



Янків Олег Богданович,
начальник МРЕВ при УДАІ ГУ МВС
України в Одеській області, докторант
Міжрегіональної Академії управління
персоналом, м. Київ

УДК 342

Теорія управління та адміністративне право: проблеми методології

Постановка проблеми. У процесі визначення місця теорії управління у системі юридичних наук неминуче постає питання про її співвідношення з наукою адміністративного права. Проблема співвідношення предметів дослідження адміністративного права та теорії управління існує з моменту їх виникнення та залишається невирішеною й на сьогодні через відсутність досліджень з даної проблематики.

Ускладнює проведення порівняння предметів науки адміністративного права й теорії управління також те, що при визначенні предмета науки адміністративного права до його складових, крім наукових узагальнень і закономірностей (а то й замість них), дослідники часто включають суспільні відносини та юридичну практику, що скоріше є характерним для визначення об'єкта, ніж предмета науки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика визначення місця теорії управління у системі юридичних наук є однією з ключових у змісті інституту адміністративного права. Вона привертала увагу І.П. Голосніченка, О.Т. Зими, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Д.М. Лук'янця, Н.В. Хорошак та інших правників. Однією з основних проблем при розмежуванні теорії управління і науки адміністративного права дослідники констатують визначення під наукою адміністративного права такої юридичної науки, яка покликана аналізувати відносини у сфері державного управління, систему норм, що їх регулюють, а також досліджувати закономірності правового регулювання апарату державного управління [1].

Мета статті. Основною метою дослідження є науково-теоретичний аналіз проблем методології теорії управління та адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Майже у всіх працях, присвячених питанням предмета науки адміністративного права, наголошується про нерозривний зв'язок адміністративного права з державним управлінням, що сприймається дослідниками як непорушна базова догма всієї

науки адміністративного права. Проте, об'єктивний розвиток адміністративного права призвів до того, що на сьогодні управлінські відносини в ньому не переважають. Так, на думку В.Б. Авер'янова, домінування управлінських відносин було характерним для правового регулювання за радянських часів, оскільки тоді управління з боку держави дійсно домінувало фактично в усіх суспільно значущих сферах. Зараз ситуація змінилась: сфера управлінських відносин кардинальним чином звузилась [2; 3]. Ці відносини не домінують у змісті предмета адміністративного права.

Розуміння сутності адміністративного права як права державного управління, на нашу думку, призводить до непорозумінь при порівнянні предмета науки адміністративного права з предметом теорії управління, оскільки, на перший погляд, здається, що і теорія управління, і наука адміністративного права досліджують державне управління, їх предмети якщо не спільні, то дуже подібні, що дозволяє до предмета адміністративного права включати елементи предмета теорії управління (й навпаки). Спеціальне дослідження об'єкта, предмета та методу теорії управління дозволяє стверджувати, що насправді між теорією управління та наукою адміністративного права не так багато спільного.

Основна відмінність між наукою адміністративного права та теорією управління полягає в тому, що вони належать до різних груп юридичних наук: теорія управління – до загальнотеоретичних (в якості самостійного напрямку в межах предмета загальної теорії держави і права), а наука адміністративного права – до галузевих юридичних наук.

Важливим елементом об'єкта науки адміністративного права є певне коло норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності держави). До об'єкта теорії управління як напрямку загальної теорії держави і права входять всі регулятивні норми, незалежно від

сфери правового регулювання та галузевої належності.

Важливо зазначити, що до складу об'єкта теорії управління входять виключно регулятивні правові норми та правовідносини, тоді як об'єкт науки адміністративного права складають не тільки регулятивні, а й охоронні норми та регульовані ними відносини у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності (так зване «адміністративно-деліктне право»).

Частину об'єкта науки адміністративного права складають не тільки регулятивні відносини (організаційно-системні, організаційно-структурні та організаційно-функціональні [4; 5], що виникають у владно-управлінській сфері, а й охоронні правовідносини, які не входять до складу об'єкта теорії управління.

Теорію управління цікавить не стільки сфера управлінських відносин, яка регулюється певним колом норм, скільки ефективна реалізація цими нормами управлінських функцій. Інакше кажучи, за об'єктом дослідження теорія управління відрізняється від адміністративного права тим, що її цікавлять не питання ефективного правового регулювання в сфері державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності держави), а управлінські властивості та управлінська ефективність будь-якої норми, незалежно від конкретної сфери її дії. На цьому базуються й їхні предметні відмінності: у науці адміністративного права закономірності та особливості реалізації функцій права, а, тим більше однієї із них, ніколи не входили до складу її предмета. Не є тотожними й базові категорії теорії управління і науки адміністративного права.

Так, базовою категорією теорії управління є «управлінська підфункція права» та інші, похідні від неї, категорії, які складають її понятійний ряд.

Понятійний апарат науки адміністративного права складають поняття та категорії, похідні від таких загальноправових категорій, як «державне управління» [6] та «виконавча влада» (наприклад, «акт управління», управлінські відносини», «управлінські послуги», «виконавчо-розпорядча діяльність» тощо), тоді як категорія «управлінська підфункція права» в науці адміністративного права не використовується взагалі. Відмінність науки адміністративного права та теорії управління яскраво проявляється при співставленні їхніх методів [6].

Відмінність цих категорій підтверджує також те, що категорія «державне управління» є похідною від категорії «управління», тоді як категорія «управлінська підфункція права» є похідною від категорії «функція права».

Необхідність такого порівняння зумовлена, зокрема, тим, що в літературі зу-

стрічались твердження про спільність методів цих наук.

Спільним у методології теорії управління та науки адміністративного права є те, що, досліджуючи явища правової дійсності, вони обидві й володіють всім комплексом методів, що складають методологію будь-якої юридичної науки (це, зокрема, діалектичний, системний, формально-юридичний, історико-правовий, порівняльно-правовий та інші методи).

Суттєву відмінність між наукою адміністративного права та теорією управління підкреслює специфіка їхньої методології. На перший погляд, вони оперують однаковою сукупністю методів (діалектичний, системний, догматичний, порівняльно-правовий та ін.). Однак, процес застосування цих методів виявляє значні відмінності в методології теорії управління та науки адміністративного права, що зумовлено, насамперед, різними об'єктами цих наук. Зокрема, системний метод, який є одним з базових у методології науки адміністративного права і в методології теорії управління, в науці адміністративного права використовується для вивчення такого явища, як система адміністративного права.

Теорія управління використовує системний метод для розкриття сутності управлінського аспекту дії права через розуміння сутності управління як системного явища, а управлінських закономірностей – як закономірностей функціонування певної системи управління. Подібні відмінності спостерігаються й в особливостях застосування інших методів (наприклад, догматичного та соціологічного). За допомогою цих методів наука адміністративного права досліджує явища правової дійсності, пов'язані з галуззю адміністративного права, тоді як теорія управління, як напрям теорії держави і права окремою галуззю не обмежується, а застосовує дані методи для дослідження статичного та динамічного аспектів управлінської підфункції права.

Отже, співставлення основних предметно-методологічних характеристик теорії управління та науки адміністративного права засвідчує їхні кардинальні відмінності. Однак, не слід стверджувати про відсутність будь-яких зв'язків між ними. Як вже зазначалося, норми адміністративного права можуть бути об'єктом дослідження не тільки науки адміністративного права, а й теорії управління (яка, на відміну від адміністративного права, досліджує закономірності реалізації цими нормами управлінської функції). Теорія управління в своїх дослідженнях може використовувати поняття та категорії, вироблені наукою адміністративного права (наприклад, такі категорії, як «виконавчо-розпорядча діяльність», «правовий акт управління» та ін.).

Крім того, у процесі досліджень реалізації управлінської підфункції нормами адміністративного права теорія управління може використовувати вироблені наукою адміністративного права закономірності правового регулювання організації і діяльності апарату державного управління, особливості організації галузевого й міжгалузевого управління та ін.

Таким чином, наука адміністративного права та теорія управління характеризуються суттєвими відмінностями, які зумовлені особливими, притаманними тільки їм об'єктом, предметом, методом та понятійним апаратом. Це призвело до суттєвих відмінностей щодо місця в системі юридичних наук, яке займають теорія управління та наука адміністративного права. Зокрема, теорія управління є самостійним напрямом теорії держави і права, а наука адміністративного права – самостійною галузеву юридичною наукою. Це не дає підстав ставити теорію управління в один ряд з галузевими публічно-правовими юридичними науками, до яких, зокрема, належить й адміністративне право. Враховуючи загальнотеоретичний характер теорії управління, можна впевнено сказати, що її взаємодія з галузевими юридичними науками не може обмежуватись лише адміністративним правом, з яким її традиційно прийнято пов'язувати.

Не менш важливим, на нашу думку, могло б бути визначення рівнів взаємодії і предметного співвідношення теорії управління з наукою конституційного права. Більше того, необхідність взаємодії теорії управління та науки конституційного права впливає з обсягу їхніх предметів. Так, теорія управління, розглядаючи роль права як підстави й засобу здійснення управління, стверджує, що будь-яка державна управлінська дія має правове забезпечення й правову основу. Як відомо, всі державні управлінські акти, втілені в закони та підзаконні акти, повинні відповідати та не суперечити Конституції, а, отже, вона виступає тим юридичним документом, який становить основу для реалізації права управлінських функцій. Саме Конституцією встановлюються основи структурної побудови системи управління (через закріплення системи державних органів та встановлення їхніх основних правових взаємозв'язків), де право постає в якості засобу управлінського впливу [7].

Характеристика Конституції України як форми реалізації управлінських впливів, яка покликана підтримувати прямі й зворотні управлінські зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління, іноді зустрічається і в публікаціях, присвячених проблемам конституційного права. Наприклад, стверджується, що «сучасна українська Конституція, яка ґрунтується на природному праві і має пріоритет перед

законодавством, покликана створювати зворотній зв'язок, який дає змогу коригувати діяльність держав», тим більше, що останнім часом в літературі часто піднімаються питання про необхідність аналізу Конституції з управлінської точки зору [8; 13].

У свою чергу, предмет науки конституційного права на сьогодні має тенденцію до подальшого розширення, оскільки до її предмета відносять не тільки знання про норми та інститути даної галузі права, а й питання аналізу великого кола державно-правових відносин, їхньої специфіки; основи їх виникнення, розвитку та припинення, а також питання ефективної дії конституційно-правових норм та інститутів, пропозиції про підвищення результативності їхнього впливу на суспільні відносини та ін. [9; 10; 11; 12; 13].

Зазначені напрями, які сприяють розширенню розуміння предмета науки конституційного права, тим не менше, не дають підстав для висновку про навіть часткову подібність предметів теорії управління та науки конституційного права. Слід виділити такі риси, що суттєво відрізняють науку конституційного права від теорії управління.

Наука конституційного права України, хоча й є фундаментальною юридичною наукою, предмет якої охоплює величезне коло державно-правових проблем, на відміну від теорії управління, є галузеву наукою. Як і будь-яка галузева юридична наука, наука конституційного права має на меті, насамперед, вивчення правових норм, які складають галузь конституційного права. Дослідження даних норм наука конституційного права, на відміну від теорії управління, не пов'язує з оцінкою ефективної реалізації цими нормами управлінських функцій.

Основним завданням конституційного права як галузевої юридичної науки є розкриття закономірностей і тенденцій конституційного регулювання суспільних відносин у державі, становлення конституціоналізму, конституційної законності, формулювання понятійного апарату та категорій, які аналізує та застосовує чинне конституційне законодавство. Наука конституційного права України обґрунтовує закладені в нормативно-правових актах концепції та поняття, розкриває взаємозв'язки між конституційними інститутами і нормами, дає тлумачення відповідних нормативних приписів, оцінює акти Конституційного суду України [14].

Теорія управління як самостійний напрям у межах предмета теорії держави і права основним своїм завданням має управлінську оцінку дії правових норм, у тому числі й норм конституційного права. Такі відмінності зумовлені різними об'єктами дослідження науки конституційного права та теорії управління. Так, об'єктом науки конституційного права України є

«конституційні правовідносини, конституційно-правові норми та інституції, зумовлені природою та змістом влади народу України» [15].

Об'єкт теорії управління не обмежується конституційно-правовими нормами та відносинами. Проте слід наголосити, що для теорії управління взаємодія з нормами конституційного права має важливе значення, оскільки теорія управління, розглядаючи в якості частини свого об'єкта норми всіх галузей права, не може не торкатися норм, які складають галузь конституційного права України, – адже вона є фундаментальною галуззю права, з якої починається формування всієї системи національного права, всіх його галузей.

Іншим фактом, який підтверджує суттєву відмінність предметів науки конституційного права й теорії управління, є наявність у предметі науки конституційного права кола питань, які взагалі не входять до проблематики теорії управління. Наприклад, це питання становлення народовладдя в Україні, сутність народного, національного й державного суверенітету, аналіз основ правового статусу особи, особливості правового становища іноземців, біженців, осіб без громадянства, національних меншин, аналіз відповідності конституційно-правового закріплення прав, свобод і обов'язків громадян України міжнародно-правовим стандартам прав людини та чимало інших питань.

Крім того, наука конституційного права відрізняється від теорії управління за іншими предметно-методологічними ознаками. Так, категорійно-понятійний апарат науки конституційного права складають такі категорії і поняття, які охоплюють сферу конституційно-правових відносин та прямо чи опосередковано проявляються у нормах та інститутах конституційного права.

Співставлення понятійних апаратів науки конституційного права і теорії управління ускладнюється фактичною відсутністю спеціальних досліджень понятійного апарату науки конституційного права. Зокрема, нечітко сформовано систему понять та категорій та не виведено понятійні ряди. Наприклад, у таких категоріях: «державна влада», «громадянська свобода», «конституційний лад» та таких поняттях: «територіальна громада», «президент», «регламент», «уповноважений з прав людини» та ін. [13; 14].

Суттєво відрізняється й методологія науки конституційного права від методології теорії управління. Наука конституційного права, як і теорія управління, використовує всю різноманітність методів юридичних наук (діалектичний, системний, історико-правовий, метод конкретно-соціологічних досліджень, статистичний та ін.), яка дає їй можливість «комплексно аналізувати відповідні відносини,

виявляти шляхи підвищення ефективності функціонування конституційних норм та інститутів, пропонувати оптимальні моделі організації і діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування» [16].

Проте, в методології науки конституційного права дані методи спрямовані на дослідження конкретної галузі права, тоді як теорія управління досліджує не галузь права, а одну із його підфункцій – управлінську.

Слід зазначити, що ознаки, за якими теорія управління відрізняється від наук адміністративного та конституційного права, характеризують відмінність теорії управління від будь-якої галузевої юридичної науки.

Висновки. Таким чином, всебічний науковий аналіз правової теорії та дійсності переконує, що теорія управління є самостійним якісно відокремленим напрямом у межах предмета теорії держави і права. Загальнотеоретичний характер теорії управління зумовлений тим, що її об'єкт не обмежується якоюсь окремою галуззю права чи сферою правового регулювання: вона досліджує управлінську підфункцію права взагалі, незалежно від його конкретної галузі. У свою чергу, теорія управління володіє певною (управлінською) специфікою, яка з часом, після нагромадження певної критичної маси знань, дозволить їй перетворитись у самостійну загальнотеоретичну науку.

Очевидною є також предметна відмінність теорії управління та філософії права (предмет та об'єкт філософії права значно ширші). Проте, існує їх суперечливий взаємозв'язок, зумовлений методологічною роллю філософії права по відношенню до теорії управління. Це полягає в тому, що філософія права формулює визначальні методологічні засади дослідження управлінського аспекту регулятивної функції права.

Відмінність предметів теорії управління та соціології права полягає в тому, що предметом теорії управління є управлінська підфункція права, тоді як предметом соціології права є соціальні властивості права, його соціальна обумовленість та ефективність. Суттєво відрізняються особливості методології теорії управління та соціології права: базовим методом соціології права є соціолого-юридичний підхід, який в методології теорії управління не є основним, а використовується разом з догматичним методом у межах інтегративного підходу.

Предметно-методологічна сутність та особливості теорії управління (специфіка предмета – управлінської підфункції права, наявність у складі об'єкта теорії управління норм та відносин, необмежених певною галуззю права та ін.) унеможливають визначення місця теорії

управління поряд з галузевими публічно-правовими юридичними науками, до яких, зокрема, належать адміністративне та конституційне право.

Список використаних джерел

1. *Адміністративне право* України. За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – С. 29.
2. *Авер'янов В.Б.* Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // *Право України*. - 1998. – № 8. – С. 10 – 11.
3. *Авер'янов В.Б.* Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів // *Актуальні проблеми держави і права*. Збірник наукових праць. Випуск 19. – Одеса: Юридична література, 2003. – С. 8 – 9.
4. *Курінний С.В.* Проблематика класифікації адміністративно-правових відносин за їх видами // *Науковий вісник Національної Академії внутрішніх справ України*. – 2003. – № 4;
5. *Харитонов О.І.* Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія – Одеса: Юридична література, 2004. – С. 201 – 244.

6. *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юрид. лит. – 1988. – С. 105.

7. *Становлення владних структур в Україні (1991-1996 рр.)* – К., 1997. – С. 96.

8. *Гаєвський Б.А.* Основи науки управління: Навчальний посібник. – К.: МАУП, 1998. – С. 42 – 48.

9. *Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи*. – К.: Оріяни, 1998. – С. 115.

10. *Тодыка Ю.Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. – Харьков, 1998. – С. 162, 164.

11. *Конституційне право України* / За ред. В.Л. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. – К.: 1999. – С. 26.

12. *Кравченко В.В.* Конституційне право України. – К.: Атіка, 2002. – С. 35.

13. *Фрицький О.Ф.* Конституційне право України. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 54.

14. *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. – М.: Юристь, 2001. – С. 6.

15. *Тодыка Ю.Н.* Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. – Харьков, 1998. – С. 171.

16. *Конституційне право України* / За ред. Ю.М. Тодики. – К.: Ін Юре, 2002. – С. 49.

Янків О.Б. Теорія управління та адміністративне право: проблеми методології

Проаналізовано сутність наук адміністративного права та теорії управління. Визначено методологію науки адміністративного права та теорії управління. Викладено бачення щодо відмінностей понятійного апарату. Встановлено, що теорія управління є самостійним, якісно відокремленим напрямом у межах предмета теорії держави і права.

Ключові слова: теорія управління, конституційне право, адміністративне право, регулятивні правові норми, функції науки, управління.

Янків О.Б. Теория управления и административное право: проблемы методологии

Проанализирована сущность наук административного права и теории управления. Определены методология науки административного права и теории управления. Изложено видение относительно различий понятийного аппарата. Установлено, что теория управления является самостоятельным, качественно отдельным направлением в рамках предмета теории государства и права.

Ключевые слова: теория управления, конституционное право, административное право, регулирующие правовые нормы, функции науки, управления.

Yankiv O.B. The Management theory and administrative law: problems of methodology

The essence of science of administrative law and management theory. Determined methodology of science of administrative law and management theory. Presents the author's vision of the differences of conceptual apparatus. Found that management theory is qualitatively independent separate area within the object theory of law

Keywords: management theory, constitutional law, administrative law, regulatory, legal norms, functions of science and management.