

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.9

Авер'янов В.Б.,

д.ю.н., академік НАПрН України,
завідувач відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Пухтецька А.А.,

к.ю.н., молодший науковий
співробітник відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОДОЛАННЯ КРИЗОВИХ ЯВИЩ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*«Вибір напрямків та темпів розвитку
Псуспільного життя, визначення конкретного
співвідношення засобів зі стабілізації та
перетворення суспільних відносин в різних її
сферах – одне з головних питань політичної
стратегії» [1].*

Анотація. У статті розглядаються основні проблеми взаємодії органів державного управління вищого рівня та сформульовано пропозиції щодо можливих шляхів їх подолання. Розкрито сучасні стандарти організації та діяльності органів публічної адміністрації, сформовані європейськими регіональними організаціями. Визначено зміст основних матеріальних та процедурних принципів належної адміністрації.

Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемы взаимодействия органов государственного управления высшего уровня и сформулированы предложения о возможных подходах к их преодолению. Раскрыты современные стандарты организации и деятельности органов публичной администрации, сформированные европейскими региональными организациями. Определено содержание основных материальных и процедурных принципов надлежащей администрации.

Summary. The article reveals the main problems of co-operation of state power bodies on the highest level and represents the main proposals, defining possible approaches for their solving. Here've been described the modern standards for organization and activities of public administration, formed by the European regional organizations. Authors've defined the essence of the main material and procedural principles of good administration.

Постановка проблеми. Державне управління як складна, цілісна система повсякчас знаходиться під впливом низки зовнішніх та внутрішніх факторів, породжуваних ними діалектичних суперечностей, що в своїй сукупності, багатоманітності та взаємодії визначають сучасний стан, зміст, призначення, межі управлінського та регуляторного впливу на

найважливіші соціальні процеси в державі, а також обумовлюють зміст і характер функцій, що реалізуються апаратом державного управління.

Ступінь наукової розробки теми. Дослідження кризових явищ в сфері державного управління як одного з найважливіших об'єктів, на який спрямовано реалізацію стабілізуючої функції апарату державного управління потребує використання пізнавальних засобів системного аналізу, першочергово, системно-функціонального та системно-структурного аспектів взаємодії органів апарату державного управління, а також специфічних методів вирішення системних проблем: системотехніки, моделювання, програмно-цільового планування тощо.

Структурно-функціональний та системно-структурний аналіз організації органу державного управління в контексті реалізації найважливіших функцій держави досліджувалися у працях вітчизняних вчених та дослідників, серед яких першочергово слід відмітити тих, що здійснили комплексні монографічні та спеціальні юридичні розробки, а саме: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.В. Батанов, В.М. Білик, Л.В. Бондаренко, О.Г. Варич, О.І. Головка, І.А. Грицяк, О.О. Джураєва, І.В. Дробуш, О.І. Касімова, О.О. Майданник, С.К. Могил, П.О. Мойсеченко, П.В. Онопенко, І.В. Падалко, І.І. Паславський, І.С. Піляєв, В.І. Сало, І.М. Ситар, О.М. Солоненко, В.В. Сухонос, В.Б. Тропіна, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, О.О. Яковенко та ін.

Різні аспекти застосування стабілізуючої функції апарату державного управління в радянський період вивчали: С.С. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, В.Г.Афанасьєв, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, В.М. Горшеньов, В.Є. Гулієв, Д.А. Керімов, А.І. Ковлер, В.В. Копейчиков, В.М. Кудрявцев, Б.П. Курашвілі, О.Є. Кутафін, Б.М. Лазарєв, О.Є. Луньов, Г.Н. Манов, Ц.А. Ямпольська та ін.

Метою даної статті є дослідження адміністративно-правових засад в подоланні кризових явищ в сфері державного управління.

Викладення основного матеріалу. Функція стабілізації може бути представлена як сукупність підфункцій, що охоплюють сфери загальної та часткової нестабільності, як системи в цілому, так і окремих її підсистем. Стосовно діяльності апарату державного управління *«функція стабілізації полягає в постійному поновленні суспільних відносин, що склалися та тих, що мають політичне значення, відповідають природі суспільства, утворюють соціальну опору держави та забезпечують її ефективне функціонування»* [2].

За своїм місцем в системі функцій апарату державного управління означена функція відноситься до еволюційних (соціально-темпоральних). В науковій літературі відмічається, що «територіальні, галузеві та реляційні функції апарату державного управління хоча явно і не виражають, але, безперечно, передбачають необхідність такого впливу на суспільне життя, який би полягав у перенесенні в часі та примноженні його корисних властивостей» [3].

Здійснювана в Україні адміністративна реформа, відповідно, спрямовується на радикальну трансформацію змісту ключових форм державного управління на демократичних і гуманістичних засадах, з урахуванням світового досвіду запобігання деструктивному впливу зовнішніх та внутрішніх факторів на розвиток системи державного управління. Серед останніх необхідно зазначити: відсутність на концептуальному рівні і у практичній площині інституційних механізмів, що забезпечують єдність виконавчої влади; недостатню розвинутість субординаційних зв'язків в державному управлінні; розпорошеність його контрольних функцій; надання невинновладної переваги політичним, а не професійним чинникам при формуванні корпусу вищих посадових осіб; зниження виконавської дисципліни і зростання корупційності значної частини управлінських кадрів. Певне негативне значення має і не завершені як на центральному, так і на місцевому рівнях адміністративна та інші реформи.

Адміністративно-правові засади подолання кризових явищ в державному управлінні можна представити в розрізі ключових діалектичних суперечностей, що виникають під час взаємодії, першочергово, органів державного управління вищого рівня [4]: адміністративно-правові проблеми інституціоналізації змішаної форми державного управління в Україні; співвідношення повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України в сучасних умовах та доктринальний аналіз проблем їх реалізації; удосконалення організації системи органів виконавчої влади в контексті проведення комплексної адміністративно-правової реформи в Україні; наближення стандартів діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні до європейських принципів і стандартів діяльності публічної адміністрації.

Також важливого значення набуває принципове вирішення низки доктринальних та методологічних засад організації місцевого самоврядування в Україні та поступового переходу до фінансової самостійності громад, територіальних утворень різних рівнів на основі принципу бюджетної деконцентрації, з їх підпорядкуванням уряду в межах реалізації принципу централізації як загального інституційного принципу організації публічної адміністрації.

Обов'язковим є формування в країні авторитетного і справедливого правосуддя, яке б здійснювалось високопрофесійним і неупередженим судом. Суд повинен бути головним знаряддям захисту і поновлення порушених прав людини. Причому особливо актуальним є забезпечення ефективної діяльності адміністративної юстиції як ланки судочинства, що дозволяє громадянам без невинновладаних обмежень захищати свої права та законні інтереси, що порушуються чиновниками державного апарату.

1. Інституціоналізація змішаної форми правління президентсько-парламентського типу. Згідно з теорією поділу державної влади диференціація форм державного правління зумовлена обсягом володіння і

використання повноважень виконавчої влади одним із вищих державних органів – президентом або урядом (в особі прем'єр-міністра). Невипадково весь час незалежності України навколо проблем організації виконавчої влади точиться чимало політичних і правових дискусій.

Нещодавно здійснено перехід від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської форми державного правління, що спричинило необхідність перегляду змісту та співвідношення повноважень вищих органів державної влади, а також низки ключових вертикальних та горизонтальних зв'язків в середині апарату державного управління, першочергово - взаємовідносин останнього з Президентом країни, повноваження якого значно розширилися порівняно з попередньою редакцією Конституції України (з урахуванням внесених змін 2004 р.).

Кардинальний перегляд означених взаємозв'язків отримав юридичне закріплення і в новій редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI, де у ст. 25 прямо визначено, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України, а також, відповідно до положень п. 3 ст. 1 підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.

Інституціоналізація змішаної форми правління відповідно до вимог Конституції України 1996 року з точки зору реалізації вищезгаданої стабілізуючої функції апарату держави з метою запобігання кризовим явищам в системі державного управління потребує комплексного перегляду підходів щодо доктринального осмислення, перегляду концептуальних підходів щодо визначення правового статусу поста Президента України та інших політичних посад та посад державної служби, що вступають у взаємодію з вищими посадовими особами держави, визначення переліку та обсягу їх повноважень на рівні статусних (компетенційних) законів, що вимагає комплексного перегляду системи законодавства країни з урахуванням вимог Конституції України 1996 р. та запропонованої у ній моделі так званого подвійного центру виконавчої влади.

Інституціоналізація моделі подвійного центру виконавчої влади у вітчизняних умовах виступає дієвим засобом перешкоджання узурпації виконавчої влади, що має прояв, насамперед, у своєрідній «подвійності» способу формування не тільки складу уряду, а й частини корпусу посадовців, підконтрольності й відповідальності уряду і перед парламентом, і Президентом, часткового поєднання предметів відання уряду і Президента. За рахунок такого комбінування з'являється можливість побудувати більш гнучкі та несуперечливі взаємостосунки між урядом і Президентом, врахувавши необхідні засоби недопущення компетенційних конфліктів між ними.

Вирішення на доктринальному рівні питання про співвідношення повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України в сфері виконавчої влади у межах змішаної форми правління та визначення

оптимальної моделі так званого «подвійного центру»[5] з необхідністю обумовлює сутнісні закономірності взаємодії органів державного управління нижчого рівня.

II. Удосконалення співвідношення повноважень Президента України та Уряду України в умовах змішаної форми правління.

Відповідно до встановленої Конституцією України дуалістичної організації виконавчої влади відношення Президента України та Кабінету Міністрів до цієї гілки влади не є однаковим: уряд входить до неї саме як вища структурна ланка, а Президент України – компетенційно, через певний обсяг наданих йому повноважень виконавчої влади.

Державотворчій практиці низки розвинених країн світу відомі й приклади плідного функціонування поліцентричних систем у межах різних гілок влади, зокрема: двопалатний парламент; наявність кількох вищих судових органів спеціалізованих судів; наявність посад міністра (як політичного керівника) і державного секретаря (як керівника адміністративного персоналу) в міністерстві тощо [6]. На наш погляд, саме такий підхід до організації взаємодії вищих органів державного управління в країні забезпечує практичну реалізацію теорії стримань і противаг.

Більше того, недоліки дуалізму продовжуються його ж перевагами. Зокрема, змішана форма правління дає змогу синтезувати у бажану комбінацію елементи як парламентської, так і президентської форм. За рахунок такого комбінування з'являється можливість унормувати більш гнучкі та консолідовані взаємовідносини між Урядом і Президентом, врахувавши усі можливі важелі недопущення конфліктів між цими суб'єктами. Головне тут – забезпечити їх функціонально-компетенційну узгодженість шляхом максимально чіткого розподілу всього спектру повноважень виконавчої влади [7].

У попередній редакції Конституції України (з урахуванням змін, внесених у 2004 р.) обсяг повноважень Президента України, що був значно скорочений. Проте це не відповідало функціональній ролі Президента України у сфері виконавчої влади та, підкреслимо, всенародному способу обрання Президента країни, від якого населення, за сталою вітчизняною традицією, очікує вирішальної участі у забезпеченні ефективного державного управління.

Всенародно обраний Президент, за умов існуючого дуалізму виконавчої влади, має здійснювати повноваження в сфері виконавчої влади для забезпечення конструктивного впливу на діяльність останніх та формування вищого кадрового корпусу цієї гілки влади. Цим забезпечуватиметься структурна і функціональна єдність виконавчої влади, належний рівень її централізації, спрямований на формування та реалізацію єдиної державної політики.

Чи не найголовніша проблема у розмежуванні повноважень між Президентом і урядом полягає у недопущенні безпідставного розширення дискреційних повноважень Глави держави, що може загрожувати, у

підсумку, втратою належної самостійності і дієвості уряду як вищого органу у системі органів виконавчої влади.

Запобіганню можливих деструктивних явищ у взаємостосунках вищих державних суб'єктів, що беруть участь у реалізації виконавчої влади у сферах зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки і оборони держави, краще за все сприяв би, як здається, *спеціальний закон про засади державної політики у зазначених сферах* [8]. Цей закон повинен мати переважно компетенційний характер, тобто стосуватись, головним чином, завдань, функцій і повноважень. Водночас він має містити процедури взаємостосунків вказаних суб'єктів, які доповнювали б відповідні положення нещодавно прийнятого у новій редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI, а також майбутнього закону про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України.

Роль Глави держави як національного лідера має виявляється у його спрямовуючих і консолідуючих функціях щодо державних інституцій; зусиллях із забезпечення злагоди, спокою і справедливості у суспільстві; активній зовнішньополітичній діяльності щодо інтеграції України в європейську і світову спільноту. Адже надаючи Президенту всенародний мандат, не виправдано обмежувати його суто номінальними повноваженнями. Їх обсяг у сфері виконавчої влади має бути – порівняно з урядом – значно вагомим [9], а це є ключовою ознакою не взагалі змішаної форми правління, а саме її президентсько-парламентського різновиду. Головне тут – забезпечити максимально чіткий і детальний розподіл між Президентом і урядом повноважень виконавчої влади, що, в свою чергу, сприятиме стабілізації взаємодії не тільки означених ключових суб'єктів державного управління, але й апарату державного управління загалом.

III. Удосконалення організації системи органів виконавчої влади в контексті проведення комплексної адміністративно-правової реформи в Україні. Сучасний стан державного управління в Україні значною мірою не відповідає потребам побудови демократичної, правової держави, запровадженню європейських стандартів належного урядування. Окрім очевидних недоліків у побудові раціонального і ефективного механізму досягнення цілей управління соціальними процесами, суттєвою вадою слід визнати недостатній рівень демократичності діяльності суб'єктів (органів і посадових осіб виконавчої влади) державного управління, особливо у сфері їх взаємостосунків з громадянами, іншими приватними особами.

Визначені на сьогодні пріоритетні напрями удосконалення державного управління та проведення адміністративної реформи в Україні враховують важливі аспекти удосконалення діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських стандартів [10]. Однак їх практичне запровадження ускладнене застарілими підходами щодо визначення принципів організації та діяльності органів виконавчої влади (державного управління), сформованими ще за радянських часів.

Тому вітчизняна система органів виконавчої влади потребує належного врахування апробованих європейським досвідом принципів і стандартів щодо інституційних і процесуальних засад функціонування публічної адміністрації (вітчизняний аналог – органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування), заснованої на фундаментальних цінностях свободи, демократії та верховенства права.

Першочергове завдання - забезпечити перегляд положень, що визначають загальні засади правового статусу міністерств, інших органів виконавчої влади центрального рівня та підготовку нового Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», нових редакцій законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про державну службу», інших актів законодавства з урахуванням пріоритетної спрямованості діяльності державних органів на реалізацію функцій з надання публічних (насамперед, адміністративних) послуг.

В Україні засадничим підґрунтям організації державної влади виступають закріплені в ст. 132 Основного Закону положення про те, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, *поєднання централізації і децентралізації* (курсив авторів) у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Наведена вище конституційна модель поєднання двох різних (у сучасному розумінні – навіть протилежних) за своїм змістом принципів, на наш погляд, відображають перехідний етап розвитку засад організації державної влади в Україні - від колишньої тоталітарної до у перспективі правової, соціальної, демократичної держави. Тому вітчизняна доктрина адміністративного права потребує спрямування розвитку юридичної думки в напрямку вивчення змісту та сучасних ознак принципу децентралізації, відмежування його змісту від вимог принципу ієрархічності, яким в європейській науці адміністративного права визначаються порядок та правила співпідпорядкування ланок нижчого рівня вищестоящим суб'єктам [11].

Між тим у сучасній європейській доктрині переважає дещо інше розуміння. Зокрема, воно «ґрунтується на ідеї про те, що керовані особи (установи) об'єднані спільними інтересами, та що управління місцевими справами стане більш ефективним, якщо рішення прийматимуться на місцевому рівні керованими особами або їх обраними представниками” [12]. Цей підхід зараз домінує в європейських країнах [13].

У цьому зв'язку треба критично оцінити те, що сучасні вимоги дотримання принципу децентралізації до цього часу не знайшли належного закріплення в актах чинного законодавства, зокрема, законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», законопроекті «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»,

положеннях про конкретні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Визначення у згаданих актах законодавства вимог принципу функціональної децентралізації, на наш погляд, сприятиме: удосконаленню організації системи органів виконавчої влади в цілому; наближенню надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг громадянам та іншим приватним особам (покращення доступу); залученню до виконання окремих повноважень органів публічної адміністрації приватних осіб. Адже в Україні не повною мірою враховуються положення рекомендацій Ради Європи (далі - РЄ), а також досвід провідних європейських країн щодо залучення до виконання завдань і окремих повноважень органів публічної адміністрації приватних юридичних осіб.

Стосовно компетенційного аспекту застосування принципу децентралізації в європейських країнах переважає поділ компетенції органів публічної адміністрації за основними видами публічних (у тому числі адміністративних) послуг (тобто превалює застосування принципу функціональної децентралізації), що ними надаються або надання яких здійснюється під наглядом згаданих органів. На відміну від цього, у вітчизняній практиці використовуються функціональний, галузевий та програмно-цільовий принципи. Але, на нашу думку, останні з аналізованих вище «принципів» розподілу компетенції між органами виконавчої влади не можна вважати самостійними інституційними принципами, оскільки функціональний, галузевий та програмно-цільовий «принципи» відображають поділ змісту (обсягу) загального для них принципу децентралізації, забезпечуючи у такий спосіб механізм застосування останнього у державо- та правотворчій практиці.

З огляду на наведене вбачається необхідним урахування вимог принципу децентралізації в Україні, зокрема щодо використання поділу (функціональна децентралізація) за основними видами публічних послуг, що ними надаються. Такий підхід сприятиме приведенню правового статусу вітчизняних центральних органів виконавчої влади у відповідність до сучасних вимог забезпечення адміністративної здатності органів публічних адміністрацій держав-членів Європейського Союзу. Йдеться про те, що послуги мають надаватися на такому рівні, де вони найбільш наближені до споживачів цих послуг.

IV. *Запровадження демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації* виступає однією з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав та свобод, законних інтересів громадян. Тому першочергового перегляду потребують існуючі взаєностосунки між вітчизняними органами публічної адміністрації та громадянами. У цьому зв'язку безперечно важливого значення набуває перегляд низки радянських стереотипів щодо ролі та місця людини у суспільстві, форм її участі у прийнятті рішень державними органами, формуванні державної політики та ін.

Належне урядування виступає неодмінною характеристикою демократизації суспільства, тому закріплення відповідних вимог у вітчизняному законодавстві відповідатиме цілям загальної трансформації державних і правових інститутів відповідно до євроінтеграційних пріоритетів розвитку України. До стандартів належного урядування у роботах європейських дослідників сьогодні відносять: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належна адміністрація; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд [14].

Розроблені міжнародними та європейськими регіональними організаціями принципи та *стандарти належного урядування до цього часу не знайшли комплексного запровадження в актах адміністративного законодавства України*, що першочергово обумовлюється відсутністю концепції запровадження принципів та стандартів належного урядування у вітчизняній правовій системі.

В національних історичних та політико-правових дослідженнях переважною мірою розглядається шлях розвитку споріднених з урядуванням концепцій (менеджеріалізму, адміністрування, управління тощо) у передових країнах світу, що потребують подальшого вивчення та формулювання відповідних пропозицій і рекомендацій щодо використання у вітчизняному правовому регулюванні. А також вбачається необхідним подальше вивчення базових індикаторів (показників), за якими визначається ефективність окремих складових (ланок) суб'єктами зовнішнього моніторингу окремих та середньозважених показників урядування.

Необхідність комплексного запровадження в Україні принципів належного урядування пояснюється, першочергово, тим, що на сучасному етапі розвитку європейської правової думки означена сукупність принципів визначається як один з найважливіших елементів (вимог) принципу верховенства права. Принципи належного урядування знаходяться у прямому зв'язку з основоположними принципами діяльності публічних адміністрацій, є родовими по відношенню до останніх та визначають особливості їх застосування в демократичній державі.

Складність запровадження в Україні принципів належного урядування обумовлюється окрім термінологічно-пізнавальних аспектів, низкою об'єктивно існуючих факторів, що перешкоджають цьому процесу: високий рівень корупції, спротив проведенню демократичних реформ, в т.ч. адміністративно-правового спрямування всередині апарату державного управління, застарілість поглядів та підходів до управління як серед державних службовців, так і серед вчених, дослідників; упереджене ставлення до пропонованих моделей реформ.

V. Наближення стандартів діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні до європейських принципів і стандартів діяльності публічної адміністрації. Запровадження

демократичних засад у діяльності органів виконавчої влади виступає однією з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав та свобод, законних інтересів громадян. Тому першочергового перегляду потребують існуючі взаєностосунки між вітчизняними органами публічної адміністрації та громадянами.

Для повноцінного утвердження демократичних засад державного управління першочергового значення набуває подолання існуючої у багатьох фахівців недооцінки ролі процедур у діяльності органів виконавчої влади, насамперед, у частині їх взаєностосунків з громадянами. Адже адміністративні процедури здатні забезпечити необхідну послідовність в реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів та стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму і свавілля з боку державних службовців органів виконавчої влади.

Невипадково, що в більшості європейських країн існують відповідні кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації подібних процедур. Причому такі закони складають серцевину адміністративного законодавства і саме вони визначають рівень демократичності діяльності публічної адміністрації в цих країнах. Натомість у нашій країні багато хто з фахівців і досі вважає, що вимоги до законодавчого врегулювання адміністративних процедур повинні бути значно «полегшеними» порівняно, наприклад, з правилами судового процесу. Не враховується, що докладне визначення законом раціонально організованих і демократичних за суттю процедур діяльності з адміністративного (позасудового) розгляду заяв і скарг, інших звернень приватних осіб – це чи не єдина реальна гарантія дотримання під час цього розгляду неупередженого, відповідального і прозорого ставлення державних службовців до правомірних вимог та інтересів зазначених осіб.

Подоланню існуючих недоліків сприятиме прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, де передбачено докладну регламентацію, зокрема, розгляду за зверненнями фізичних і юридичних осіб індивідуальних адміністративних справ, оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань реалізації прав і законних інтересів зазначених осіб. Але головне – в Кодексі мають бути відображені основні процедурні принципи, котрі виступають стрижнем європейських принципів діяльності публічної адміністрації [15].

При цьому слід врахувати, що різниця у визначенні відповідних дефініцій, наявна у дослідженнях РЄ та ЄС є несуттєвою для вітчизняної практики управління. Тому *ключові вимоги процедурних принципів* характеризують наступним чином.

1. *Запити приватних осіб* – усім приватним особам надається право подавати запити до органів публічної влади з клопотанням про прийняття одного або кількох адміністративних рішень, що знаходиться в межах його компетенції; у випадку, коли такий запит поданий до органу, який не має

відповідної компетенції, отримувач зобов'язаний направити його компетентному органу, якщо компетентний орган є частиною того ж органу публічної влади та повідомити заявника про таку дію; усі запити про прийняття індивідуальних рішень, подані до органів публічної влади, засвідчуються письмово із зазначенням часу, впродовж якого рішення буде прийнято; якщо орган публічної влади може відповісти невідкладно, письмове засвідчення може опускатися.

2. *Право приватних осіб бути вислуханими перед прийняттям індивідуальних рішень* – якщо орган публічної влади має намір з власної ініціативи або на запит приватної особи прийняти індивідуальні рішення, що прямо або опосередковано зачіпатиме права приватних осіб, таким особам обов'язково надаватиметься можливість взяти участь у процедурі та бути вислуханими впродовж розумного часу; приватні особи мають право виразити свої погляди письмово або усно, за необхідності – за допомогою представника за їх вибором.

3. *Право приватних осіб бути залученими у прийняття певних не-регуляторних рішень* – якщо орган публічної влади пропонує прийняти не-регуляторне рішення, яке може зачіпити інтереси невизначеної кількості осіб, він зобов'язаний дотриматися процедур, що забезпечують їх залучення у процес прийняття рішення, шляхом проведення консультацій та громадських слухань.

4. *Оплата адміністративних рішень* – витрати, якщо підлягають сплаті приватними особами органам публічної влади за прийняття адміністративних рішень, повинні бути справедливими та обґрунтованими.

5. *Форма адміністративних рішень* – адміністративні рішення повинні бути сформульовані простою, зрозумілою мовою, яка просто сприймається приватними особами, яким вони адресуються; зазначення відповідних підстав є обов'язковим для будь-якого несприятливого індивідуального рішення, прийнятого щодо приватних осіб, із зазначенням правових та фактичних підстав, виходячи з яких рішення було прийнято.

6. *Опублікування адміністративних рішень* - адміністративні рішення повинні бути опубліковані з метою забезпечення наявності у осіб, що зачіпаються такими рішеннями, чітких та зрозумілих відомостей про них, що може бути зроблено у формі персонального повідомлення або опублікування у звичайний спосіб; про прийнятті індивідуальні рішення персонально повідомляється зацікавлених осіб, окрім випадків, коли можливе лише опублікування у загальний спосіб. В усіх випадках мають бути зазначені строки подання апеляційних скарг.

7. *Вступ в силу (набуття чинності) адміністративних рішень* - адміністративні рішення не можуть мати ретроспективного ефекту до дати, що передує його прийняттю та повідомленню або опублікуванню, окрім випадків, коли права та інтереси приватних осіб не будуть зачіпатися, або якщо це необхідно у специфічних обставинах; індивідуальні рішення не можуть виконуватися до того часу, доки особи, щодо яких вони прийняті, не будуть повідомлені про це; рішення про встановлення правил не можуть

виконуватися до того часу, поки вони не були належним чином опубліковані.

8. *Виконання адміністративних рішень* – органи публічної влади несуть відповідальність за виконання своїх власних рішень; має бути встановлена система адміністративних та кримінальних санкцій для забезпечення поваги приватних осіб до рішень органів публічної влади; органи публічної влади надаватимуть приватним особам розумний строк для виконання покладених на них обов'язків, окрім невідкладних випадків, за яких вони повинні належним чином обґрунтувати відповідні причини для цього; примусове виконання органами публічної влади повинно бути чітко прописано в законі, а приватним особам, щодо яких воно застосовуватиметься, повинні повідомити про процедуру та підстави для його проведення; заходи з примусового виконання мають бути пропорційними.

9. *Зміни в індивідуальних адміністративних рішеннях* – органи публічної влади можуть змінювати або відмінити індивідуальні адміністративні рішення за необхідності, що викликана публічним інтересом або у випадках, коли права, що належать приватним особам або їх інтереси зазнали шкоди.

Усі перелічені вище вимоги мали б бути відображені у вітчизняному адміністративно-процедурному законодавстві, яке нині потребує найшвидшого становлення на нових доктринальних засадах.

Важливо врахувати поряд з розглянутими вище процедурними принципами і матеріальні принципи, що містяться у проекті Модельного кодексу належної адміністрації, та зводяться до наступного:

1. *Принцип безсторонності* – органи публічної влади зобов'язані діяти об'єктивно, зважаючи тільки на обставини, що мають відношення до справи, вони забезпечують виконання своїх повноважень у нейтральний спосіб, незалежно від своїх вірувань та особистих інтересів.

2. *Принцип юридичної визначеності* – органи публічної влади не можуть вживати заходів, що мають ретроспективну дію, окрім як у випадках, що належним чином обґрунтовані; їм заборонено втручатися у надані права та завершені юридичні справи (ситуації), окрім випадків, коли цього вимагає публічний інтерес і негайне застосування таких заходів є необхідним; у випадку накладання нових обов'язків, органи публічної влади зобов'язані встановлювати перехідні положення або визначати розумні часові рамки для набрання юридичної сили такими обов'язками.

3. *Розгляду впродовж розумного часу* – органи публічної влади зобов'язані діяти та виконувати покладені повноваження впродовж розумного часу.

4. *Принцип участі* – органи публічної влади зобов'язані надавати (забезпечувати) можливість участі приватних осіб відповідними засобами, для уможливлення застосування адміністративних заходів, що їх стосуватимуться.

5. *Принцип поваги приватності (конфіденційності)* – органи публічної влади зобов'язані поважати приватність (конфіденційність), з-поміж іншого, під час розгляду особистих даних; у випадках, коли органи публічної влади уповноважені мати доступ до персональних даних або файлів, особливо електронних засобів, вони вживатимуть усіх необхідних заходів для гарантування приватності (конфіденційності); приватним особам гарантується право доступу до персональної інформації, що стосується їх, та право вносити або замінити будь-яку інформацію, що є неточною або не повинна була бути записаною.

6. *Принцип прозорості* – органи публічної влади зобов'язані діяти відповідно до принципу прозорості, за яким вони забезпечують інформування приватних осіб відповідними засобами про вжиті заходи та прийняті рішення, включаючи публікування офіційних документів; вони зобов'язані забезпечувати право доступу до офіційних документів.

На сьогодні жодний акт законодавства України не містить вимог щодо необхідності дотримання вказаних принципів належної адміністрації, також відсутні визначення відповідних принципів, зміст яких еволюціонував в умовах інтенсифікації євроінтеграційних процесів. На наш погляд, тільки систематизація цих принципів у спеціальному кодифікованому акті допоможе змістовно модернізувати великий масив законів, підзаконних актів, які переважною мірою ґрунтуються на здобутках радянської теорії державного управління, не враховують європейські принципи адміністративного права, потребують перегляду закріплених у них положень щодо гарантій та механізму забезпечення реалізації та захисту прав приватних осіб, у тому числі у взаємостосунках з органами виконавчої влади.

Запровадження принципів і стандартів належної адміністрації в Україні є невід'ємною умовою досягнення рівня адміністративної здатності органів виконавчої влади, необхідного для функціонування в Європейському адміністративному просторі. Виходячи з наведеного, вважаємо, що в Україні доцільно розробити проект Кодексу належної адміністрації, який став би своєрідним доктринальним фундаментом правовідносин органів публічної влади з приватними особами (за винятком адміністративно-деліктних відносин, які планується включити до проекту нового Кодексу України про адміністративні проступки).

За своїм значенням Кодекс належної адміністрації мав би слугувати загальним інституційно-діяльнісним стандартом, у відповідність до вимог якого приводитимуться положення законів і підзаконних актів різних рівнів, або доповнюватимуться відповідними відсилочними нормами з метою уніфікації та стандартизації діяльності органів виконавчої влади.

Поряд з вказаним кодексом існуватиме суто процесуальний закон – Адміністративно-процедурний кодекс України, який складатиме серцевину адміністративно-процедурного законодавства України. Він має бути максимально насичений європейським досвідом правового врегулювання діяльності публічної адміністрації.

VI. Завдання імплементації європейських принципів і стандартів у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України. Схвалений Верховною Радою України у першому читанні проект Адміністративно-процедурного кодексу України (далі - АПК) містить наступні принципи адміністративних проваджень (ст. 3): 1) верховенства права; 2) презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення та заінтересованої особи; 3) рівності перед законом; 4) законності; 5) пропорційності; 6) гласності та відкритості; 7) повноти, об'єктивності, неупередженості; 8) етичності у стосунках; 9) оперативності та доступності; 10) гарантованого правового захисту та безоплатності адміністративного провадження для особи; 11) гарантування прав особи на участь у провадженні – забезпечення права особи бути вислуханою, права на допомогу та представництво.

Виходячи з європейського досвіду, до переліку вказаних принципів доцільно додати такі: 1) принцип належної адміністрації; 2) принцип юридичної визначеності; 3) принцип поваги фундаментальних прав людини; 4) принцип поваги законних очікувань; 5) право на захист; 6) обов'язок зазначати підстави прийнятих рішень; 7) право доступу до адміністративних документів.

Крім цього, не всі принципи, визначені у ст. 3 проекту АПК, можуть бути визначені принципами власне адміністративних проваджень. Тому пропонується зазначити загальні принципи у Преамбулі проекту АПК, що відповідатиме сучасній європейській практиці.

У свою чергу, принципи законності, рівності (недискримінації) та пропорційності в сучасних європейських джерелах визначаються як базові принципи належної адміністрації. Виходячи з того, що вони мають матеріальний характер, а також те, що вони мають усталене в європейській практиці тлумачення, на нашу думку, зазначені принципи необхідно також виключити зі змісту ст. 3 проекту АПК, одночасно включивши їх до його Преамбули. Що ж стосується напрямків можливого нормативно-правового опосередкування у даному акті інших названих вище принципів, пропонуємо зазначити дотримання принципів належної адміністрації поряд з принципом верховенства права, закріплення якого пропонуване у Преамбулі.

Виходячи з практики нормативного регулювання порядку оплати адміністративних процедур в провідних європейських країнах, пропонуємо виключити принцип безоплатності з переліку принципів, що зазначені у ст. 3. Його зміст треба викласти у окремій статті, присвяченій порядку оплати адміністративних проваджень їх учасниками. Як видно з аналізу європейських актів законодавства, що регулюють адміністративні процедури, в жодному з них принцип безоплатності не знайшов нормативного закріплення на рівні загального чи спеціального принципу адміністративного провадження. І це, на нашу думку, є цілком виправданим. Адже, по-перше, надання адміністративних послуг, які переважно виступають результатом адміністративних процедур, носить платний характер, а, по-друге, проведення адміністративного провадження

вимагає витрат, тобто фінансування (за рахунок державного або місцевих бюджетів, або за рахунок приватних коштів осіб-учасників відповідного адміністративного провадження). У свою чергу, правила оплати, а також винятки з цього правила встановлюються в окремих підрозділах відповідних кодифікованих актів або спеціальних законах.

Для запровадження демократичних стандартів взаєностосунків між органами публічної влади та громадянами закріплення у чинному законодавстві України принципів консультування, інформування та участі громадян у розробці державної політики. Згаданим цілям сприятиме використання позитивного досвіду європейських країн. Зокрема, у 2001 р. організацією з економічного співробітництва та розвитку було опубліковано працю «Громадяни як партнери» (інформування, консультування та участь громадян у розробці державної політики), у якій представлено результати узагальнення досвіду провідних європейських країн щодо запровадження згаданих принципів.

До основних принципів інформування, консультування та участі громадян у розробці державної політики віднесено: 1) участь; 2) забезпечення прав громадян; 3) зрозумілість; 4) своєчасність; 5) об'єктивність; 6) достатні матеріальні та людські ресурси; 7) координація; 8) оцінювання; 9) відповідальність; 10) активна громадська позиція [16].

З урахуванням цих принципів має бути доопрацьовано Закон України «Про звернення громадян», внесено відповідні зміни до закону України «Про об'єднання громадян», а також інших актів законодавства України, в яких визначаються загальні засади участі громадян у прийнятті рішень органами державної влади, в тому числі шляхом участі у неурядових громадських організаціях, громадських радах при органах державної влади та ін.

Крім цього, важливим аспектом реалізації прав та інтересів громадян в адміністративних процедурах є дотримання основних принципів, що забезпечують належний рівень електронного урядування: 1) визначення пріоритетних напрямків, які вимагають участі держави; 2) ефективність та результативність залучення держави; 3) доступність фінансування; 4) професійність та культура (етика) державних службовців; 5) координація; 6) юридичне забезпечення; 7) розроблена інфраструктура; 8) здатність довгострокової участі у розгляді та політичне керівництво; 9) залучення громадськості; 10) планування розвитку людських ресурсів та технічної інфраструктури; 11) партнерство; 12) моніторинг та оцінка; 13) доступність та професійність; 14) конфіденційність та приватність [17].

На підставі проведеного аналізу найважливішим засобом врахування європейських принципів та стандартів для потреб удосконалення побудови та діяльності системи органів виконавчої влади в Україні необхідно вважати запровадження у правотворчій та правозастосовчій практиці цих органів сучасних європейських принципів адміністративного права. Дані принципи мають стати у найближчій перспективі ключовими засадами

якісного оновлення державного управління та його адміністративно-правового регулювання в Україні.

VII. На важливе місце заслуговує й тенденція росту *проявів корупції у різних сферах суспільних відносин*. Для протидії корупції має бути задіяний широкий спектр заходів. До них мають входити: використання економічних і політичних важелів впливу, послідовне і системне проведення адміністративної реформи, де особлива увага має приділятися виваженій кадровій політиці поряд із реформуванням всієї системи державної служби. Крім того, слід задіяти політико-ідеологічні, правовиховні, моральні, інформаційні заходи. До них в першу чергу слід віднести просвітницьку діяльність для усвідомлення суспільством шкоди, яку завдає корупція, для розуміння і тими, хто чинить протиправні діяння, і тими, проти кого вони спрямовані, та загрозу, яку вона становить національній безпеці, а також правове виховання громадян.

VIII. Для розв'язання наявних *проблем правового регулювання державно-службових відносин в Україні* та впровадження у вітчизняну практику європейського досвіду правового регулювання державної служби важливе значення має визначення пріоритетних напрямів розвитку законодавства про державну службу. Важливим напрямком запровадження в Україні європейської системи організації державної служби є визнання державної служби публічно-правовим інститутом та регулювання усіх відносин, що виникають у сфері державно-службових відносин спеціальним законодавством про державну службу на засадах публічного права.

Потребує удосконалення система управління державною службою. Для цього слід посилити роль Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, його територіальних підрозділів у реалізації державної політики, забезпеченні додержання законодавства у цій сфері. Важливо запровадити стандарти професійної етики державних службовців та встановити форми контролю за дотриманням цих стандартів.

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, комплексне врахування вищенаведених пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення організації та діяльності вищих органів державної влади, апарату державного управління в цілому сприятиме подоланню кризових явищ в державному управлінні як на державному, так і локальному рівні реалізації державної політики, а також відповідатиме стратегічним пріоритетам політики Української держави, згідно з якими, зокрема, в країні має забезпечуватися стабільне функціонування установ, що гарантують демократію, верховенство права, забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Використані джерела:

1. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили / Отв. ред. д.ю.н. М. И. Пискотин. – М.: Наука, 1987. – С. 187.

2. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили / Отв. ред. д.ю.н. М. И. Пискотин. – М.: Наука, 1987. – С. 186.
3. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили / Отв. ред. д.ю.н. М. И. Пискотин. – М.: Наука, 1987. – С. 185.
4. Авер'янов В.Б. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. - № 3. - С. 106-115.
5. Авер'янов В.Б. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісник Конституційного суду України. – 2010. - № 3. – С. 107; Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада / В. М. Шаповал. – К., 2004. – С. 35 – 48.
6. Авер'янов В.Б. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісник Конституційного суду України. – 2010. - № 3. – С. 108.
7. Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б. Яка модель президента потрібна у змішаній формі державного правління / Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов // Правова держава. – Випуск 21. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. – С. 5-6.
8. Авер'янов В.Б. Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісник Конституційного суду України. – 2010. - № 3. – С. 110-111.
9. Окремі фахівці пов'язують це з розвитком принципово нової конституційної моделі – президенціоналізму. Див., наприклад: Оніщук М. Інформаційне повідомлення «Конституційні засади організації державної влади: теорія і практика» / М. Оніщук // Голос України. – 2008. – 9 квітня.
10. Янукович В. Узгоджені дії правоохоронців щодо протидії злочинності, реальні кроки для повернення довіри громадян до влади, утвердження законності та правопорядку – це моя програма і Ваше завдання // [Електронний ресурс]. Режим доступу до сайту: <www.president.gov.ua/news/16688.html>
11. Пухтецька А.А. Сучасне розуміння змісту принципів децентралізації та централізації в адміністративно-правовій науці: порівняльно-правовий аспект / А. А. Пухтецька // Науковий вісник Академії муніципального управління: збірник наукових праць. Серія «Право». – К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 116-126.
12. Dictionnaire de droit administratif / [Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserquet-Brisset] ; sous la direction de Guy Hermet. – [4-ème édition]. – Paris : Armand Colin, 2005. – p. 102.
13. Organizing the central state administration: policies and instruments / SIGMA Paper. – № 43. – Paris, 2007. – 70 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sigmaweb.org>.
14. Пухтецька А.А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування в діяльності публічної адміністрації / А. А. Пухтецька // Наукові записки НаУКМА. Том 103. – 2010. – С. 36-40.
15. Council of Europe. Preliminary draft Recommendation on Good Administration and Consolidated Model Code of Good Administration, prepared by the scientific expert and the Secretariat, Working party of the project group on administrative law. – Strasbourg, 21 November 2005. – 15 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/CJ-DA-GT\(2004\)7%20E%20Principles%20of%20good%20administration.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/CJ-DA-GT(2004)7%20E%20Principles%20of%20good%20administration.pdf)
16. Citizens as Partners. Consultation, Information and Public Participation in Policy-making. – Paris, OECD, 2001. – 253 p.

17. Guiding principles for successful e-government. Division for Public Administration and Development Management. United Nations Department of Economic and Social Affairs (DPADM/UNDESA) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intrdoc/droups/public/documents/un/unpan008627.pdf>

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.

УДК 342.9

Білий П.М.

к.ю.н., доцент, доцент кафедри адміністративного
та кримінального права
Одеської національної морської академії

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРАВОВОМУ І СОЦІАЛЬНОМУ АСПЕКТАХ

Анотація. У статті досліджено правову природу, особливості реалізації, внутрішню структуру державного управління. Приділено увагу правовим та соціальним аспектам державного управління. Обґрунтовано соціальну природу результативності та дієвості правового забезпечення державного управління, вказано шляхи підвищення його ефективності.

Аннотация. В статье исследована правовая природа, особенности реализации, внутренняя структура государственного управления. Уделено внимание правовым и социальным аспектам государственного управления. Обосновывается социальная природа результативности и действенности правового обеспечения государственного управления, указываются пути повышения его эффективности.

Annotation. In the article the legal nature, specialties of the realization, inner structure of the state governing are researched. The special attention is noticed to the legal and social aspects of the state governing. The social nature of the resulting and undoing of the legal prohibition of the state governing is grounded, the ways of making it more effective are shown at.

Постановка проблеми. Адміністративно-перехідні процеси в українському суспільстві, на жаль, супроводжуються посиленням протистояння між носіями різних політичних поглядів, різних етнічних культур, конфесій, достатку. Дедалі поширюється бідність, корупція, безробіття, повсюдне знехтування правами особистості, відсторонення громадськості від участі в управлінні. Все це свідчить про неефективність існуючої системи державного управління та про актуальність вирішення проблем, пов'язаних з цією системою. Поруч із цим питання ефективності, а саме соціальної ефективності в сфері державного управління, через складність і багатогранність проблеми, невизначеності сутності цього явища ще не отримали навіть завершеної концептуальної розробки. Зазначене обумовлює актуальність дослідження правових та соціальних аспектів ефективності державного управління.

Ступінь наукової розробки теми. Зарубіжні та вітчизняні науковці у галузі державного управління постійно розглядають у своїх працях проблемні питання підвищення ефективності та результативності