

УДК 342.922

П. П. Білик

кандидат юридичних наук, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПРАВО І УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ТА ЇХ ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ

У статті розглянуті основні напрямки взаємодії права і управління з огляду на їх призначення у впорядкуванні суспільних відносин. Досліджено питання взаємного впливу права і управління, їх опосередкованість та взаємообумовленість. Окреслені сторони управління, що потребують належного правового регулювання. Визначено, яким чином право забезпечує процес управління і як ефективність управління залежить від рівня правового забезпечення.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, держава, державно-владний вплив, державне управління, право.

Постановка проблеми. Сучасний стан організації та діяльності апарату державного управління в Україні навряд чи можна вважати бездоганним та безсуперечним. Безліч питань теоретичного характеру адміністративно-правового регулювання державного управління певною мірою отримали наукове відображення, але, на жаль, не застосовуються в практиці функціонування державно-правових інститутів. А деякі категорії взагалі залишаються поза увагою науковців і згадуються лише побіжно, з метою ознайомлення. Результатом існування таких прогалин є незадовільний стан механізмів забезпечення людині можливості реалізовувати повною мірою та з найвищим ступенем ефективності проголошених Конституцією та наданих поточним законодавством прав, свобод та законних інтересів, а також створення належних умов для повної реалізації людиною покладених на неї нормами права юридичних обов'язків.

Подолання багатьох недоліків у сфері державного управління, як вбачається, може сприяти тільки становлення системи науково обґрунтованого, теоретично виваженого та внутрішньо несуперечливого законодавства, що враховувало б всі потреби та інтереси суб'єктів правовідносин, поведінка яких врегульована за допомогою його норм.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням взаємозв'язку права та управління присвячували свої праці такі вчені, як: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, І. Б. Коліушко, В. М. Селіванов, В. Ф. Сіренко, Ю. О. Тихомиров та інші. Але і сьогодні ця тема залишається малодослідженою в науці адміністративного права і процесу.

Постановка завдання. Метою даної статті є пошук оптимально результативних шляхів дослідження точок дотику права і управління, їх

взаємозв'язку та взаємодії і їх взаємного впливу на стан впорядкованості суспільних відносин з огляду на створення такого рівня правового забезпечення державного управління, який відповідав би потребам демократичної, правової, соціальної держави.

Виклад основних положень. Спільним у наукових працях, в яких тим чи іншим чином згадуються засади співвідношення управління і права, є беззаперечно ствердження того, що право і управління є категоріями невід'ємними одна від одної, мають глибинні точки дотику, змістовний взаємозв'язок та взаємодіють в процесі приведення суспільних відносин у бажаний впорядкований стан.

Як, зокрема, зазначається в літературі, одним із напрямків розробок спеціально-методологічного рівня державно-управлінських досліджень є напрямок, пов'язаний з проблемою визначення місця і ролі права в управлінні, як державному, так і суспільному в цілому (оскільки перше є лише різновидом другого) [1, с. 19]. Це пояснюється тим, що держава є певним механізмом, який за допомогою норм права через власний апарат (органи влади та управління) здійснює цілеспрямований, владний, організуючий вплив на суспільні відносини, що вважаються найважливішими з точки зору держави та суспільства для приведення їх у певний бажаний впорядкований стан. Для такого стану характерним є те, що кожний учасник суспільних відносин отримує можливість завдяки державно-владній діяльності реалізувати власні потреби та інтереси повною мірою, не завдаючи шкоди потребам та інтересам інших учасників правовідносин, а також те, що крім задоволення індивідуальних інтересів у процесі спільної діяльності людей задовольняються також публічні інтереси без шкоди індивідуальним. Такий стан досягається через специфічну діяльність держави, що отримала назву «державне управління».

Протягом тривалого часу в адміністративно-правовій доктрині перевага віддавалася точці зору, згідно з якою домінантним було твердження про те, що державне управління поширюється на всі без винятку сфери життєдіяльності людини. Таку тезу можна заперечити, спираючись, зокрема, на думку Г. В. Атаманчука, який зауважує, що держава управляє не всіма, а лише тими суспільними відносинами, їх виявами, сторонами та взаємозв'язками, які мають значення для всього суспільства, які відносяться до реалізації загальних потреб, інтересів та бажань [2, с. 89–90]. Також слід зауважити, що між суспільними відносинами та правом існує складний взаємозв'язок. З одного боку, під час аналізу суспільної системи в цілому виявляється визначальна роль суспільних відносин (особливо економічних та політичних) у формуванні норм права, з іншого — самі суспільні відносини виступають об'єктом цілеспрямованого правового впливу [3, с. 10].

Отже, державне управління є всеохоплюючим та беззаперечно неодмінним атрибутом існування державно впорядкованого суспільства, без якого саме існування суспільства в умовах законності та правового порядку вбачається неможливим. Як зазначається в літературі, державне управління є настільки своєрідним видом діяльності, характеризується такими вла-

стивостями, складається з таких елементів та має такі наслідки, що не може юридично оформлюватися як і інші [4, с. 426]. Правове регулювання управління призначене внести до управлінської діяльності впорядкованість, логіку, дисципліну, результатом чого може стати раціональність та ефективність управління.

У дослідженні точок дотику права і управління неодмінно варто брати до уваги, що основною детермінантою життєдіяльності людини є потреби. Це та категорія, яка дає характеристику необхідним об'єктивним природним та соціальним умовам, факторам та засобам існування і розвитку людини і суспільства. Потреби, у свою чергу, народжують інтереси. Вони вже мають суб'єктивний вияв і служать внутрішнім імпульсом, структурним елементом та стимулом людської активності [4, с. 112]. Виходячи з цього, наводиться така схема соціального механізму формування та реалізації державного управління: «потреби → інтереси → мета → рішення → дії → результат» [2, с. 90].

Саме така схема дає можливість зробити висновок, що рушійною силою управління є саме потреби та інтереси, які об'єктивно та суб'єктивно включені до відповідних управлінських відносин, процесів та явищ. Але і потреби, і інтереси, що ними народжуються, притаманні як об'єкту, який підлягає державно-управлінському впливу, так і суб'єкту, на якого покладено виконання завдань та функцій державного управління. Такі суб'єктні та об'єктні потреби та інтереси можуть збігатися, але можуть бути і протилежними і навіть суперечити одне одному. Та незважаючи на їх протиріччя, інтереси суб'єктів та об'єктів управління взаємопов'язані та взаємозалежні, вони доповнюють та визначають одне одного. Тому вкрай необхідним є пошук механізмів узгодження інтересів всіх учасників управлінських відносин, процесів та явищ. А іншого дієвого способу узгодження та зближення інтересів суб'єктів та об'єктів управління, крім введення їх вчинків та дій в ясні, чіткі та суворі юридичні межі, немає [4, с. 119].

Отже, право, по-перше, є тим дієвим інструментом, за допомогою якого підлягають чіткому формулюванню потреби та інтереси учасників суспільних відносин, які підлягають владному державно-правовому впливу. Право виступає як найдієвіший спосіб узгодження тих потреб та інтересів різних носіїв, які не збігаються і часто можуть суперечити одне одному.

Виходячи з існуючих потреб та інтересів, за допомогою юридичних норм формулюється мета та завдання державного управління. Як зазначає В. Б. Авер'янов, цілі та завдання — це уявлення про напрямки та очікувані наслідки державного управління [5, с. 118]. Завдання є об'єктивними за своїм змістом і зумовлені матеріальними умовами суспільної діяльності. Мета є поняттям більш загальним і містить у собі очікуваний результат, на досягнення якого спрямоване функціонування системи державного управління. Та незважаючи на ступінь узагальненості відтворення в цих категоріях напрямків та наслідків управлінського впливу, вони фіксуються в юридичних нормах завдяки характерним рисам норм права однозначно і чітко і до того ж гарантуються силою державного примусу. Це надає процесу управління певної стрункості і наповнює його зміст такою

неодмінною характеристикою, як цілеспрямованість. Адже будь-яке впорядкування тих важливих сфер життєдіяльності людей, які потребують державно-владного впливу, не може здійснюватися хаотично і реалізовуватися як самоціль. Крім зазначеного, варто звернути увагу на міркування Г. В. Атаманчука, в яких, зокрема, визначено, що і вибір елементів управлінської діяльності завжди залежить від того, які конкретно цілі переслідують суб'єкти управління [4, с. 429].

Сформульовані та узгоджені в нормах права потреби та інтереси, а також бажані мета та завдання державного управління повинні бути не просто продекларовані, а реалізовуватися практично завдяки специфічній діяльності уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб. І якщо при регулюванні цільового блоку переважно застосовуються матеріальні норми, які здійснюють нормативне закріплення та вирішення тих чи інших суспільних та індивідуальних взаємин, то в управлінській діяльності переважного значення набувають процесуальні юридичні норми. За їх допомогою створюються правові процедури (технології) вирішення конкретних питань, які не можна заздалегідь передбачити, «прописати», але які безкінцевим ланцюгом виникають щоденно перед кожним суб'єктом управління [4, с. 120]. Реалізація цілей завжди пов'язана із засобами, через застосування яких вони реалізуються. Засоби повинні неодмінно бути адекватними тій меті, для реалізації якої вони застосовуються. Ця адекватність повинна бути відображена в нормативно-правовому регулюванні елементів управлінської діяльності. Для того щоб уникнути суб'єктивізації управлінської праці, її обґрунтування адміністративним (управлінським) розсудом, бажаним є відповідне правове регулювання процесуальних елементів управління, які, за взірцем кримінально-правового, цивільно-правового, господарсько-правового провадження, можуть визначити порядок проведення тих чи інших управлінських дій. Безумовно, визначити в законодавстві всі можливі управлінські проблеми та пов'язані з ними управлінські рішення, як і можливі шляхи їх вирішення, майже неможливо, але все ж варто розуміти, що існування оптимально достатнього за об'ємом правового регулювання управлінських проваджень може надати службовим та посадовим особам, виконавцям в апараті державного управління бачення того, в яких законодавчо окреслених процедурах повинні здійснюватися управлінські дії, аби відповідати нормам закону, вимогам правопорядку, справедливості та відображенню прав та свобод людини та суспільства.

Особливої уваги з боку правового регулювання управлінської діяльності, поряд з функціонально-компетенційним блоком, формами та методами управління, безумовно потребує впорядкування правотворчої діяльності органів виконавчої влади та процес розробки та прийняття управлінських рішень. Як зазначається в літературі, процедури розроблення та прийняття актів управління органами виконавчої влади повинні бути детально врегульовані в окремому Законі «Про правотворчу діяльність органів виконавчої влади» [6, с. 178]. Незважаючи на те, яку назву отримає такий закон, головне, що в ньому повинно знайти відображення те, що управлінські

рішення, незважаючи на суб'єкта видання та адресата, повинні відповідати цінностям права; бути розробленими та прийнятими в чіткій відповідності законам, на їх основі та на їх виконання; прийматися відповідно до компетенції та в межах юрисдикції відповідного органу управління та його посадових осіб; отримати адекватну правову форму та пройти відповідну управлінську процедуру. Зважаючи на такі вимоги, право має потенціал та можливості, які не притаманні жодному іншому соціальному регулятору, а саме — завдяки своїм властивостям врегулювати всі вказані моменти і на час практичного виконання певних завдань управління видати досконалий матеріал, що підлягає реалізації відносно конкретних суспільних відносин з метою їх приведення в певний впорядкований стан.

Між вже розглянутими елементами і результатом управлінського впливу держави на суспільні відносини знаходиться ще один неодмінний елемент, без якого весь процес управління є майже статичним. Це — конкретні управлінські дії. І якщо розробка та прийняття управлінських рішень і видання правових актів управління з точки зору їх пов'язаності з правом вже згадані, то стосовно повсякденних організаційних управлінських дій ще не йшлося. Варто навести формулу, згідно з якою кожна правова дія є організаційною, оскільки саме право має таку спрямованість, але не кожна організаційна дія є правовою, оскільки хоча і спрямована на досягнення загального управлінського результату, але не народжує своїм застосуванням юридичних наслідків. Йдеться передусім про застосування неправових форм управління та відповідного методу переконання. Їх значення в процесі досягнення управлінського результату дедалі більше зростає, що народжує висування додаткових вимог до керівного складу апарату державного управління стосовно рівня освіти, кваліфікації, досвіду роботи, ділових та морально-етичних якостей. Адже саме від повсякденної професійної діяльності залежить рівень впорядкованості суспільних відносин, забезпечення прав, свобод та законних інтересів людей, їх потреб та інтересів.

Саме нормам права в цих питаннях відведено провідну роль; за їх допомогою визначаються критерії кадрового відбору працівників апарату державного управління та засади їх правової і організаційної діяльності, можливості в певних, знову ж таки окреслених законодавством обставинах, діяти на власний розсуд для досягнення управлінського результату.

Висновки. Таким чином, право і управління — невід'ємно поєднані категорії, взаємозалежні та взаємодіючі. Без права немає управління, адже кожна його складова пронизана наскрізь нормами права, що надає йому логічності, стрункості, послідовності та ефективності і результативності. А саме право без управління було б статичним, адже кожна норма права повинна не просто існувати як самоціль, а бути реалізована практично. Така практична реалізація відповідно здійснюється через повсякденну специфічну державно-владну діяльність — державне управління. Але й саме державне управління, як сукупність конкретних владних дій, детально регламентується правовими приписами. Разом в їх органічній єдності право і управління є тим механізмом, який здатен забезпечити людям належні умови співіснування та взаємодії.

Список літератури

1. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. Авер'янова В. Б. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — 400 с.
3. Эффективность правовых норм / Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. — М. : Юрид. лит., 1980. — 280 с.
4. Атаманчук Г. В. Управление — фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Г. В. Атаманчук. — М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. — 567 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : У 2 т. Том 1: Загальна частина / Ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. — К. : Юридична думка, 2004. — 584 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.

П. П. Бильк

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ : ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ И ИХ ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ

Резюме

Право и управление — неотъемлемо единые категории, взаимозависимые и взаимодействующие. Без права нет управления, ибо каждая его составная часть пронизана насквозь нормами права, что облекает его в логически выстроенную форму, делает его эффективным и результативным. Право без управления является статичным, так как каждая его норма должна не просто существовать в качестве самоцели, а реализовываться в практической деятельности. Такая реализация осуществляется посредством специфического вида государственно-властной деятельности — государственного управления.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, государство, государственно-властное воздействие, государственное управление, право.

P. P. Bilik

Odessa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

LAW AND MANAGEMENT: THEORETICAL QUESTIONS AND THEIR PRACTICAL SIGNIFICANCE

Summery

The law and management are the integral uniform categories, which are interdependent and interacting. Without the law there is no management because each its component is penetrated by rules of law that gives it logically built shape, makes it effective and productive. The law without management is static as each its norm has to exist not simply as an end in itself, but has to be implemented in practical activity. Such realization is implemented by means of a specific type of governmental authorities' activity — public management.

Key words: administrative and legal regulation, state, governmental authority influence, public management, law.