
ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

УДК 342.92 (477)

О. Ф. АНДРІЙКО,
доктор юридичних наук

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

В статті розглядаються питання оптимізації державного управління і його правове забезпечення в умовах глибоких соціальних, економічних та політичних змін, що відбуваються в Україні, та їх висвітлення в літературі.

Аналізуються наукові підходи до розуміння змісту і сутності державного управління та його ролі в побудові демократичної правової держави. Розкривається важлива роль адміністративного права в модернізації державного управління і правому забезпеченні його організаційної та функціональної структури. Доводиться, що оптимізація державного управління значною мірою забезпечується якісним поглибленням законодавчого регулювання організації та діяльності суб'єктів управління.

Ключові слова: державне управління, виконавча влада, оптимізація державного управління, модернізація, правове регулювання, правове забезпечення.

Андришко О. Ф. К вопросу правового обеспечения оптимизации государственного управления в Украине

В статье рассматриваются вопросы оптимизации государственного управления и его правовое обеспечение в условиях глубоких социальных, экономических и политических изменений, происходящих в Украине, и их освещение в литературе.

Анализируются научные подходы к пониманию содержания и сущности государственного управления и его роли в построении демократического правового государства. Раскрывается важная роль административного права в модернизации государственного управления и правовом обеспечении его организационной и функциональной структуры. Доказывается, что оптимизация государственного управления в значительной степени обеспечивается качественным углублением законодательного регулирования организации и деятельности субъектов управления.

Ключевые слова: государственное управление, исполнительная власть, оптимизация государственного управления, модернизация, правовое регулирование, правовое обеспечение.

Andriyko O. F. On the issue of legal support to optimization of state governance in Ukraine

The article deals with optimization of public administration and its legal framework in course of deep social, economic and political changes taking currently place in Ukraine and

their coverage in the literature. Attention is paid to the analysis of scientific approaches to understanding the essence and nature of state governance and its role in building a democratic legal state. It reveals the important role of administrative law in modernization of state governance and legal support to its organizational and functional structure. It is proved that optimization of state governance to a certain measure is provided by quality-based improvement of legal regulation of organization and activities administration bodies.

Key words: *state governance, executive authority, optimization of state governance, modernization, legal regulation, legal support.*

Складність процесів суспільного розвитку, значні соціальні, економічні та політичні перетворення в країні значно підвищили роль управління в суспільстві. Зміни, що відбуваються в суспільстві, усвідомлення їх значення експериментуються і на державне управління.

Серед робіт, що були видані в Україні, безпосередньо присвячених питанням державного управління або таких, що стосуються різних його аспектів, можна назвати монографії: Державне управління: теорія і практика. – Київ: Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.; Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. – Київ: Оріяни, 1998, – 264 с.; Державне управління в Україні: навч. посібник. – Київ, 1999. – 265 с.; Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – Київ: Факт, 2003. – 382 с.; Державне управління і політика. – Київ: Абрис, 2006. – 312 с.; Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. – Київ: Юстиніан, 2007. – 216 с.; Філіповський В. М. Основи теорії державного управління: навчальний посібник – Луганськ: Ноулідж, 2009. – 216 с., Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія. – К.: Юридична думка, 2010. – 496 с. та ін.

Державному управлінню присвячено розділи в колективних монографіях, статті в журналах, матеріали конференцій та круглих столів.

Отже, можна констатувати, що проблемі державного управління в Україні приділялася і приділяється значна увага. Це зумовлено тим, що державне управління забезпечує функціонування і подальший розвиток суспільства, яке, в свою чергу, визначає основні завдання та пріоритетні напрями управління.

Після виходу зазначених робіт минуло не так багато часу, а дійсність уже ставить нові вимоги, оскільки виникають нові відносини, взаємозв'язки, нові умови їх існування. Всі ці явища потребують переосмислення, наукового аналізу та належного правового регулювання.

Форми, методи, принципи, характер державного управління як соціального явища зумовлюються завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Суспільство зацікавлене у високій якості державного управління. Як зазначається в літературі, якість управління – це чітко визначені, науково обґрунтовані його мета і завдання, об'єктивна визначеність функціонально-структурної побудови управлінських органів, сучасні форми і методи діяльності; демократизм; технічна оснащеність і особистісні характеристики службовців апарату управління (почуття обов'язку, компетентність, діловитість, творчість, суворе дотримання законності, дисциплінованість, принциповість і непримиренність до недоліків,

чіткість, тактовність у спілкуванні та ін.) Під якістю управління розуміється сукупність істотних властивостей управлінської діяльності, що характеризують її здатність задовольняти потреби прогресивного розвитку суспільства, що полягає у забезпеченні максимальної раціональності в організації і діяльності апарату управління¹.

Побудова демократичної, правової держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, притаманні йому на різних етапах розвитку суспільства. Важливим при цьому є розуміння характеру державного управління, здійснюваного у конкретних умовах.

Оскільки кожному типові соціальної організації, кожному конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи управління, то зміст управління не можна зрозуміти у відриві від середовища його існування. Підтвердженням цього, зокрема, слугує ситуація, коли сьогодні ми намагаємося перенести на наші реалії моделі державного управління, взяті з іншого суспільного середовища, з іншими традиціями, підходами, відносинами влади і громадянина. Звичайно, досвід інших слід вивчати і знати, але при цьому необхідно його переосмислити, врахувати свої умови, позитиви і можливі ризики функціонування.

В літературі зазначається, що управління лише тоді буде ефективним, коли успішно координуватимуться зусилля багатьох людей², а, крім того, при його модернізації братимуться до уваги й такі фактори, як системність, комплексність, безперервність, плановість дій з удосконалення управлінської діяльності.

В науковій літературі термін «управління» розглядається в різних аспектах: як діяльність, відносини, вплив тощо. Відповідно до цього, в його поняття вкладається різний зміст. Так, характеристика управління як діяльності дає можливість розглядати його як вид діяльності людини. Зміст такої діяльності полягає у здійсненні дій адміністративного характеру та спрямуванні їх на виконання законів, у створенні правових актів, їх реалізації і проведенні організаційних заходів. Однак термін «діяльність», зауважує Г. В. Атаманчук, не розкриває соціальної сутності управління, його специфічної ролі і місця в житті людей, оскільки змістом його діяльності є здійснення дій адміністративного характеру та спрямування їх на виконання законів. Розглядаючи управління через поняття відносин, автор вказує, що і таке абстрактне розуміння управління не спрямоване на аналіз та опис його власних, унікальних якостей, в тому числі й таких, що виділяють його із системи суспільних відносин і дозволяють йому здійснювати особливий вплив на саму систему. Найближчим, адекватним, відповідним сутності управління він вважає визначення управління за допомогою терміна «вплив», який вказує на головне в управлінні – момент впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей. У багатьох процесах можуть бути діяльність («об'ємна»), відносини (і міцні), але якщо немає справжнього впливу – впливу, що забезпечує якусь мету – то немає і управління. У відповідному значенні вплив – це результуюча діяльності, взаємодії, відносин³.

В науці адміністративного права практично постійно триває дискусія щодо змісту поняття «державне управління».

Досліджуючи тему державного управління в контексті його зв'язку зі встановленням демократії в Україні, науковці звертають увагу на необхідність оперувати якомога чіткішими поняттями, оскільки «поняттєва точність» є не лише запорукою, а й необхідною умовою наукового пошуку⁴.

Аналіз різних підходів до визначення поняття «державного управління» в юридичній літературі наводить на думку, що має місце характеристика цього явища з різних його сторін, залежно від того, яке завдання ставить перед собою дослідник. Тому можна зауважити, що кожне із визначень поняття державного управління має право на існування, оскільки розкриває одну зі сторін «такого суспільно значущого явища, яким є державне управління. Незалежно від тлумачення поняття державного управління в широкому розумінні як діяльності держави в цілому чи як діяльності органів лише виконавчої влади, спільним для всіх дослідників є визнання виняткової суспільної значущості цього процесу»⁵.

Найсуттєвіші зміни у змісті, спрямованості державного управління зумовлені принципово новими відносинами між державою і громадянином. Державою створено нові інститути, діяльність яких має спрямовуватись на забезпечення життя і здоров'я, честі, гідності і безпеки людини. Йдеться про підвищення службової ролі держави, її виконавчих структур, формування нових відносин між державою і громадянським суспільством. Права і свободи людини та їх гарантії мають бути визначальними у діяльності держави. Має підвищуватися й відповідальність держави, її посадових осіб за належну управлінську діяльність, модернізацію організаційної та функціональної складової державного управління.

Роль державного управління, як відзначається в літературі, полягає не тільки в забезпеченні розвитку суспільства, хоча це є головною і переважаючою його метою, а й у забезпеченні стійкості, стабільності суспільних відносин, без чого неможливо домогтись впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. У цьому полягає головний зміст державного управління.

Державне управління є однією з основних функцій держави, яка здійснюється системою державних органів – органами виконавчої влади, що діють на підставі і в межах закону.

Роль права в державному управлінні визначальна в тому, що воно вносить елемент правомірності у здійснення державного управління, створює режим його законності, закріплює об'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їх діяльності. Власне, право створює умови для досягнення високої ефективності управлінської діяльності. Крім того, право сприяє оптимальному використанню всіх чинників, що впливають на ефективність управління. Дія цих чинників не лише опосередковується правом, а й істотно посилюється або послаблюється, залежно від рівня цього опосередкування.

Висока якість правової регламентації управлінської діяльності надає їй стабільності, законності й ефективності. В дослідженнях і цього питання зазна-

часться, що не існує одnobічної залежності між управлінням і правом. Що ефективнішою є управлінська діяльність, то ефективнішим є і юридичний механізм управління, а отже, й ефективнішим є саме право.

У більш конкретному вигляді роль права в управлінні, зауважується в літературі, характеризується неоднозначно. Насамперед, право впливає на управління вже самим фактом свого існування, підтримує належний рівень урегульованості та порядку всієї сукупності суспільних відносин, які так чи інакше входять до сфери державного управління.

Суспільство як складна динамічна система характеризується тим, що підвищення різноманітності реально існуючих суспільних зв'язків об'єктивно випереджає за часом збільшення різноманітності свідомого регулюючого впливу на ці зв'язки. Для усунення такої невідповідності потрібні постійне удосконалення всіх галузей законодавства, що регулюють різні види суспільних відносин, а також зміцнення законності та правопорядку в державі. Інший аспект ролі права в управлінні пов'язаний з його регулюючим впливом на ті суспільні відносини, через які здійснюється сама державно-управлінська діяльність, тобто на власне управлінські відносини. Саме за допомогою переважно правових норм забезпечується змістовність управлінського впливу, взаємозв'язки учасників управлінських відносин, розподіл між ними завдань, повноважень та відповідальності, чіткість визначення компетенції кожного з них. У зв'язку з надзвичайно широким обсягом сфери управлінських відносин вони опосередковуються нормами ряду галузей права, але домінуюче значення має адміністративне право⁶.

Поділяючи думки про важливість права і правового забезпечення в оптимізації державного управління, слід звернути увагу на важливість подальшого розвитку адміністративного права як одного з основних регуляторів державно-управління, своєчасність, стабільність і узгодженість правових норм, що регулюють функції державного управління. Так, своєчасне нормативно-правове врегулювання управлінських зв'язків, що виникають, дає можливість прогнозувати їх подальший розвиток. Зокрема, можна навести приклад зв'язків між державою і громадянами щодо надання так званих державних послуг. Самі відносини такого характеру існують вже давно і лише тепер отримали правове закріплення. Однак їх нормативне оформлення досить віддалене від завдань органів публічної влади і спрямованості їх діяльності на охорону і забезпечення прав громадян. Не відзначаються стабільністю і правові норми, що визначають статус органів виконавчої влади. Часті структурні зміни в системі органів виконавчої влади та їх функціональної спрямованості, які мають місце останніми роками, хоча і засвідчують пошуки оптимальної структурної моделі здійснення виконавчої влади та ефективності виконання завдань, що стоять перед державою в цілому, однак не дають можливості на практиці виявити їх потенціал і оцінити його, оскільки відсутня чітка цільова спрямованість такого удосконалення державного управління, його достатнє наукове обґрунтування та ясність, що дало б можливість визначити предмет, структуру, послідовність та інші складові процесу удосконалення державного управління. Відсутня ясність, що слід удосконалювати, модернізувати для побудови оптимальної мо-

делі державного управління та підвищення його ефективності. Мотивація структурних змін не обумовлена розв'язанням пріоритетних завдань, на які б вони були спрямовані; тому реформи відбуваються, а результат – оптимізація державного управління – не спостерігається.

Оптимізація державного управління, формування ефективності виконавчої влади і місцевого самоврядування, забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини – всі ці процеси потребують адекватного адміністративно-правового забезпечення. Відповідно відбуваються зміни в адміністративному законодавстві, формується нове законодавство, в якому знаходять відображення нові ідеї концепції розвитку адміністративного права.

В Україні процеси розвитку адміністративного законодавства відбуваються дуже повільно. Так, положення статті 92 Конституції України щодо визначення організації і діяльності органів виконавчої влади виключно законами України «матеріалізувалося» лише з прийняттям 16 травня 2008 р. Закону України «Про Кабінет Міністрів України», в який, до речі, вже кілька разів вносилися зміни та доповнення.

Однак у Законі не знайшло свого достатнього підтвердження положення про статус КМ України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, який займає найвищу позицію в управлінській «вертикалі» і не лише спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діяльність місцевих державних адміністрацій і виконання ними законів України, актів Президента України, а й повинен вирішувати питання створення, реорганізації та ліквідації органів у системі органів виконавчої влади, кадрового забезпечення шляхом призначення та звільнення керівників. Питання кадрів, професіоналізм і компетентність їх у сучасних умовах мають безпосередній зв'язок із якістю та ефективністю, оптимальністю державного управління.

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату 9 грудня 2010 р. був виданий Указ Президента України № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Він містить перелік центральних органів виконавчої влади, до якого віднесено міністерства, служби, агентства та інспекції.

Всі ці роки йшов пошук відповідної моделі побудови системи органів виконавчої влади та визначення їх правового статусу, основних завдань і повноважень органів вертикалі виконавчої влади. Важливим кроком у забезпеченні оптимізації державного управління стало прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Слід зауважити, що питання законодавчого регулювання організації та діяльності центральних органів виконавчої влади завжди було актуальним. Теоретичні напрацювання останніх років містили відповіді на переважну більшість питань, пов'язаних із правовим регулюванням організації та діяльності центральних органів виконавчої влади.

Однак нормативний припис ч. 2 статті 120 Конституції України щодо виключно законодавчого регулювання організації та діяльності органів виконавчої влади щодо центральних органів було реалізовано лише тепер. Закон

України «Про центральні органи виконавчої влади» є базовим законодавчим актом, яким визначаються організація, повноваження та напрями і порядок діяльності органів, що за класифікацією видів органів виконавчої влади в Конституції України віднесені до центральних органів виконавчої влади.

Відзначаючи значний позитив щодо регулювання організації та діяльності органів виконавчої влади правовими актами на рівні законів, все ж слід зазначити, що частина питань, які існували до прийняття цього законодавчого акта, так і залишилися не до кінця з'ясованими. Зокрема, можна вказати на нечіткість визначення термінів «міністерство» і «центральні органи виконавчої влади», недостатню урегульованість статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та статусу територіальних органів виконавчої влади.

Немає чіткості в чинному законодавстві і щодо питання системи центральних органів виконавчої влади, їх функцій і повноважень. В ч. 1 статті 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зазначається, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади «забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя». В Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» (ч. 1 статті 6) вказується вже, що міністерство «забезпечує формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох визначених Президентом України сферах», а «центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики» (ч. 1 статті 16). Зазначені положення цих законів щодо визначення понять «міністерство» та «центральні органи виконавчої влади» через зміст їх діяльності не узгоджуються між собою і потребують уточнення.

Сучасний етап розвитку та удосконалення адміністративного законодавства органічно пов'язаний з розвитком адміністративного права, переосмисленням його завдань і ролі в регулюванні суспільних відносин. Цей зв'язок зумовлює якісні зміни в механізмі правового регулювання суспільних відносин.

Аналіз чинного законодавства, що регулює державне управління, дозволяє відзначити існування проблеми повноти і внутрішньої узгодженості правових норм, відсилочних норм у актах, що мають безпосередньо регулювати відносини, колізійності норм.

Тому можна зробити висновок, що правове забезпечення оптимізації державного управління потребує використання всієї різноманітності форм правового регулювання, їх узгодженості і спрямованості на ефективне виконання завдань, які в сьогоднішніх умовах повинно вирішувати державне управління.

1. *Цвєтков В. В., Горбатенко В. П.* Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 129–130. **2.** Там же. – С. 117. **3.** *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций. – 3-е изд., доп. – М.: Изд-во ОМСГА-Л, 2005. – С. 45. **4.** Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юридична думка, 2010. – С. 12. **5.** Там само. – С. 15. **6.** Державне управління в Україні: навч. посібник. – С. 16–17