

**ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЯК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 111–114

Досліджено специфіку відносин у системі державного управління як предмета правового регулювання. Особлива увага надається характеристиці адміністративного права як нормативної основи організації і функціонування сучасних систем державного управління.

Наразі в Україні в умовах докорінних реформ органів державної влади особливої актуальності набуває проблематика об'єктивних відносин у системі державного управління, що складаються в процесі здійснення управлінських функцій держави. Наукова спільнота наразі запропонувала два концептуальних підходи до аналізу цієї сфери.

Один з них можна визначити як державно-управлінський, а другий — як адміністративно-правовий. Облишивши намагання досягти контрастного розмежування сутності та методів наук державного управління та адміністративного права, а також і спроби окреслити коло головних напрямів дослідження сутності відносин державного управління, зазначимо: є вочевидь важливим з практичної і теоретичної точки зору внесення більшої чіткості щодо змісту цих концептуальних підходів.

Значущість цього напряму досліджень відзначав, зокрема, визнаний в Україні та за її межами науковець В. Цветков [1]. За В. Цветковим, державне управління не вичерпується адміністративним правом, попри вирішальну позицію регулюючого впливу права в державному управлінні (відтак, відповідною мірою державне управління виступає державно-правовою категорією) [1, 239]. Проте, певна невизначеність щодо варіацій розуміння державного управління часто по-

роджувала як негативні ефекти на загальнонауковому, так і проблеми на суто практичному рівні [2, 30].

Цілком природно, що до визначення особливостей відносин навколо державної оруді звертались численні дослідники. Вочевидь, явище державного управління, як таке, має універсальний характер. У цьому сенсі окремими дослідниками навіть висловлюються припущення, що майже всі гілки державної влади, практично без винятку, реалізують функції державного управління.

Г. Атаманчук розкриває сутність державного управління як цілеспрямований вплив влади через систему всіх державних органів на суспільні відносини [3, 21]. І в своїх подальших працях цей автор бачить державне управління як організуючий, регулюючий та практичний вплив держави на життя громади [4, 38], що узагальнює це поняття стосовно усіх сфер державної оруді. З аналогічних позицій, В. Чиркін [5, 55] пропонує визначити державне управління як цілісну сферу діяльності державної влади, усіх її гілок, органів, посадових осіб, як спосіб існування державної влади в усіх її проявах, формах і методах. Н. Данилькевич також доводить [6, 20], що змістом державного управління є процес управління справами держави, що здійснюється усіма її органами в усіх гілках влади.

Дещо відмінні наголоси в розумінні сутності державного управління та державно-управлінських відносин ставить інша методологічна позиція. Виходячи з того, що змістом державного управління є діяльність суто виконавчих і розпорядчих органів влади, відомий радянський дослідник Г. Петров застерігав [7, 123], що будь-які спроби вкласти розширений зміст у поняття державно-управлінських відносин призведуть лише до хибних уявлень щодо цього предмета.

Визнаний володар думок у галузі адміністративного права Ю. Тихомиров також вважає недоцільним створювати проекції змісту поняття “державне управління” з виконавчої на інші гілки влади [8, 45]. Такої самої думки дотримується і відомий у цій галузі вчений Л. Коваль [9, 28].

Більш чітка визначеність у цій системі понять могла б дати ґрунт для розуміння сутності державного управління і його змісту, зокрема, і у зіставленні із змістом адміністративно-правових відносин, а також для характеристики адміністративно-правових аспектів регулювання відносин державного управління.

У найзагальнішому вигляді відносини державного управління представляються як суспільні відносини, що формуються в контексті необхідності виконання завдань державної влади з управління суспільними і державними справами. Зрозуміло, ці відносини врегульовуються правовими нормами, тож вони кваліфікуються як правові відносини державного управління, а їх учасники наділяються статусом носіїв суб’єктних прав та обов’язків. У процесі саме правового регулювання відносин державного управління визначаються його функціональні особливості, призначення, а також набувають свого правового визнання засоби і технології забезпечення державної оруді [10, 64].

До речі, з юридичного погляду, вплив цей може здійснюватись у рамках певних галузей права, адміністративне право серед яких посідає одне з провідних місць. Наразі маємо свідчення щодо утвердження концептуально нової доктрини адміністративного права: адміністративно-правові відносини інтер-

претуються в першу чергу і переважно як публічно-сервісні відносини. У їх межах і завдяки їм держава обслуговує правомірні інтереси і потреби приватних осіб [11, 177]. Йдеться, загалом, про докорінні зміни всієї системи адміністративно-правових відносин, а разом і про оновлення системи державного управління відповідно до моделі демократичної, соціальної, правової держави. Більше того, як видається, в цілому ряді моментів можна відзначити значне підвищення ролі адміністративно-правових відносин у процесі реформування системи державного управління в Україні.

У теорії адміністративного права адміністративно-правові відносини представляються як похідна впливу на суспільні відносини норм цього права. У такий спосіб відносини державного управління природно набувають адміністративно-правової форми [12, 115–116]. Цю ж саме думку чітко фіксує Ф. Фіночко. За його словами, “адміністративне право — це право управління... яке регулює різноманітні відносини, великі за обсягом відносини у сфері державного управління” [13, 171]. У цьому контексті цілком природним і водночас необхідним для розвитку як власне державного управління, так і адміністративного права, виступає саме застосування адміністративно-правового регулювання до відносин державного управління.

Одним з перших і принципових питань у дослідженнях адміністративно-правового регулювання відносин державного управління є таке: чи справді існує в Україні нагальна необхідність у вдосконаленні адміністративно-правового регулювання саме в царині відносин державного управління, а також, чи має адміністративне право орієнтуватись переважно на якісно нові публічно-сервісні стосунки в системі публічно-владні органи — приватні особи на противагу якісно традиційним державно-управлінським відносинам у системі публічно-владні органи — підвладні керовані об’єкти?

Відповідь на це запитання не повинна носити однобічний характер. Наразі, з розвитком розуміння сутності державного управління, інколи набуває звучання тенден-

ція до пониження наголосу на регулюванні управлінських відносин на засадах адміністративного права. Проте, настільки рішуча трансформація акцентів може призвести до негативних наслідків. Адміністративне право може і має виступити потужним чинником впливу, спонукаючи до адекватної перебудови відносини між державою та суспільством на прогресивних принципах.

Отже, можна зробити такі висновки. Відносини державного управління та адміністративно-правові відносини не є тотожними, слід уникати їх безпідставної взаєморедукції та усвідомлювати суто методологічні та загальнотеоретичні особливості їх взаємозв'язку.

Попри сучасні зміни парадигми державного управління та зсув акцентів у сфері права на регулювання чисельних і складних взаємовідносин органів державного управління з приватними особами у забезпеченні громадянських прав, свобод, інтересів, слід зважати на ту визначальну роль, що її відіграє адміністративне право в регулюванні саме відносин державного управління.

Важливим завданням теорії адміністративного права на сучасному етапі державно-правової реформи є глибоке й чітке визначення сутності відносин у системі органів виконавчої влади, надаючи необхідні теоретичні підвалини поступу у підвищенні ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності, поряд з встановленням відповідальності за неналежне виконання чи невиконання обов'язків у межах цієї діяльності.



Література

1. Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. — К.: Концерн "Виддім "In Юре", 2003. — 496 с.
2. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. / Кол. авт.; наук. кер. В. В. Цветков. — К.: "Оріяни", 1998. — 364 с.
3. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г. В. Атаманчук. — М.: "Юрид. л-ра", 1975. — 240 с.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. — М.: "Юрид. л-ра", 1997. — 400 с.
5. Чиркин В. Е. Государственное управление / В. Е. Чиркин. — М.: Юристъ, 2002. — 320 с.
6. Данилькевич Н. И. Административное право Украины / Н. И. Данилькевич. — Днепропетровск: ДНУ, 2001. — 168 с.
7. Основы советского государственного права и советское строительство. — Л.: Лениздат, 1961. — 274 с.
8. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. — М.: Юринформцентр, 1998. — 798 с.
9. Коваль Л. В. Адміністративне право / Л. В. Коваль. — К.: Вентурі, 1996. — 208 с.
10. Государственное управление: основы теории и организации: В 2 т. / Под ред. В. А. Козбаненко. — М.: Статут, 2002. — Т. 2. — 592 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: В 2 т. / Заг. ред. В. Б. Авер'янов. — К.: Юрид. думка, 2004. — Т. 1. — 584 с.
12. Фіночко Ф. Предмет адміністративного права: дискусійна проблематика / Ф. Фіночко // Вісн. Акад. правових наук України. — 2005. — № 3 (42). — С. 113–119.
13. Фіночко Ф. Витоки адміністративного права / Ф. Фіночко // Вісн. Акад. правових наук України. — 2003. — № 4 (35). — С. 171–177.

Попри сучасні зміни парадигми державного управління та зсув акцентів у сфері права на регулювання чисельних і складних взаємовідносин органів державного управління з приватними особами у забезпеченні громадянських прав, свобод, інтересів, слід зважати на ту визначальну роль, що її відіграє адміністративне право в регулюванні саме відносин державного управління.

Несмотря на современные изменения парадигмы государственного управления и смещение акцентов в сфере права на регулирование многочисленных и сложных взаимоотношений органов государственного управления с частными лицами в обеспечении гражданских прав, свобод, интересов, следует учитывать ту определяющую роль, которую играет административное право в регулировании именно отношений государственного управления.

Despite the current paradigm change of state administration and a shift in emphasis in the field of law in the regulation of numerous and complex relationships of the administration with individuals in securing civil rights, freedoms and interests, should take into account the crucial role played by administrative law in regulating public relations just management.

Надійшла 30 жовтня 2013 р.