

Д. В. КОЛЕСНИКОВ

Денис Вікторович Колесніков, заступник директора ТОВ «ЮК Аспект»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наша держава перебуває на стадії активного удосконалення та упорядкування нормативно-правової бази, що обумовлено обраним напрямом на євроінтеграцію та демократизацію української держави. Зокрема, удосконалюються адміністративно-правові положення щодо різних інститутів адміністративного права, закріплюються нові права та обов'язки громадян як суб'єктів адміністративного права тощо. З огляду на вищезазначені процеси актуальності набуває питання перегляду основних елементів нормативно-правової бази саме адміністративного законодавства, оскільки воно встановлює норми щодо найважливіших зв'язків – зв'язків держави та її громадян.

Основною метою статті є дослідження адміністративно-правового регулювання системи державного управління.

Переходячи безпосередньо до дослідження адміністративно-правового регулювання державного управління, варто зазначити, що одним із основних нормативно-правових актів, які регулюють систему державного управління, є Конституція України.

Після прийняття в 1996 р. Конституції України почали змінюватися на краще тенденції розвитку національного адміністративного права¹. Цьому сприяли два вирішальні фактори: по-перше, утворення Президентом України у 1997 р. Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи і, головне, покладення на цю комісію завдання з підготовки Концепції адміністративної реформи; по-друге, прийняття в тому ж році Кабінетом Міністрів України рішення про створення робочої групи, якій доручалися підготовка Концепції реформи адміністративного права України і розробка проекту Адміністративного кодексу України. Слід підкреслити, що обидві ці події не мали аналогів в історії нашої країни. Особливо ж неординарним, і не тільки, мабуть, для нашої країни, слід вважати урядове рішення щодо розробки Концепції реформи адміністративного права. Це, дійсно, надзвичайно рідкісний випадок, коли держава офіційно ставить завдання щодо концептуального забезпечення реформування цілої галузі національного права, причому галузі фундаментальної, профільної².

Конституція України у ст. 6 визначає, що державна влада в Україні здійснюється шляхом її поділу на три сфери – законодавчу, виконавчу та судову. Їх повноваження, а також гарантії діяльності визначаються Основним Законом України та іншими нормативно-правовими актами адміністративного законодавства тощо³. Даною правовою нормою встановлюється загальне положення щодо правового регулювання державного управління в Україні та визначено поділ органів державної влади. Варто зазначити, що не зважаючи на бланкетність конституційної норми, яка стосується повноважень органів державної влади та їх діяльності, її існування є обґрунтованим, оскільки Основний Закон встановлює загальні засади щодо регулювання усіма аспектами діяльності держави та громадян.

Окрім того, Конституція України визначає основні положення щодо правового статусу, зокрема й адміністративно-правового, усіх основних органів державного управління. Зокрема, у Розділі IV встановлюються основні аспекти діяльності Верховною Радою України, а Розділ VI визначає конституційні норми щодо реалізації Кабінетом Міністрів України державної політики⁴. Отже, як можна побачити, оскільки Конституція України є основним нормативно-правовим актом нашої держави, який закріплює у своїх положеннях найважливіші засади та принципи, то в ній, безперечно, знаходять своє відображення адміністративно-правові норми, які проголошують правовий статус усіх найвищих органів державної влади, встановлюють їх повноваження, права та гарантії їх діяльності.

Особливостями даного нормативно-правового акта є закріплення конституційного положення щодо здійснення державного управління в Україні, а також щодо поділу державної влади на відповідні гілки. Окрім того, не можна залишити поза увагою той факт, що Конституція України встановлює загальні положення, які визначають структуру, склад, основні повноваження тощо таких органів державного управління, як Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Автономна Республіка Крим та ін.

Ще одним нормативно-правовим актом, який забезпечує здійснення адміністративно-правового регулювання державного управління, є Закон України «Про центральні органи виконавчої влади».

В. М. Самсонов визначає адміністративне законодавство як «цілісну систему, яка складається з багатьох нормативних актів та виражена у відповідній структурі»⁵. Неможливо не погодитися з науковцем, оскільки досліджуючи джерельно-правову базу адміністративно-правового регулювання державного управління, видається можливим зробити висновок про деяку розпорошеність адміністративно-правових норм, адже вони знаходять своє відображення у численних як законодавчих, так і підзаконних нормативно-правових актах.

У період розвитку державності залишається проблема створення та діяльності центральних органів виконавчої влади. Протягом багатьох років законодавець прагнув визначити найбільш оптимальну й збалансовану структуру органів виконавчої влади, яка б діяла продуктивно, була достатньою для виконання функцій, покладених на неї, але не занадто громіздкою, щоб не ускладнювати керування нею й не обтяжувати державний бюджет⁶. І справді, завдання адміністративно-правового регулювання державного управління якраз і полягає у створенні оптимальної системи органів державного управління. Верховна Рада України здійснювала активну діяльність щодо розробки і прийняття відповідного нормативно-правового акта, який би закріплював основи системи органів державного управління.

Зокрема, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» закріплює, що систему державного управління становлять міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Даним нормативно-правовим актом у ст. 5 встановлюється порядок утворення, зміни чи припинення суб'єктів адміністративно-правового управління, зокрема міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. У ньому також встановлюється правовий статус цих суб'єктів адміністративно-правового управління, повноваження посадових осіб центральних органів та міністерств, визначається порядок їх фінансування та забезпечення⁷. Загалом, можна відмітити, що даний нормативно-правовий акт максимально повно регламентує аспекти діяльності таких адміністративно-правових суб'єктів державного управління, як міністерств й інших центральних органів виконавчої влади. Варто зазначити, що даний Закон містить більш загальні адміністративно-правові норми, які деталізуються в інших нормативних актах щодо кожного відповідного органу адміністративно-правового управління.

У цілому, виділяючи особливості цього джерела адміністративно-правового регулювання державного управління, варто сказати, що він є доцільним, оскільки містить загальні положення щодо утворення чи припинення міністерств та інших державних органів. Окрім того, даний нормативний акт чітко встановлює повноваження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» також є зовнішнім проявом адміністративно-правового регулювання державного управління.

Даний нормативно-правовий акт регламентує порядок утворення, а також правовий статус Уряду України. Зокрема, ст. 1 визначається, що Кабінет Міністрів України є найвищим органом у системі органів виконавчої влади і реалізує свої адміністративно-правові повноваження через інші органи виконавчої влади, наприклад міністерства чи служби тощо⁸. Отже, можна констатувати, що даний нормативно-правовий акт адміністративного законодавства деталізує конституційні положення, що стосуються Уряду нашої держави. Цей Закон вміщує у собі конкретні положення щодо реалізації державної політики, здійснення адміністративно-правового управління шляхом взаємодії та співробітництва з іншими органами державної влади тощо.

Аналіз наукової літератури дав можливість установити основні підходи до визначення функцій Кабінету Міністрів України як суб'єкта державного управління: а) підпорядкованість урядових функцій управління цілям та завданням держави; б) розуміння функцій як базових видів діяльності суб'єкта влади, які здійснюються для досягнення запланованого результату; в) їх об'єктивний характер, владно-організаційна сутність; г) специфічність щодо об'єкта управління; д) реалізація функцій Кабінету Міністрів України як основний зміст його діяльності; ж) трансформація функцій Кабінету Міністрів України у нових соціально-економічних умовах⁹. Зокрема, можна виявити, що Кабінет Міністрів України є безпосереднім виконавцем державної політики, який наділяється відповідними адміністративно-правовими повноваженнями. Необхідно наголосити на тому, що Уряд може фактично змінювати свої функції, тому що розвиток суспільних правовідносин може зумовити вироблення принципово нових заходів реалізації державного управління в Україні.

Необхідно також зазначити, що даний нормативно-правовий акт виділяє адміністративно-правові повноваження Уряду щодо регулювання правовідносин у процесі взаємодії з іншими державними органами та посадовими особами: Верховною Радою України, Президентом України, міністерствами, службами тощо щодо реалізації певних аспектів державного управління, зокрема в питаннях національної безпеки, визначення пріоритетів державної політики та ін.¹⁰ Як можна побачити, в силу того, що даний орган адміністративного управління є вищим органом виконавчої влади, в профільному Законі щодо його функціонування детально регламентовано можливість взаємодії фактично з усіма іншими органами державного управління з метою реалізації завдань та функцій держави.

Закінчуючи теоретичний аналіз Закону України «Про Кабінет Міністрів України», необхідно вказати, що особливістю даного нормативно-правового акта адміністративного законодавства є те, що в ньому встановлено норми, які регулюють порядок здійснення державного управління найвищим державним органом виконавчої влади. Окрім того, варто наголосити на тому, що Закон визначає конкретні повноваження та можливості взаємодії Кабінету Міністрів України з іншими органами державної влади.

Наступним важливим нормативно-правовим актом, який регулює діяльність у сфері державного управління, є Закон України «Про державну службу».

Необхідно погодитись з позицією російських науковців, які говорять про те, що соціальний інститут державної служби виникає тоді, коли з'являється певна соціальна потреба в ній, а потреба в даному соціальному інституті закладена в самій природі суспільства, яке не може існувати без спеціалізованої організуючої структури – державного управління¹¹. Тобто, існування державного управління та виконання державними органами своїх адміністративних повноважень і функцій обумовлює становлення та розвиток державної служби, яка є необхідним інструментом для розв'язання державою своїх завдань.

Державна служба як соціальний інститут сучасного суспільства покликана забезпечувати сталість соціальних відносин в тій чи іншій сфері і являє собою історично стійку форму організації спільної діяльності осіб, які перебувають на службі у державі. Вона створює можливості задовольняти громадянам різні потреби та регулює дії людей у межах соціальних відносин. Соціальна основа державної служби обумовлюється інтересами суспільства, правами та свободами громадянина¹². На підтвердження наведеного положення, дане твердження також пов'язує існування державної служби з суспільною необхідністю, потребою громадян у задоволенні своїх адміністративних прав та свобод.

Закон України «Про державну службу» встановлює, що державною службою є професійна діяльність громадян України, яка здійснюється в органах державної влади і за яку вони отримують заробітну плату. Закон визначає загальні засади здійснення такої діяльності, а також закріплює положення, що стосується недопущення дискримінації при вступі на державну службу громадян України¹³. Як можна побачити, даний нормативно-правовий акт адміністративного законодавства регламентує аспекти вступу, проходження, а також припинення державної служби. Регламентування даних суспільних правовідносин в основному адміністративно-правовими нормами зумовлюється особливим характером такої діяльності, оскільки громадяни виконують свою роботу безпосередньо в державному органі, а тому їй необхідно окремо регулювати аспекти такої роботи, зокрема адміністративно-правовим законодавством.

Даний нормативно-правовий акт адміністративного законодавства виділяє положення, що стосуються вступу на державну службу, наприклад порядок проходження конкурсу, стажування тощо. Окрім того, у Законі визначено системи державних посад, які надають змогу державним службовцям реалізовувати свою службову кар'єру.

Державна служба є своєрідним зв'язком між державою і громадянином та сприяє розвитку громадянського суспільства. Як зазначає О. Ф. Скакун, громадянське суспільство – це система взаємодії в межах права вільних і рівноправних громадян держави, їх об'єднань, що добровільно сформувалися та перебувають у відносинах конкуренції й солідарності поза безпосереднім втручанням держави, покликаної створювати умови для їх вільного розвитку. Громадянським суспільством, продовжує О. Ф. Скакун, можна назвати таке суспільство, у якому головною діючою особою є громадянин, як автономна особа¹⁴. Тобто, державні службовці відіграють особливу роль в адміністративно-правових відносинах, а тому важливим є здійснення повного та всебічного адміністративно-правового регулювання діяльності державних службовців, їх прав та гарантій.

Таким чином, виділяючи особливості даного нормативно-правового акта, можна сказати, що він є специфічним та безумовно важливим актом адміністративно-правового регулювання, оскільки державне управління в нашій державі здійснюється безпосередньо людьми – державними службовцями. Цей Закон закріплює основні аспекти адміністративно-правового статусу державних службовців, а також визначає їх гарантії і забезпечення.

Останнім нормативно-правовим актом, який ми дослідили та який становить адміністративно-правове регулювання державного управління, є Закон України «Про адміністративні послуги».

Так, В. Б. Авер'янов, обґрунтовуючи нову доктринальну оцінку щодо змісту предмета галузі адміністративного права, стверджує: «виконання органами виконавчої влади (це однаковою мірою стосується і органів місцевого самоврядування) значної частини обов'язків перед приватними особами пов'язане з такою поки що нетрадиційною для вітчизняного досвіду функцією держави, як надання адміністративних (або управлінських) послуг. Ця нова функція була вперше передбачена Концепцією адміністративної реформи в Україні (1998 р.), а самі управлінські послуги визначені в ній «як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація»¹⁵. Тобто, з даного твердження можна констатувати, що сутність адміністративних послуг полягає у наданні фізичним особам громадянам та юридичним особам послуг задля здійснення цими особами своїх прав і свобод, а також реалізації гарантій. Концепція адміністративної реформи впровадила даний адміністративно-правовий інститут, положення якого встановлюються в окремому нормативно-правовому акті адміністративно-правового законодавства.

Закон України «Про адміністративні послуги» у ст. 1 закріплює, що під адміністративною послугою слід розуміти результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Дані послуги можна отримати у відповідному центрі надання адміністративних послуг, на які безпосередньо покладено виконання цих адміністративно-правових повноважень. Правовий статус даного центру також встановлюється цим Законом, зокрема, центр надання адміністративних послуг – це перманентний орган місцевої державної адміністрації, або підрозділ, що перебуває в його структурі, в якому здійснюються адміністративні функції щодо надання громадянам державних послуг¹⁶. Отже, робимо висновок, що цей нормативно-правовий акт регулює такий інститут адміністративного права, як «адміністративні послуги». У нормативно-правовому акті визначається порядок надання таких послуг, який передбачає написання заяви та подання відповідних документів, а також оплата адміністративних послуг та інші аспекти адміністративно-правового управління у цій сфері.

Зазначимо, що даний законодавчий акт у сфері адміністративно-правового регулювання адміністративних послуг регламентує усі аспекти здійснення цієї управлінської діяльності. Він визначає порядок надання адміністративних послуг, адміністративно-правовий статус центрів надання адміністративних послуг, державних адміністраторів тощо.

Із викладеного вище випливає, що адміністративно-правове регулювання державного управління є достатньо об'ємним та всебічним і охоплює практично усі сфери діяльності державних органів. Адміністративно-правові норми, що регулюють державне управління, містяться в Основному Законі України, а також у низці законодавчих актів і визначають правовий статус, повноваження, а також порядок утворення і припинення тощо.

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Чорномаз О. Б. Джерела адміністративного права: сучасний стан та перспективи розвитку / О. Б. Чорномаз // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Вип. 30. – Т. 2. – С. 90. – (Серія «Право»).

³ Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁴ Там само.

⁵ Самсонов В. Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа / В. Н. Самсонов. – Х. : Основа, 1991. – С. 69–70.

⁶ Людькова І. Щодо особливостей правового статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом / І. Людькова // Юридичний вісник. – 2014. – № 6. – С. 67.

⁷ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України № 3166-VI від 17 березня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 38. – Ст. 385.

⁸ Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 13. – Ст. 222.

⁹ Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С. В. Осауленко; кер. роботи С. В. Ківалов; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». – Одеса, 2010. – С. 11.

¹⁰ Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 13. – Ст. 222.

¹¹ Государственное управление : учеб. пособ. / В. П. Васильев, Н. Г. Деханова, Ю. А. Холоденко ; под общей ред. В. П. Васильева. – М. : Дело и Сервис, 2009. – С. 87.

¹² Колобов Ю. В. Державна служба як соціально-правовий та державно-управлінський інститут сучасного суспільства / Ю. В. Колобов // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2012. – Вип. 4. – С. 204. – (Серія «Управління»).

¹³ Про державну службу : Закон України № 3723-XII від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 52. – Ст. 490.

¹⁴ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / О. Ф. Скакун. – 2-е вид. ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2005. – С. 58.

¹⁵ Великий енциклопедичний юридичний словник. – 2-е вид. ; переробл. і доповн. / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2012. – С. 25.

¹⁶ Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 409.

Резюме

Колесніков Д. В. Адміністративно-правове регулювання системи державного управління.

У статті досліджено адміністративно-правове регулювання системи державного управління. Визначено основні нормативно-правові акти, які регулюють відносини у даній сфері. Комплексно проаналізовано кожен із них.

Ключові слова: державне управління, система державного управління, адміністративно-правове регулювання, нормативно-правові акти у сфері державного управління, правове регулювання.

Резюме

Колесніков Д. В. Административно-правовое регулирование системы государственного управления.

В статье исследовано административно-правовое регулирование системы государственного управления. Определены основные нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в данной сфере. Комплексно проанализирован каждый из них.

Ключевые слова: государственное управление, система государственного управления, административно-правовое регулирование, нормативно-правовые акты в сфере государственного управления, правовое регулирование.

Summary

Kolesnikov D. Administrative and legal regulation of public administration system.

In the article the administrative and legal regulation of public administration system is analyzed. The main legal acts regulating relations in this area are examined. Given complex analysis of each of them.

Key words: public administration, public administration system, administrative-legal regulation, normative-legal regulations in public administration, legal regulation.