

УДК 342.951:35

М. В. Журавель

**ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ ІНСТИТУТУ
«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» У ВІТЧИЗНЯНІЙ
ТА ЗАРУБІЖНІЙ НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Загальні зміни, що відбулися в системі державної влади та державного управління України з моменту проголошення її незалежності у 1991 р., засвідчили не лише суто декларативні наміри перейменувати відносини державного управління на демократичні, а й реальне намагання перебудувати систему державного управління у такий спосіб, щоб вона відповідала тим цінностям, які однозначно зафіксовано на найвищому конституційному рівні. Тому процес розвитку системи державного управління від самого початку новітньої історії незалежної України виявився одним із ключових елементів загального руху до демократичної, правової та соціальної держави.

Загалом, слід зазначити, що проблематика державного управління майже завжди була предметом доволі активних розшуків представників науково-юридичної спільноти як за радянських часів (Г. Атаманчук, Є. Блажнов, Б. Курашвілі, Б. Лазарєв, А. Омаров, В. Основін, Г. Петров, М. Піскотін, С. Студеникін, В. Юсупов, Л. Явич), так і в пострадянський період. При цьому маються на увазі не лише видатні представники вітчизняної науки адміністративного права і державного управління (В. Авер'янов, Н. Александрова, О. Андрійко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Є. Додін, Р. Калюжний, А. Комзюк, В. Колпаков, О. Крупчан, Є. Кубко, Н. Нижник, М. Орзіх, О. Рябченко, М. Тищенко, Є. Харитонов, В. Цветков, М. Цвік, В. Шкарупа та ін.), а й цілий ряд відомих російських дослідників, які не менш активно досліджують питання державного управління, розвиток виконавчої влади та процеси адміністративно-правового впливу на процеси розвитку системи державного управління.

Позиції щодо питань державного управління та оптимальних моделей його організації і здійснення, авторство яких належить радянським дослідникам, згадано не випадково. По-перше, жодною мірою не можна погодитися з позицією тих сучасних науковців, які піддають суцільному запереченню корисності всіх цих напрацювань. По-друге, саме усвідомлення тих фундаментальних змін, які відбулися у сприйнятті та розумінні сутності державного управління у 90-х роках ХХ ст. дають змогу краще зрозуміти не лише загальну логіку адміністративної реформи, а й ті напрями та специфіку впливу, яка відбувається з боку адміністративного права на розвиток системи державного управління.

Багато розробок сучасних вчених-адміністративістів свідомо розбудовувалися як своєрідна протипага усталеному та вкоріненому в масовій свідомості за радянських часів ставленню до державного управління та адміністративного права. Тут можна згадати й положення Концепції адміністративної реформи, де зазначалося таке: «Існуюча в Україні система державного управління залишається загалом неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися успадок від

радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ».

Основним пунктом критики властивого радянській юридичній науці ставлення до державного управління та адміністративного права, на який звертають увагу майже всі без винятку сучасні дослідники, є властивий їй «державоцентризм». Для того щоб експлікувати сенс цього терміна, доцільно звернутися до деяких тлумачень сутності державного управління, які існують у працях згаданих вище авторів. Так, наприклад, на думку Ю. Козлова, державне управління постає як виконавча діяльність держави, що здійснюється органами державного управління чи виконавчим апаратом задля вирішення основних завдань суспільно-економічного, політичного і культурно-національного розвитку [4, с. 8]. Відповідно до дефініції Г. Петрова, державне управління – це діяльність виконавчих і розпорядчих органів державної влади, яка покликана реалізовувати закони, здійснювати керівництво та організацію господарського, культурного та оборонного будівництва [3, с. 123]. Схоже визначення можна знайти у праці В. Власова та С. Студеникіна, для яких державне управління є виконавчо-розпорядчою діяльністю уповноважених органів державної влади щодо реалізації законів в загальнодержавних інтересах [3, с. 8]. Практично таке саме розуміння державного управління пропонував В. Юсупов [16, с. 19]. Зрозуміло, що така наукова інтерпретація сутності державного управління визначала й специфіку тлумачення адміністративного права, яке розглядалося в першу чергу як допоміжний інструмент регулювання виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади, що суттєво знижувало статус цієї науки.

Саме з цієї причини, паралельно з розпочатим курсом на демократизацію системи державного управління, спричиненого розпадом СРСР та проголошенням незалежності України, на рівні науки адміністративного права відбулися кардинальні зміни. Щоправда, заради справедливості варто зазначити, що перші такі дослідження, які ставили на меті змінити усталене в радянський період ставлення до адміністративного права, були зроблені в Україні ще в період 80-х років ХХ ст. Маються на увазі праці В. Цветкова, І. Тимченко, О. Щербака, В. Сіренка, М. Корнієнка, М. Пухтинського, О. Фрицького, Є. Додіна, Р. Павловського та Л. Ковалю. І це зрозуміло, адже зміни в характері державного управління, висунення до нього принципово нових вимог мали відбутися й на «юридичному супутникові» державного управління і виконавчої влади, яким є адміністративне право [5, с. 50]. У теоретично концентрованому вигляді цю тенденцію чітко відобразив Ю. Шемшученко, який, визначаючи сутність державного управління та виходячи з факту об'єктивної і безпосередньої єдності управлінської діяльності і виконавчої влади, зазначав, що і державне управління, і виконавча влада в умовах формування правової, демократичної, соціальної держави отримали спільну ціннісну основу та ціль, якою є забезпечення прав і свобод людини та громадянина [13, с. 5]. В результаті цього, на відміну від радянської «державоцентричної» моделі, отримано перехід до нової, більш гуманної моделі тлумачення як державного управління, так і

адміністративного права, в основі якої лежить цінність прав людини, забезпечення її гідного та здорового існування.

Доцільно навести й точку зору В. Сіренка. Зокрема, досліджуючи державне управління, він вказував на два типи орієнтації, які спрямовані на використання державного управління як засобу реалізації суспільних інтересів та на використання державного управління як засобу реалізації державної політичної влади. Тому, як пише В. Сіренко, зміни як на рівні державного управління, так і адміністративного права спричинені саме зміною цієї фундаментальної орієнтації, коли на заміну домінуванню інтересів держави приходить визнання незаперечної цінності людини, її прав, та законних інтересів [12, с. 11].

Дещо в іншому контексті та застосовуючи інші аргументи, це положення обґрунтовує В. Авер'янов: «Необхідність глибокого реформування адміністративного права об'єктивно зумовлена тим, що впродовж попереднього радянського періоду розвиток, роль і призначення адміністративного права були істотно деформовані. І це можна вважати цілком закономірним наслідком певної науково-правової традиції, що існувала – і продовжує існувати – з радянських часів» [1, с. 159]. Тобто, на думку В. Авер'янова, сьогодні існує реальна потреба відмови від властивого радянській науці адміністративного права зведення ролі адміністративного права виключно як до засобу управління (це означає, що суть адміністративного права розкривається через посилення на так зване право адміністрування чи право управлінського впливу держави на суспільні відносини) та юрисдикційного права (коли адміністративне право характеризується як таке, що забезпечує застосування державою у відносинах з громадянами різноманітних засобів адміністративної відповідальності та інших заходів адміністративного примусу).

Втім, як зазначалося вище, подібно до вітчизняних, такі ж саме зміни у ставленні до державного управління та ролі адміністративного права відбувались і відбуваються і в російській адміністративістиці. Так, пишучи про те, що державне управління є не чим іншим, як безпосередньою діяльністю органів виконавчої влади в господарській (економічній), соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, Д. Овсянко наголошує на тому, що вся ця діяльність є спрямованою на забезпечення найважливіших суспільних потреб, прав і свобод громадян, гармонійного розвитку людини, її гідного існування [6, с. 124]. Схожу тезу можна зустріти і в праці А. Пікулькіна, який також характеризує державне управління як спосіб реалізації державною владою розпорядчо-дозвільних функцій, спрямованих на виконання законів, інших нормативно-правових актів та політичних рішень в інтересах забезпечення сталого розвитку суспільства [9, с. 19]. При цьому, на думку А. Пікулькіна, в центрі процесу державного управління опиняються вже не інтереси держави, а інтереси і потреби її громадян, оскільки демократична і правова держава має своєю основною і єдиною метою сприяння якомога повнішому забезпеченню прав і свобод людини та громадянина.

Враховуючи ці докорінні зміни на науково-теоретичному рівні, слід вказати на перше і водночас основне теоретичне джерело дослідження адміністративно-правових засад розвитку державного управління, яким є праці вітчизняних фахівців у галузі адміністративного права. Причому маються на увазі не лише загальноте-

оретичні дослідження адміністративного права та проблем організації виконавчої влади (В. Авер'янов, А. Колодій, В. Копейчиков, Є. Кубко, В. Погорілко, О. Фрицький, В. Шаповал), а й ціла низка спеціальних досліджень з питань організації державного контролю (О. Андрійко, М. Орзіх), адміністративної відповідальності (Д. Лук'янець), адміністративного процесу (О. Бандурка, Є. Додін, А. Комзюк, А. Селіванов).

Досліджуючи інститут «державного управління», зарубіжні автори розглядають проблематику вдосконалення адміністративної діяльності та державного управління. Таке методологічне роздвоєння цих двох понять є характерною властивістю для багатьох західних учених. Так, наприклад, К. Хессе зазначає, що державне управління – це діяльність всіх органів виконавчої влади щодо реалізації загальних цілей управління суспільством і державними справами, тоді як адміністративна діяльність розкриває свій зміст як процес виконання конкретних і здебільшого технічних завдань та вирішення організаційних проблем у зв'язку з розв'язанням тих чи інших завдань, що ставляться перед державною виконавчою владою [14, с. 260]. Схоже положення зустрічається у в праці Г. Райт «Державне управління» [11, с. 10–11], хоча коло інтересів західних науковців є значно ширшим. Адже, як слушно зазначають М. Мескон та М. Альберт, державне управління як процес планування, організації, мотивації та контролю з метою формулювання і досягнення цілей держави є надзвичайно складним і багатоплановим, а тому його наукове осмислення повинно включати в себе всі його грані та рівні [2, с. 160].

До того ж серед праць західних авторів існують як класичні тексти з теорії управління (йдеться про дослідження таких авторів, як: Ч. Бернард, М. Вебер, Ф. Тейлор, А. Файоль та ін.), так і сучасні критичні дослідження у сфері організаційно-правового забезпечення функціонування системи державного управління (Т. Аресон, Р. Барро, Д. Гринвуд, Г. Джонсон, У. Скотт, Д. Уїлсон). Водночас цілком виправданим видається і звернення автора до практики функціонування окремих правових інститутів у сфері державного управління зарубіжних країн.

Праці зарубіжних науковців з питань державного управління становлять велику наукову цінність, хоча останнім часом подекуди лунає думка, що для запровадження адміністративної реформи в Україні та трансформації адміністративно-правових засад розвитку державного управління нам необхідно спиратись винятково на власний юридичний та адміністративний досвід. У цій тезі є значна частина істини, оскільки предметом реформування та змін є все ж таки система державного управління саме України, а не якоїсь іншої держави. Однак разом з тим, досліджуючи ці процеси, було б абсолютно неправильно нехтувати тим позитивним зарубіжним досвідом, який є як у науці адміністративного права, так і в практиці функціонування органів державної виконавчої влади інших країн.

Таким чином, розглядаючи різні підходи до вивчення інституту «державне управління» у вітчизняній та зарубіжній науці адміністративного права, можна дійти висновку, що кожен з підходів являє собою наукову цінність та практичне значення при впровадженні адміністративної реформи в Україні.

Зрозуміло, що праці вітчизняних авторів широко висвітлюють досвід реформування державного управління саме в Україні. Більше того, значна частина визнаних в

Україні фахівців-адміністративістів безпосередньо брала участь у процесі розробки та запровадження Концепції адміністративної реформи в Україні (відомо, що до складу робочої групи створеної 20 вересня 1995 року для підготовки концепції адміністративної реформи увійшли такі вчені, як: В. Авер'янов, І. Голосніченко, В. Кампо, В. Шаповал, Р. Калюжний, Ю. Крегул, В. Наумов, В. Риков, О. Андрійко, С. Дубенко).

Досвід представників російської науки адміністративного права є цінним з огляду на те, що ті умови, в яких опинилася Росія, є значною мірою схожими з вітчизняними. Тобто як в тому, так і в іншому випадку мова йде про фундаментальні зміни на рівні державного управління, про перехід від моделі «державоцентричного» до моделі «людиноцентричного» державного управління та функціонування виконавчої влади, про оптимізацію структури управлінського апарату та про загальну демократизацію державного управління, забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади на всіх її рівнях, про те, що О. Юлдашев цілком слушно характеризує як формування такої системи державного управління, яка була б близькою до потреб і запитів людини.

Нарешті, дослідження західних адміністративістів дають змогу аналізувати та адаптувати досвід процесів адміністративного реформування у цих демократичних країнах й запозичувати та впроваджувати відповідно до вітчизняних реалій ті ефективні механізми адміністративно-правового забезпечення реформування державного управління, які виявили свою плідність у країнах з розвинутою демократією.

Література

1. Авер'янов В. Б. Шляхи формування нової доктрини українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – Вип. 17. – С. 158-166.
2. Андрушко А. В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Київський націон. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – 20 с.
3. Власов В., Студеникин С. Советское административное право. / В. Власов, С. Студеникин. – М. : Госюриздат, 1959. – 536 с.
4. Козлов Ю. М. Советское административное право. / Ю. М. Козлов. – М. : Знание, 1984. – 208 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
6. Овсянко Д. М. Адміністративное право. / Д. М. Овсянко. – М. : Юрист, 1995. – 304 с.
7. Основы советского государственного права и советское строительство. – Л. : Лениздат, 1961. – 274 с.
8. Петришин О. Державна служба в Україні: особливості загальної теорії / О. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2(25). – С. 34 – 41.
9. Пикулькин А. В. Система государственного управления. / А. В. Пикулькин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 399 с.
10. Проблеми забезпечення адміністративної реформи в Україні: Матеріали «круглого столу» // Право України. – 2002. – № 12. – С. 43-50.
11. Райт Г. Державне управління. / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
12. Сиренко В. Ф. Интересы – власть – управление. / В. Ф. Сиренко. – К. : Наукова думка, 1991. – 156 с.
13. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1995. – 24 с.
14. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. – М. : Юрид. лит-ра, 1981. – 386 с.
15. Шкарупа В. К., Коваль М. В., Савчук О. П., Самофалов Л. П., Мацелик М. О. Адміністративне право України. / В. К. Шкарупа, М. В. Коваль, О. П. Савчук, Л. П. Самофалов, М. О. Мацелик. – Ірпінь : Національна академія ДЕС України, 2005. – 248 с.
16. Юсупов В. А., Волков Н. А. Научные основы государственного управления в СССР. / В. А. Юсупов, Н. А. Волков – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1972. – 98 с.

Анотація

Журавель М. В. Основні підходи до визначення інституту «державне управління» у вітчизняній та зарубіжній науці адміністративного права. – Стаття.

У статті розглядаються основні підходи до вивчення інституту «державне управління» у вітчизняній та зарубіжній науці адміністративного права. Досліджуються погляди вітчизняних (в тому числі радянських) та зарубіжних науковців на сутність державного управління. Вивчається зміна у поглядах на зміст та призначення державного управління у зв'язку з розпадом Радянського Союзу.

Ключові слова: державне управління, адміністративне право, держава, влада.

Аннотация

Журавель Н. В. Основные подходы к определению института «государственное управление» в отечественной и зарубежной науках административного права. – Статья.

В статье рассматриваются основные подходы к изучению института «государственное управление» в отечественной и зарубежной науке административного права. Исследуются взгляды отечественных (в том числе советских) и зарубежных ученых на сущность государственного управления. Изучается изменение во взглядах на содержание и предназначение государственного управления в связи с распадом Советского Союза.

Ключевые слова: государственное управление, административное право, государство, власть.

Summary

Zhuravel N. V. The main approaches to the definition of the institute «governance» in domestic and foreign science of administrative law. – Article.

This Essay covers main approaches of the study of the Institute «public administration» in the native and foreign science of the administrative law. It is also studied the views of native (including Soviet) and foreign scholars on the essence of public administration. Change in attitude to the content and purpose of the public administration due to the collapse of the Soviet Union are subjects of investigation in this essay.

Key words: public administration, administration law, state, authority.

УДК 342.565

В. О. Іванцов

ФІКСУВАННЯ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ ТЕХНІЧНИМИ ЗАСОБАМИ: МІСЦЕ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Статтею 129 Конституції України [1] до основних засад судочинства пунктом 7 віднесено «гласність судового процесу» поряд з його повним фіксуванням технічними засобами. Тобто, закріпивши дані поняття разом (у одному пункті), законодавець на конституційному рівні чітко розмежував їх існування. Разом з тим у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [2] та Кодексі адміністративного судочинства України [3] (далі – КАС України) питання щодо повного фіксування судового процесу технічними засобами розглядається у межах статей «Гласність і відкритість судового процесу» (ст. 11) та «Гласність і відкритість адміністративного процесу» (ст. 12) відповідно, що дає підстави повне фіксування технічними засобами визнати складовою (окремим елементом) принципу гласності. При цьому вказаними законодавчими положеннями закріплено також можливість фіксування судового процесу особами, присутніми у залі судового засідання, за допомогою портативних аудіотехнічних засобів та в тому числі із застосуванням стаціонарної апаратури. Неоднозначний підхід законодавчого