переважно, виконавчої. Схема абсолютно вірна з точки зору теорії управління та кібернетики. Але чи відображає вона учасну правову дійсність?

На нашу думку подібна інтерпретація адміністративних відносин є абсолютно етатистською за своєю природою і не може бути покладена в основу сучасного адміністративного права. Етаїзм був притаманний радянській ідеології і передбачав активне втручання держави в життя суспільства, проникнення її впливу в усі суспільні структури, повне підпорядкування йому громадян на основі абсолютизації його обов'язків громадянина і прав держави [13]. Подібна схема цілком точно відображає ситуацію, коли держава домінувала практично у всіх сферах суспільства.

В останні десятиліття розуміння суті та призначення держави, а також державного впливу на суспільні відносини суттєво змінилися, і тому характеристика адміністративного права як права державного управління на сьогоднішній день не відповідає дійсності. Наприклад, чи можна вважати управлінськими відносинами, що виникають в процесі адміністративного судочинства, притягнення до адміністративної відповідальності, а також здійснення більшості адміністративних процедур, як, наприклад, надання адміністративних послуг, розгляд петицій і звернень громадян та ін.? Із впевненістю можна сказати що подібні «неуправлінські» відносини переважно і складають предмет сучасного адміністративного права.

Про невідповідність державного управління як базової категорії адміністративного права суті сучасних адміністративних відносин наголошував ще В. Б. Авер'янов [14, с. 7-11; 15, с. 247-249], але, з того часу адміністративні відносини трансформувалися у напрямку зменшення в них частки «управлінської» складової, наприклад, внаслідок запровадження законодавства про адміністративні послуги, проведення децентралізації та ін. Отже, сучасні адміністративні відносини повинна об'єднувати якась інша категорія, аніж «державне управління», яка би допомогла розвитку цієї науки і галузі права на засадах людиноцентризму.

В сучасній літературі вже мали місце спроби відмовитися від «управлінської» природи адміністративного права. Наприклад, В. В. Галунько в якості базових категорій адміністративного права пропонує визачити «публічний інтерес» - як інтерес значної кількості осіб; «публічну адміністрацію» – як суб'єкт, що здійснює публічну владу та «публічне адміністрування» – здійснення публічної влади. Але і ту чомусь всі приватні особи, які не належать до суб'єктів публічної адміністрації, названі об'єктами управління [16].



На думку Є. В. Курінного, суспільну сутність адміністративного права найкраще відображається в понятті «державна політика», яким охоплюються усі різновиди державно-владної діяльності, що мають адміністративно-правову регламентацію: державне управління, державне регулювання, комунальне управління, комунальне регулювання, адміністративне судочинство, адміністративно-юрисдикційну діяльність, публічно-сервісну діяльність, тощо [17, с. 49].

Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко у зв'язку із формуванням адміністративної ідеології, пропонували замінити категорію «державне управління» на «публічне адміністрування», під яким розуміється зовнішньоорієнтована діяльність широкого кола суб'єктів (насамперед публічної адміністрації), пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадження у життя Конституції та законів України, що має на меті задоволення публічного інтересу [18, с. 44]. Нажаль, в наступних працях згадувані автори повернулись до визнання в якості окремонаукової категорії адміністративного права «публічного управління» як форми реалізації виконавчої влади [19, с. 51-56]. Цікаво, що далі в посібнику «Загальне адміністративне право» при розкритті суті його основних інститутів категорія «публічне управління» майже ніде не використовується, натомість, активно застосовуються сучасні поняття, що випливають із іншої категорії – «публічне адміністрування». Наприклад: «публічна адміністрація», «нормативний акт публічної адміністрації», «адміністративний акт», «адміністративна процедура» та ін.

Які ж поняття та категорії повинні сформувані методологічно-світоглядну базу сучасного адміністративного права?

На сьогодні головним критерієм виокремлення з маси суспільних відносин таких, що складають предмет адміністративного права, пропонується вважати не управлінський ха-

раактер регульованих відносин, а обов'язкову наявність у цих відносинах особливого суб'єкта – такого, в якому уособлюється так звана «публічна адміністрація». Що ж до характеру зазначених відносин, то в них переважають не управлінські ознаки, а ознаки «публічної сервісної діяльності», тобто діяльності держави та органів місцевого самоврядування із забезпечення такого порядку їх взаємодії з фізичними та юридичними особами, який би забезпечував ефективну реалізацію їх прав та свобод.

Сучасне адміністративне право становить собою галузь права, яка тісно пов'язана з інститутами публічної влади, публічного інтересу та публічного адміністрування. Інакше кажучи, адміністративне право існує у межах названих категорій. Відповідно, за межами публічної влади, публічного інтересу та публічного адміністрування адміністративного права бути не може. Відтак, основними категоріями і поняттями адміністративного права, на думку автора, повинні стати: публічна влада, суб'єкт владних повноважень, публічне адміністрування, адміністративна процедура, нормативний акт публічної адміністрації, адміністративний акт та ін.

Відтак, спробуємо запропонувати орієнтовну систему основних понять та категорій адміністративного права, а також визначити їх зміст і взаємозв'язок.

Публічна влада. Відразу зауважимо, що ця категорія не є окремонауковою категорією адміністративного права. Вона використовується всіма юридичними (і не тільки, наприклад, політологією) науками, отже, вона скоріше має загальнонауковий характер. Проте саме від її змісту залежить і змістовне наповнення понятійного апарату адміністративного права. Часто зміст публічної влади асоціюють виключно із примусом (здатність примусити одного суб'єкта іншим до здійснення певних дій). Безумовно, примус є одним із необхідних аспектів публічної влади

(т. зв. «монополія на насильство»), проте не він визначає її суть. Сучасну доктрину публічного права взагалі, і адміністративного права, зокрема, слід будувати на розумінні влади як повноваження публічного суб'єкта на здійснення певних дій чи прийняття рішень, необхідність яких визнана більшістю учасників суспільних відносин, в яких застосовуються владні повноваження. Тобто влада – це своєрідний мандат суспільства наданий певному суб'єкту на прийняття певних рішень та здійснення дій в інтересах всього суспільства, який, в тому числі, включає право на застосування примусу. Слід зауважити, що в літературі поняття державної влади часто притиставляється поняттю «громадянське суспільство» як різні, навіть, антагоністичні елементи соціуму. На нашу думку, сучасна доктрина адміністративного права повинна виходити з того, що держава є вищою формою організації громадянського суспільства. Коли державна (або будь-яка інша публічна) влада протистоїть громадянському суспільству – така держава не може вважатися демократичною.

З поняттям «публічна влада» тісно пов'язане одне із центральних понять адміністративного права – суб'єкт владних повноважень. Ним є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Система органів та посадових осіб суб'єктів владних повноважень являють собою публічну адміністрацію.

Найбільш розповсюдженим способом реалізації публічної влади суб'єктами владних повноважень є здійснення ними публічного адміністрування. Дане поняття часто пов'язують виключно із діяльністю органів виконавчої влади або ототожнюють з радянським поняттям «державне управління». Проте сучасний обсяг поняття «публічне ад-

міністрування» є дещо ширшим. Публічне адміністрування є комплексом виконавчо-розпорядчих та організаційних функцій публічної влади, спрямованих на захист і забезпечення прав і свобод фізичних і юридичних осіб, а також на забезпечення функціонування механізму держави та інших публічних інститутів. Від реалізації виконавчої влади публічне адміністрування відрізняє те, що його можуть здійснювати не тільки органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень.

Від державного управління публічне адміністрування, на думку автора, відрізняється тим, що має не тільки зовнішнє спрямування, як це стверджують Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко (тобто владний вплив на суб'єктів, що знаходяться за межами органу), а передбачає також здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності, пов'язаної із забезпеченням функціонування органу та його підрозділів, веденням документації, проходженням служби та ін.

Публічне адміністрування реалізується в межах адміністративної діяльності та знаходить вияв у прийнятті нормативних актів публічної адміністрації та адміністративних актів.

Отже, сучасні тенденції розвитку понятійного апарату адміністративного права зумовлюються змінами в характері суспільних відносин, які складають його предмет, що вимагає відходу від етатистського розуміння адміністративного права як права державного управління.

Як бачимо, на сьогодні, нажаль, немає єдиної наукової «світоглядної» школи з адміністративного права, що давало би можливість хоча би розробити його єдиний понятійний апарат. Наслідком цього, наприклад, є підручник «Загальне адміністративне право», кожний розділ якого містить різні, часом протилежні, підходи і поняття до розуміння і тлумачення одних і тих самих понять і категорій [19].



Тим не менш, можна вважати позитивною тенденцією вже самий факт усвідомлення проблеми трансформації адміністративного права в межах ідеології людиноцентризму шляхом відмови від його «управлінської» суті. Значним досягненням, на думку автора, в цьому напрямку є остаточна відмова від визнання принципів і закономірностей державного управління як таких, що становлять основу правового регулювання адміністративного права. Так, норми адміністративного права (як і інших галузей права) в окремих випадках можуть виконувати управлінську функцію[4], але в основу правового регулювання повинен бути

покладений принцип верховенства права, який визнає особу рівноправним, поряд з державою, учасником правовідносин, а не об'єктом управління.

Отже, понятійний апарат сучасного адміністративного права повинен відображати людиноцентристську, а не етатистську суть цієї галузі права і науки, яка покликана регулювати не управлінські стосунки, а різноманітні взаємовідносини між органами публічної влади та приватними особами щодо забезпечення першими необхідних умов для ефективної реалізації належних приватним особами прав, свобод і законних інтересів.

#### Список використаних джерел

1. *Васильев А. М.* Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий права / А. М. Васильев. – М.: Юридическая литература, 1976. – С. 44.
2. *Жеребкін В. Є.* Логіка / В. Є. Жеребкін. – Х., Основа, 1995. – С.24.
3. *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. – М.: Юристъ, 2001. – с. 141-142.
4. *Ней Н. С.* Місце теорії управління в правознавстві: Монографія / Н. С. Ней. – Чернівці: Рута, 2007р. – С. 144.
5. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк. – Юрінком Інтер, 2005. – 624 с.
6. Адміністративне право. Загальна частина: Навч. посіб. / Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
7. *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Коломoeць Т. О.* – К.: Істина, 2008. – 500 с.
8. *Адміністративне право України. Академічний курс в 2-х томах. Т.1. Загальна частина.* – К.: Юридична думка, 2004. – с. 49-63.
9. *Петков С. В.* Предмет адміністративного права – константа в процесі трансформації суспільно-політичних відносин / С. В. Петков // Публічне право. – 2016. – №1 (21). – С. 35-42.
10. *Стеценко С. Г.* Сучасний погляд на предмет адміністративного права / С. Г. Стеценко // Публічне право. – 2016. – №1 (21). – С. 20-26.
11. *Колтаков В. К.* Адміністративне право України: Підручник / В. К. Колтаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 6-48.
12. *Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка.* – Харків: Право, 2001. – С. 7-11.
13. *Голобуцький П. В.* Етатизм // Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. - К.: В-во "Наукова думка", 2005. – 672 с.
14. *Авер'янов В. Б.* Предмет адміністративного права: «управлінська» і «публічно-сервісна» складові / В. Б. Авер'янов // Адвокат. – 2004. - № 8 – С. 7-11.

15. *Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти: Монографія / За заг. ред. В. Б. Авер'янова, С. Ф. Демченка. – К.: Преса України, 2010. – С. 247-249.*

16. *Адміністративне право України. Т 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / Галуцько В. В., Курило В. І., Короед С. О. та ін. – Херсон, 2015. – 272 с.*

17. *Курінний Є. О. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій / Є. О. Курінний // Публічне право. – 2016. – №1 (21). – С. 49.*

18. *Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / Мельник Р. С., Бевзенко В. М. – К: Ваіте, 2014. – С. 44.*

19. *Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – С. 51-56.*

#### **Федорук Н. С. Категорія «державне управління» як відображення етатистської природи адміністративного права України**

В статті оцінюється здатність сучасного понятійного апарату адміністративного права відображати дійсний стан адміністративних правовідносин з позицій людиноцентристського підходу. Аналізується зміст категорії «державне управління» як окремонаукової категорії адміністративного права, яка відображає етатистську сутність відносин між особою і державою. Пропонується переглянути систему основних понять та категорій адміністративного права з позицій людиноцентризму.

**Ключові слова:** етатизм, людиноцентризм, державне управління, об'єкт управління, суб'єкт управління, публічна влада, суб'єкт владних повноважень, публічне адміністрування, адміністративна процедура, нормативний акт публічної адміністрації, адміністративний акт.

#### **Федорук Н. С. Категория «государственное управление» как отображение этатистской природы административного права Украины**

В статье оценивается способность современного понятийного аппарата административного права отображать действительное состояние административных правоотношений с позиций человекоцентризма. Анализируется содержание категории «государственное управление» как частнонаучной категории административного права, которая отображает этатистскую суть отношений между личностью и государством. Предлагается пересмотреть систему основных понятий и категорий административного права с позиций человекоцентризма.

**Ключевые слова:** этатизм, человекоцентризм, государственное управление, объект управления, субъект управления, публичная власть, субъект властных полномочий, публичное администрирование, административная процедура, административный акт, нормативный акт публичной администрации.

#### **Fedoruk N. The category “public administration” as reflection of the etatist nature of the administrative law in Ukraine**

There is an ongoing tradition in the home legal science to define the category of public administration as the basic category of administrative law. We consider such interpretation of administrative relations to be etatist by nature that cannot provide

the foundation for the modern administrative law. The main categories and concepts of the administrative law should be: the public authority, the public body, the public governance, the administrative procedure, the normative act of public administration, the administrative act, etc.

***Key words:*** human-centrism, etatism, public administration, subject of public administration, object of public administration, public authority, public body, public governance, administrative procedure, normative act of public administration, administrative act.