

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.40>

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО: ВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДО ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМУ

Міхровська М.С.,*кандидат юридичних наук,**докторантка кафедри адміністративного права та процесу**Інституту права**Київського національного університету імені Тараса Шевченка**<https://orcid.org/0000-0002-0949-6124>*

Міхровська М.С. Адміністративне право: від державного управління до людиноцентризму.

Динамічність законодавства, на якому базується адміністративне право, робить його надзвичайно чутливим до всіх суспільних змін, зокрема до змін, що стосуються безпосередньої взаємодії держави та суспільства, як позитивних, так і негативних. Автор звертає увагу на те, що під час радянського панування адміністративне право стало потужним інструментом впливу на свідомість громадян, і, «завдяки» підміні поняття адміністративного права та його основоположних категорій на аналоги державного управління, радянській владі вдалося перетворити адміністративне право на систему імперативних приписів та заборон. Крім того, автор наголошує на тому, що саме через це адміністративне право залишилося без базових категорій як таких – без власного предмета, мети та, навіть, принципів.

В статті показано, чому саме на даному етапі розвитку нашої держави ми не можемо та більше не повинні звертатися до категорії «державне управління» та послуговуватися нею як в законодавстві, так і у повсякденному житті. Зауважено, що основна частина правовідносин, які на сьогодні складають зміст адміністративного права, за своїм змістом не є управлінськими, а тому і саме адміністративне право більше не може називатись «управлінським» та «імперативним».

Автор підкреслює, що адміністративне право і сьогодні залишається надзвичайно важливою і фундаментальною галуззю права, яка потребує свого оновлення шляхом переходу від вищезгаданого державного управління до публічної адміністрації шляхом переходу від концепції державоцентризму до людиноцентризму. Адже саме концепція людиноцентризму, на відміну від державоцентризму, визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи визначають зміст і спрямованість діяльності держави, як того і вимагає Основний Закон держави.

Ключові слова: людиноцентризм, адміністративне право, сервісно-орієнтована держава, електронна публічна адміністрація, державне управління.

Mikhrovska M. S. Administrative Law: from state administration to human-centeredness.

The dynamism of the legislation on which administrative law is based makes it extremely sensitive to all social changes, in particular to changes related to the direct interaction of the state and society, both positive and negative. The author draws attention to the fact that during Soviet time, administrative law became a powerful tool for influencing the consciousness of citizens, and, due to the replacement of the concept of administrative law and its basic categories, the Soviet authorities managed to transform administrative law into the system of imperative prescriptions and prohibitions. In addition, the author emphasizes that precisely because of this, administrative law was left without basic categories as such - without its own subject, purpose, and even principles.

The article shows why precisely at this stage of the development of our state, we cannot and should no longer refer to the category "state administration" and use it both in legislation and in everyday life.

It was noted that the main part of the legal relations, which today make up the content of administrative law, are not administrative in nature, and therefore administrative law itself can no longer be called "administrative" and "imperative".

The author emphasizes that administrative law today remains an extremely important and fundamental branch of law, which needs to be updated through the transition from the above-mentioned state administration to public administration through the transition from the concept of state-centeredness to human-centeredness.

After all, it is the concept of human-centeredness, in contrast to state-centeredness that recognizes a person, his life and health, honor and dignity as the highest social value, and his rights and freedoms determine the content and

direction of the state's activities, as required by the Basic Law of the State.

Keywords: human-centeredness, administrative law, service-oriented state, electronic public administration, public administration.

Постановка питання. Адміністративне право є, без сумніву, найдинамічнішою та найоб'ємнішою з усіх галузей права [1]. Будучи «практичним втіленням» приписів права конституційного, адміністративне право має своїм підґрунтям законодавство, що перебуває в постійному русі. З огляду на цю динамічність можна стверджувати, що адміністративне право найкращим чином відображає всі зміни, що відбуваються у відносинах між державою та суспільством. Відтак, адміністративне право можна вважати своєрідним «індикатором» головних перетворень, що відбуваються в суспільстві та державі. Таким чином, автор ставить собі за мету розглянути окремі етапи еволюції адміністративного права.

Виклад матеріалу дослідження. На жаль, такі зміни не завжди є позитивними. Так, за часів СРСР, саме адміністративне право стало одним з найпотужніших інструментів втілення радянської ідеології, головним принципом якої було сприйняття людини як «гвинтика системи».

Адміністративне право було не просто наукою, за допомогою якої втілювалися закони та підзаконні акти, прийняті на забезпечення функціонування тоталітарної держави, це був інструмент впливу на свідомість громадян.

Однією з характерних рис радянського адміністративного права була заміна основних засад побудови органів виконавчої влади новими, «прогресивними» принципами державного управління, які абсолютно по-новому здійснювали структурно-функціональний розподіл влади за функціями. Радянська правова система визначала, що за допомогою адміністративного права «...радянська загальнонаціональна держава регулює однорідні суспільні відносини в сфері державного управління. Воно виступає необхідним і важливим інструментом управління різними соціальними процесами в соціалістичному суспільстві. Іншими словами, це – управлінське право» [2, С.3]. Ці завдання та функції радянська держава успішно втілювала не в останню чергу за допомогою чітко сформульованих завдань-принципів: «...для характеристики сутності і соціальної цінності радянського адміністративного права важливо з'ясувати його основні принципи, тобто вихідні, об'єктивно обумовлені та стабільні основоположні начала, у відповідності з якими сформована система та зміст цієї галузі» [2, С. 9]. І, як зауважував професор В.Б. Авер'янов, «колишнє радянське адміністративне право (єдине в цьому сенсі серед інших галузей права) залишилося без власних принципів саме через те, що в теорії вони підмінялися принципа-

ми державного управління» [3, С. 12]. Проблема-тиці принципів саме державного управління та обґрунтуванню його важливості та незамінності присвячувала свої роботи, без перебільшення, ціла плеяда видатних радянських вчених-адміністративістів, таких, як Атаманчук Г.В. [4], Бачило І.Л. [5], Козлов Ю.М. [6] та інші.

Окремо слід відзначити, що адміністративне право радянського періоду ґрунтувалося на безвідносності догматів, які не вимагають творчого розвитку. Його основні інститути досліджувалися в академічній науці, на них спиралася і радянська школа викладання. Вчення про суб'єктів та нормх адміністративного права, методи адміністративного впливу, форми, методи і, особливо, сутність управління не переглядалися десятиліттями і відтворювалися в доктринально-незмінному вигляді у всіх наступних підручниках та наукових монографіях [7].

Концепція радянського адміністративного права, безсумнівно, відображала ідеологію СРСР, тоталітарної держави: де були відсутні будь-які гарантії прав та свобод особи, а Комуністична партія володіла всеосяжним контролем над усіма сферами життя суспільства та регулювала кожний його аспект. Радянська правова доктрина повністю заперечувала первинність права (природне право), а з огляду на основний постулат марксистської доктрини – класовий підхід, спиралася винятково на позитивне право. Тому адміністративне право являло собою сукупність адміністративно-правових норм у сфері державного управління, які детально регламентували керівництво держави народом з метою побудови комунізму [8].

Формування радянського адміністративного права, яке б мало цілісний вигляд та повністю відповідало потребам комуністичної партії відбулося лише на початку 40-х років, коли прийшли вчені-адміністративісти нової формації, котрі не розділяли поглядів ні дореволюційних правників, ні зарубіжних, будучи «наповненими» новою радянською ідеологією. До цього ж часу ця галузь пережила декілька етапів – від періоду руйнування всіх попередніх наукових концепцій та заборони адміністративного права як науки, яка необхідна лише в буржуазному суспільстві, де існують протиріччя між владою та населенням, до відродження як науки про управління на так званому «радянському ґрунті». При цьому радянське адміністративне право аж до часу проголошення незалежності України розвивалося винятково у межах комуністичної ідеології, яка стала міцною основою для розбудови диктатури пролетаріату у радянській державі, в якій, як слушно наголошує М. Тимашев, за правовим фасадом демократії трудящих приховувалася диктатура партійного механізму, рушійною силою якої був вождь, що володів фактично одноособовою владою [8].

Як фундаментальна галузь публічного права, адміністративне право є необхідним інструментом у регулюванні діяльності структур виконавчої влади, місцевого самоврядування, державних і недержавних підприємств, установ, організацій. Його вплив постійно відчувають на собі конкретні особи. Адміністративне право органічно пов'язане з виконавчою владою та державним управлінням. Воно виступає обов'язковим інструментом, здійснення державної виконавчої влади у формі державного управління. Його норми є правовою основою побудови й ефективного функціонування найбільш активної та потужної державної підсистеми — апарату державного управління. На адміністративне право припадає основне навантаження щодо юридичного забезпечення адміністративної реформи і створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою[9]. Ми погоджуємося з автором щодо того, що саме адміністративне право взяло на себе основний тягар адміністративної реформи, оскільки основне завдання останньої — реформування саме системи виконавчої влади, найбільш розгалуженої, багаторівневої, а також найбільш наближеної за своєю суттю до громадян. Проте, виходячи з реалій сьогодення, настав час вести мову про систему публічного адміністрування (управління), але не державного управління, через ряд причин, серед яких:

1. Словосполучення «державне управління» не вживається в Конституції України, Основний Закон оперує лише терміном «управління державними справами», проте ці терміни не є тотожними.

2. Термін «державне управління» має абсолютно конкретне «забарвлення», яке робить відсилку до радянського минулого нашої держави, за якої саме державне управління, на протигагу західним концепціям розподілу влад, визначалося одним з «видів влади» замість сучасної виконавчої гілки влади[9]. Так, за радянських часів державне управління визначалося як один з чотирьох основних видів діяльності держави — поряд з такими її видами, як здійснення: а) власне державної влади — це діяльність рад народних депутатів усіх рівнів; б) правосуддя; в) прокурорський нагляд. Натомість нині, із запровадженням в Україні конституційного принципу поділу державної влади, подібна класифікація видів державної діяльності втратила своє значення. [11, С. 113]. Україна ж, обравши шлях незалежності і обравши демократизацію і гуманізацію стосунків між державою і суспільством своїм головним і беззастережним пріоритетом, назавжди відмовилася від цієї радянської концепції, що було підтверджено прийняттям Конституції.

3. Державне управління - це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, основним на-

прямком якої є виконання, тобто проведення в життя законів та підзаконних нормативно-правових актів [12, С. 17]; Державне управління передбачає, окрім іншого, переважно, наявність субординаційних відносин, з певним додаванням відносин координації, тоді як у сучасній демократичній державі, яка стоїть на порозі трансформаційних змін, невід'ємним атрибутом є саме відносини реординації — зв'язки відносно нового типу та характеру, реординаційні відносини можна визначити як відносини в сфері соціального управління, за яких об'єкт управління наділений правом вимагати від суб'єкта управління належного виконання наданих йому функцій з метою реалізації, захисту або відновлення його прав, свобод та законних інтересів. [14, С. 92].

4. Державне управління має зовсім іншу мету, аніж сучасне публічне управління: «...під «публічною адміністрацією» розуміється система органів публічної влади, які здійснюють свої завдання у сфері функціонування держави виключно в інтересах суспільства» [15] [16].

5. Державне управління є вужчим поняттям, аніж публічна адміністрація, відтак, використовувати її надалі, з урахуванням зростаючої кількості недержавних суб'єктів, наділених функціями публічної влади — недоречно і невиправдано [17] тощо.

Оскільки Конституція України вимагає переходу від ідеології панування держави над людиною до нової ідеології — служіння держави інтересам людини, то ця нова ідеологія має пройти, так би мовити, червоною ниткою в змісті адміністративного права. Для цього у визначенні сутності адміністративного права, поряд з його традиційною «управлінською» характеристикою (котра, і це не слід забувати, залишається важливою), провідне місце повинна зайняти його характеристика як галузі, що встановлює правові засади:

- по-перше, якомога повнішої реалізації у сфері державного управління прав і свобод людини;
- по-друге, дійового захисту цих прав і свобод у разі їх порушення з боку державних органів, їх посадових осіб [18].

Мета й завдання адміністративного права України чітко визначені положеннями Конституції України, відповідно до яких «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»[19]. Метою адміністративного права є створення пріоритету правових умов для забезпечення публічною адміністрацією прав, свобод й інтересів людини і громадянина у сфері публічного адміністрування[20].

Ще один надзвичайно важливий аспект, на який варто звернути увагу: традиційно вважається, що «за будь-якого підходу до тлумачення предмету адміністративного права, за управлінськими відносинами зберігають провідне, визначальне місце. Це означає не що інше, як збереження і консервацію традиції колишньої радянської адміністративно-правової науки, яка полягала в тому, що в цій науці категорія «державне управління» вважалась базовою та домінуючою. Проте, не можна вважати управлінською діяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, в ході якої вони:

- здійснюють розгляд і вирішення різного роду індивідуальних звернень приватних осіб з приводу реалізації їхніх суб'єктивних прав прав і охоронюваних законом інтересів;
- надають конкретним приватним особам адміністративні послуги;
- здійснюють позасудовий розгляд адміністративно-правових спорів у порядку адміністративного розгляду скарг приватних осіб; [21, С.148].
- здійснюють дії щодо укладання та виконання адміністративних договорів;
- розгляд електронних петицій тощо.

Таким чином, *переважна більшість сучасних відносин має саме неуправлінський характер, і це ще раз доводить хибність радянської теорії, що адміністративне право є «уособленням управління» та «найімперативнішою галуззю права».* Відтак, ні звернення громадян, ні адміністративні договори, ані надання публічних послуг не є односторонніми відносинами, а відтак, не є і управлінськими в класичному розумінні цього слова.

Більше того, з урахуванням сучасних тенденцій, публічна адміністрація, переважно, переходить в електронний вимір шляхом трансформування у електронну публічну адміністрацію. В свою чергу, електронна публічна адміністрація ще краще спроможна наблизити діяльність держави до потреб людини, адже, фактично, уможливорює постійний двосторонній зв'язок між цими суб'єктами незалежно від їхнього місцезнаходження за наявності персонального комп'ютера чи смартфона та інтернет-зв'язку. Таким чином, електронне урядування загалом та електронна публічна адміністрація - зокрема спроможні стати тим важливим інструментом змін в покращенні взаємовідносин держави та громадян, що є критично важливим з огляду як на воєнний стан в Україні, так і на євроінтеграцію.

Щодо самого поняття людиноцентризму, то сам термін походить від поняття антропоцентризм, (грец. ανθρωπος - людина і лат. centrum - центр) [22]. Це філософське вчення, релігійно-ідеалістичний погляд, за яким людина є центром і найвищою метою Всесвіту та всіх подій, що відбуваються в світі, загальна назва

концепцій і доктрин філософсько-антропологічного характеру, які в людині вбачали один з, а можливо, і єдиний предмет зацікавленень чи найбільшу цінність світу [23]. За аналогією, людиноцентризм можна вважати концепцією в публічному адмініструванні, згідно якої людина, її права, свободи та інтереси є найвищою соціальною цінністю та найбільшим пріоритетом для держави, це сервісно-орієнтована концепція, за якою держава зобов'язана служити людині, а не навпаки. Відповідно до ідеології людиноцентризму або «людино-орієнтованої» ідеології, держава має «служити» інтересам громадян, тобто діяти заради і в ім'я приватних осіб шляхом всебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод та інтересів у публічній сфері [24, С. 12]. В.Б. Авер'янов перехід від управлінської концепції до публічно-сервісної свого часу визначив як «людиноцентристський поворот» вітчизняного праводержавнознавства» [25, С. 2]. Перехід до людиноцентризму є вкрай важливим, враховуючи, що адміністративне право — одна з провідних галузей у правовій системі України, складне соціально-юридичне утворення, в якому відображаються матеріальні, ідеологічні, моральні та інші відносини, що існують у суспільстві [9].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, приходимо до висновку, що на сьогодні перехід від державоцентричної до людиноцентричної концепції адміністративного права є не просто актуальною вимогою часу, але й необхідністю, оскільки лише справжнє, сервісно-орієнтоване адміністративне право найкращим чином допоможе втілити гасло «держава для людини». На сьогодні, з поступовим переходом до публічної адміністрації, або, до ще більш нового формату – електронної публічної адміністрації, адміністративне право набуває абсолютно нового змісту – демократичного, правозабезпечувального та людиноцентричного.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України: навч. посіб. Д.О. Беззубов, В.Д. Гвоздецький, О.В. Дудник, В.О. Заросило, А.Й. Міллер, А.М. Подоляка. 2014. 320 с.
2. Советское административное право. Под ред. Р.С. Павловского, 1986.
3. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. Право України : Респ.юрид. журнал . 2006 . № 5 . С. 11–17.
4. Сущность советского государственного управления . Атаманчук Г.В. Юрид. лит., 1980. 256 с.
5. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы. Наука, 1984. 237 с.
6. Козлов Ю.М. Научная организация управления и право. 1986. 246 с.

7. Ківалов Адміністративне право України. 2004. URL: <http://yport.inf.ua/132-sovetskiy-period-razvitiya-nauki.html>.
8. Цуркаленко Ю. Джерела радянського адміністративного права як відображення тоталітарного режиму. URL: http://jurnaluljuristic.in.ua/archive/2018/6/part_1/23.pdf.
9. Адміністративне право. В. Колпаков, О. Кузьменко. 2003. URL: <https://law.sspu.edu.ua/files/documents/books/library/5/kolpakov.pdf>.
10. Конституція (Основний Закон) України : прийнята Верховною Радою Української РСР 20 квіт. 1978 р. URL: <https://www.zakon1.rada.gov.ua>.
11. Авер'янов В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки. Право України : Респ.юрид. журнал . 2004 . №5 . С.113-116 .
12. Нижник Н.Р. Деякі аспекти сучасної концепції державного управління в Україні. Вісник УАДУ. 1995. Вип. 4. С. 17-18.
13. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Юрид.Лит., 1997. 400 с.
14. Міхровська М. Роль реординаційних відносин у демократизації виконавчої влади. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2013. Вип. 2. С. 91–93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2013_2_27.
15. Білозерська Т.О.Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. URL: www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf.
16. Міхровська, М. С. (2021). Деякі аспекти модернізації державного управління в контексті цифрових трансформацій. *Прикарпатський юридичний вісник*, (2), 75–78.
17. Міхровська, М. (2022). Публічна адміністрація, державне управління та електронне урядування: особливості взаємозв'язку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*, (69), 299–303.
18. Адміністративне право України. Академічний курс : ред. В.Б. Авер'янов. 2004.
19. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. No 30. Ст. 141.
20. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О.Адміністративне право України. Повний курс. 2018. 446 с. URL: http://lib-net.com/book/109_Administrativne_pravo_Ykraini_Povnii_kyrs.html.
21. Права громадян у сфері виконавчої влади: «адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. Заг. ред. В.Б. Авер'янова. 2008. 588с.
22. Антропоцентризм. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Антропоцентризм>.
23. Антропоцентризм. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=антропоцентризм>
24. Авер'янов В.Б. Обновление украинской административно- правовой доктрины на основе принципа верховенства права. Часопис Київського університету права. 2008. N 3. С. 9–14.
25. Авер'янов В.Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу Держава та регіони. Сер. Право. 2010. Вип. 2. С. 87–92