

3. Горбулін В. Сектор безпеки: стан і напрями реформування / В.Горбулін, О.Литвиненко // День. – 2009. – № 232.
4. Драго Р. Административная наука / Р.Драго. – М. : Прогресс, 1982. – 215 с.
5. Ключев А. Майбутнє України: глобальні виклики та можливості / А.Ключев // Дзеркало тижня. – 2011. – №35.
6. Мотренко Т. Новий закон про держслужбу нам потрібен як повітря / Т.Мотренко // Віче. – 2009. – № 1. – С.20-23.
7. Ребкало В. Формування світоглядних засад національної управлінської еліти / В.Ребкало, В.Тертичка // Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки: Моногр. / За ред. М.Пірен, В.Ребкала. – К., 2003. – С. 36-54.
8. Указ Президента № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади". – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.
9. Eisenstadt S. Les problèmes de bureaucratie naissante dans les régions en développement / S.Eisenstadt // Hoselitz B., Moore W. Industrialisation et société. – Paris : Unesco-Mouton, 1963.
10. Peters B. Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making / B.Peters // Lane J. E. (ed.) Bureaucracy and Public Choice. – London : Sage Publications, 1987.
11. Riggs F. The structure of government and administrative reform / F.Riggs // Braibanti R. (ed.) Political and administrative development. – Durham : Duke University Press, 1969.

Рецензент: Пірен М.І., д.соціол.н., професор.

УДК 354.340

Клименюк О.М.,
аспірант КНЕУ

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

На основі аналізу теоретичних положень у сфері державного управління та загальних юридичних наук сформовані напрями удосконалення механізму державного управління правоохоронною діяльністю.

На основе анализа теоретических положений в сфере государственного управления и общих юридических наук сформированы направления развития механизма государственного управления правоохранительной деятельностью.

Principles of law enforcement mechanism based on theoretical approaches in the sphere of the public administration were established in this article.

Постановка проблеми. Система державного управління правоохоронною діяльністю займає особливе місце та відіграє найсуттєвішу роль у розвитку будь-якої держави. Вона пов'язана з усіма видами екологічної, соціальної, економічної діяльності держави і від її досконалості суттєво залежить якість життя людини, її безпека, рівень демократії країни. За роки незалежності України в країні не вдалося побудувати досконалу систему державного управління правоохоронною діяльністю, яка була б фундаментом сталого розвитку країни, забезпечила

інтенсивний соціально-економічний розвиток країни та перетворення країни в розвинену демократичну державу.

Важливим чинником удосконалення системи державного управління правоохоронною діяльністю є визначення основних напрямів, дотримання яких забезпечить поступове підвищення правового рівня держави та соціально – економічний розвиток країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Удосконалення системи державного управління правоохоронною діяльністю в значній мірі має базуватись на теоретичних розробках як загально-юридичних наук, так і положеннях теорії держави і права. Не дивлячись на значну увагу до цих проблем в сучасній науковій літературі та значну кількість публікацій, залишається багато невіршених питань, не співпадаючих, а часто протилежних точок зору на фундаментальні поняття та шляхи удосконалення системи державного управління правоохоронною діяльністю.

Система державного управління правоохоронною діяльністю має суттєві особливості у порівнянні із системами управління економічними об'єктами, але в той самий час системам управління будь-якої природи властиві однакові принципи, серед яких мають бути і функції управління. Слід відмітити, що єдиної точки зору, як на перелік, так і на зміст функцій управління автори цих робіт не досягли. А. Файоль [1] називає п'ять функцій управління: планування, організація, розпорядження, координація, контроль. Автори [2] збільшують перелік функцій: прогнозування, стратегічне планування, маркетинг, оперативне планування, формування технічної та кадрової політики, стимулювання, координація та розпорядження, облік, аналіз, контроль.

Автори [3] вважають, що процес управління включає функції планування, організацію, лідерство та контроль. Виділені загальні та конкретні функції менеджменту. Загальні функції визначають вид управлінської діяльності незалежно від виду організації, характеру діяльності, і властиві будь-якій організації. Функції поділяють управлінську діяльність на види за ознакою їх послідовністю виконання в часі [4]. Серед загальних функцій названі такі: прийняття рішень, функція визначення цілі, планування, організація, координування, регулювання, мотивація, керівництво та контроль діяльності, облік діяльності, аналіз діяльності.

Не дивлячись на певну різноманітність поглядів стосовно переліку функцій управління, можна назвати основні, які наведені в роботі [5] та які визнають зараз більшість авторів, а саме: планування, організація, мотивація, контроль.

Якщо розглянути функції як підсистеми (частини), з яких складається процес управління, то виникає питання: чи за однією ознакою процес управління поділений на наведені функції? Планування та контроль дійсно представляють собою частину процесу управління, тобто певні фази управління, а мотивація і організація – це процеси, які потребують управління, в тому числі планування та контролю. Тобто можна сказати,

що в наведеній структурі (переліку підсистем) існують такі, що є частинами, (етапами) самого процесу управління, а також ті, що є об'єктами управління.

Функції системи державного управління правоохоронною діяльністю пов'язані із функціями теорії держави і права. Функції, в свою чергу, базуються на визначенні предмета держави і права [6,с. 24]. Без чіткого розуміння об'єкта та предмета юридичної науки та теорії державного управління неможливо побудувати та удосконалити структуру правової системи.

Об'єм і складність об'єкта юридичних наук, різноманітність форм прояву його властивостей вимагають багатоаспектного дослідження. Про складність та актуальність проблеми визначення предмета загальної теорії держави і права свідчить те, що у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі відсутнє єдине, загально-визнане його визначення [7,с. 6,8].

В роботі [8,с. 51,52] проблема визначення предмета розглядається як одна з центральних проблем будь-якої науки. Тому проблема предмета правознавства має важливе значення для юридичних наук і удосконалення системи державного управління правоохоронною діяльністю.

Предмет теорії держави і права постійно змінюється, розвивається. Наука накопичує знання про свій предмет, що робить її спроможною адекватно реагувати на зміни у динамічній державно – правовій дійсності [6,с. 22,23]. Знання об'єкта та предмета теорії держави і права дозволяє з'ясувати функції останньої, адже функції науки в основному визначаються особливостями її предмета [6, с. 24].

У функціях системи управління виявляються ті завдання, які вона повинна виконувати. Відповідно, функції загальної теорії держави і права – це ті завдання, які вона призначена виконувати.

До основних функцій загальної теорії держави і права належать такі функції [7,с. 16 - 18]: онтологічна, евристична, ідеологічна, системотворча, практично – прикладна, комунікативна, навчальна, прогностична.

У вітчизняній юридичній науці не існує суттєвих розбіжностей щодо визначених функцій, хоча певні розбіжності мають місце [8,с. 109 - 114].

Викладені об'єкт, предмет та аналіз функцій теорії держави і права є основою визначення функцій державного управління правоохоронною діяльністю.

Важливою категорією правовідносин є суб'єкт права чи учасник правовідносин. Суб'єкт права – це особа чи організація, за якими держава визнає здатність бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Суб'єкт права використовується у подвійному значенні: суб'єкт, якому належить право, називається активним суб'єктом, або суб'єктом права; суб'єкт на якого накладено обов'язок, називається пасивним суб'єктом, або суб'єктом обов'язку [6,с.439; 9,с.79].

Суб'єктами правовідносин можуть бути: громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, українські й іноземні

юридичні особи, держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади.

Не дивлячись на те, що чинним законодавством закріплена рівність прав і обов'язків фізичних осіб, в залежності від деяких факторів встановлена часткова чи неповна їх цивільна дієздатність.

В зв'язку із цим стає доцільним класифікація фізичних осіб. Аналогічна проблема має місце і для таких суб'єктів правовідносин як юридичні особи.

Кодифікація законодавства на протязі багатьох століть залишається найважливішою проблемою удосконалення правовідносин. Курс на поступове здійснення загальної кодифікації вважається генеральною лінією вдосконалення українського законодавства у майбутньому [6, с. 415].

Важливою умовою удосконалення правоохоронної діяльності є постійне дослідження її ефективності, виявлення недоліків та ліквідація їх в практичній діяльності. У юридичній літературі теоретичним проблемам оцінки ефективності правового регулювання приділяється чимало уваги. Серед критеріїв виміру дієвості правового регулювання виділяють [6, с. 311 - 315]:

- цінність правового регулювання;
- економність правового регулювання;
- ефективність правового регулювання.

Перший критерій призначений для оцінки реальної позитивної значимості для функціонування та розвитку окремої особи, соціальних груп чи суспільства у цілому.

Критерій оцінки економності базується на визначенні сукупних витрат, що мають місце у процесі правоохоронної діяльності.

Критерій оцінки ефективності визначає співвідношення досягнутих результатів правового регулювання та поставленої мети.

В роботі [7,с.264] ефективність органічно пов'язується з результативністю, а критерієм ефективності правового регулювання є міра досягнення цілей. Загальними цілями правового регулювання в цій роботі визнані:

- закріплення юридичними засобами існуючих суспільних відносин;
- стимулювання тих суспільних відносин, що вже існують і відповідають загальному інтересу суспільства;
- створення умов для виникнення і розвитку нових форм суспільних відносин;
- вилучення з практики соціально небезпечних відносин.

Досягнутий рівень цих цілей і визначатиме рівень ефективності норми права.

Викладені теоретичні положення щодо ефективності правоохоронної діяльності потребують подальшого розвитку з метою практичного використання та кількісної оцінки ефективності.

Метою цієї статті є визначення напрямів удосконалення механізму державного управління правоохоронною діяльністю.

Викладення основного матеріалу. Аналіз теоретичних розробок та практики у сфері державного управління правоохоронною діяльністю дозволяє визначити основні напрями подальшого розвитку цієї системи.

1. Визначення складу системи та основних зв'язків її підсистем.

Система державного управління правоохоронною діяльністю, не дивлячись на певну її специфіку, має спільні риси з іншими системами. Так, вона складається з двох основних підсистем - об'єкта управління та органа управління, який також називають керуючою підсистемою, суб'єктом управління. Об'єкт управління володіє потенціалом, який призначений для виконання послуг (функцій) щодо забезпечення охорони прав суб'єктів права. Але для реалізації цього потенціалу об'єкт потребує необхідної інформації, тобто управлінських рішень, які виробляє орган управління. В свою чергу, орган управління на основі інформації щодо цілі системи, параметрів про можливості об'єкта та фактичної інформації про результати діяльності об'єкта виробляє управлінські рішення щодо правових норм, а також регулюючих дій, спрямованих на зменшення відхилень від встановлених норм. Уточнення кола функцій та завдань органа та об'єкта системи державного управління, а також логіко – інформаційних зв'язків між ними є важливим чинником удосконалення структури системи.

2. Обґрунтування стадій (фаз) процесу управління правоохоронною діяльністю.

Протиріччя у визначенні фаз управління, відсутність обґрунтованого їх переліку ускладнюють побудову структури системи управління правоохоронною діяльністю. Ці недоліки притаманні також системам управління економічними об'єктами.

Для виключення дублювання при визначенні переліку задач управління доцільно процес управління розділити на стадії (фази) за однією ознакою. Якщо цей процес розглядати у часі, то для системи управління правоохоронною діяльністю за основу можна прийняти такі фази [10,с.256,257]: планування, облік, контроль, регулювання.

3. Уніфікація функцій державного управління правоохоронною діяльністю.

Проведення аналізу функцій права та держави щодо правоохоронної діяльності дозволив встановити, що класифікація проведена за різними ознаками. Набір функцій у такому вигляді не може бути використаний для визначення чіткої структури державного управління правоохоронною діяльністю, оскільки не є уніфікованим для різних суб'єктів права.

Кожен із суб'єктів виступає як носій прав, і система державного управління зобов'язана охороняти права кожного з них. Спільним у суб'єктів права різних рівнів є те, що інтереси кожного суб'єкта формуються з інтересів фізичних осіб, пов'язаних із цим суб'єктом. Ці

спільні інтереси є підставою для уніфікації правоохоронних функцій, тобто визначення такого їх переліку, які були б адекватні для різних суб'єктів.

Як основа для уніфікації може бути запропонований такий перелік функцій системи державного управління правоохоронною діяльністю:

- охорона фізичного стану та недоторканності;
- охорона честі та гідності (моральних цінностей);
- охорона навколишнього середовища;
- охорона права свободи діяльності (бездіяльності) та на обумовлену винагороду;
- охорона права на таємницю інформації;
- охорона права власності;
- охорона від порушень іншими суб'єктами моральних норм, правил та порядку.

Оскільки наведений перелік функцій відповідає інтересам всіх суб'єктів права, він може бути використаний для визначення структури системи державного управління правоохоронною діяльністю.

4. Класифікація суб'єктів права.

Відповідно до теорії держави і права до суб'єктів права відносяться:

- фізичні особи;
- юридичні особи;
- територіальні громади;
- Автономна Республіка Крим;
- держава Україна;
- іноземні держави.

Але, в залежності від певних параметрів права та обов'язки окремих суб'єктів можуть відрізнятися. Це стосується фізичних осіб, юридичних осіб, територіальних громад, іноземних держав.

Наприклад, в залежності від віку та психічного стану фізична особа може підлягати кримінальній відповідальності за вчинені злочини, або за визначений законодавством обмежений перелік злочинів, або ж не підлягати кримінальній відповідальності. Аналогічні фактори впливають також на надання фізичній особі повної чи обмеженої цивільної дієздатності, а також визнання фізичної особи недієздатною.

Юридичні особи можуть бути поділені на види за різними ознаками. За ознакою форми власності юридичні особи поділяються на приватні, колективні, державні, змішані. За ознакою суб'єктного складу – українські, іноземні, міжнародні організації. Господарські товариства поділяються на такі види: акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, товариства з додатковою відповідальністю, повні товариства, командитні товариства. Це далеко не повний перелік видів юридичних осіб. З точки зору побудови структури системи державного управління доцільно продовжити класифікацію юридичних осіб за ознаками, що дозволили б отримати різні їх види з точки зору юридичних прав та обов'язків.

5. Кодифікація законодавства.

Кодифікація законодавства – це форма докорінного перероблення законодавства, забезпечення його узгодженості. Кодифікація спрямована на критичне переосмислення чинних норм, подолання протиріч і неузгодженості між ними [6,с.411].

За визначенням відомого цивіліста Ю.С. Гамбарова [11] кодифікація – це «неоценённое благо: записанные и строго установленные правила устраняют произвол, обеспечивают жизненные интересы и удовлетворяют неоспоримой потребности всех свободных народов в известности и установленности их права».

Початок ґрунтовної кодифікації в галузі приватного права закладений ще у Древньому Римі відомими кодифікаціями Юстиніана VI с. [12,с.6], які відрізняються від попередніх кодифікацій значно більшим розмахом та обробкою існуючих норм.

Правова система України повинна формуватися не як сукупність окремих актів, а як науково обґрунтована і взаємоузгоджена система кодифікованих актів, які мають бути основою системи законодавства країни [13].

Основний шлях подолання дублювання та множинності нормативних актів, а також їх прогалин та протиріч – це підвищення уваги до кодифікації законодавства.

Виникає питання: чому при визнанні важливішої ролі та значення кодифікації ця проблема на протязі багатьох століть вирішується так повільно, що гальмує її прогрес?

Аналіз чинного законодавства, кодексів та теоретичних поглядів науковців у сфері юридичних наук дає підстави припустити, що для реального прогресу у цій сфері до цих пір не створено теоретичний фундамент кодифікації.

Таким фундаментом могла б стати розробка моделі простору системи управління правоохоронною діяльністю. В свою чергу, модель простору має бути представлена осями координат, де знайде своє місце будь – яка задача. Укрупнення, синтез задач правотворчої та правоохоронної діяльності в різних напрямках (осях координат) стане способом отримання підсистем (кодексів).

6. Оцінка ефективності правового регулювання.

Методи визначення ефективності мають як теоретичне так і практичне значення. Важливими недоліками їх є те, що вони, по – перше, не носять кількісний характер, а по – друге, не охоплюють всю правову систему країни, тобто не дозволяють оцінити правовий стан країни та порівняти його із іншими державами.

Більшість публікацій присвячено ефективності правового регулювання. Але в системі державного управління регулювання є лише однією з фаз управління, що призначена для ліквідації відхилень від встановлених правових норм. В зв'язку із цим правовий рівень залежить також і від норм, які також підлягають оцінюванню.

Враховуючи важливість для системи державного управління оцінки не тільки ступеня виконання правових норм (законів, угод, правил), але й якості самих норм, важливим напрямом удосконалення методів оцінки правового рівня держави буде комплексне та кількісне визначення рівня правових норм та їх виконання.

7. Синхронізація потенціалів забезпечуючих підсистем системи державного управління.

Система державного управління правоохоронною діяльністю для виконання свого призначення повинна виконувати певні функції. Для здійснення цих функцій система має так звані забезпечуючі підсистеми.

Кожна з забезпечуючих підсистем має на меті забезпечити протікання основного процесу певними видами ресурсів. Серед важливих забезпечуючих підсистем можна назвати підсистеми інформаційного, технічного, матеріального забезпечення, забезпечення персоналом. Кожна задача системи як на стадії створення норм (законів, правил), так і на стадії їх виконання потребує відповідних ресурсів забезпечуючих підсистем.

Такого забезпечення можна досягти лише при достатньому потенціалі кожної підсистеми. Причому їх потенціали мають бути урівнені. Недостатній потенціал будь-якої підсистеми приводить до невиконання системою державного управління правоохоронної діяльності своїх функцій.

Висновки. На основі аналізу теоретичних розробок у правовій сфері обґрунтовані основні напрями удосконалення механізму державного управління правоохоронною діяльністю. Серед важливих наведені такі як уточнення складу системи та фаз управління, уніфікація функцій державного управління у цій сфері, класифікація суб'єктів права, удосконалення кодифікації законодавства, оцінка ефективності правового регулювання та правового стану держави, узгодження потенціалів підсистем, що забезпечують розв'язання задач правоохоронної діяльності.

Використані джерела інформації:

1. Кредисов А.И. История учений менеджмента. – К.: ВИРА – Р. 2000. – 336с.
2. Менеджмент: Учебник/ Рук. Авт. Коллект.: В.Г. Ильющенко, В.В. Рыбак, - Донецк: ООО «Андромеда - 4», 1998. – 339 с.
3. Робинс С., Коултер М. Менеджмент, 6 – е издание: Пер. С англ.. – М.: Изд. Дом «Вильямс», 2002. – 880с.
4. Шегда А.В. Основы менеджмента: Учебн. посіб. – К.: Тов-во «Знання», КОО, 1998. 512 с.
5. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: «Дело», 1992. – 702с.
6. Теорія держави і права. Академічний курс / за ред.. О.В. Зайчука, Н.М. Онищенко. – К.: Юрінков Інтер, 2006. – 688с.
7. Теорія держави і права: Навч. Посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 368с.
8. Машков А. Проблеми теорії держави і права, Основи: Курс лекцій. – К.: Четверта хвиля. 2008. – 464с.

9. Цивільне право України: Підручник: У 2 – х кн. / О.В. Дзера, Д.В. Боброва, А.С. Довгерт та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002, Кн. 1. – 720с.
10. Клименюк О.М. Регулювання як фаза державного управління: місце та роль. Наук.вісник Академії муніципального управління. Збірник наук. праць. Серія «Управління», вип.. 4/2009. – К.: АМУ, 2009. – с. 252 – 258.
11. Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Т. 1: Часть общая. – СПб., 1911 – с.151 – 152
12. Медведев Д.А. Новый Гражданский кодекс Российской Федерации: вопросы кодификации. Кодификации российского частного права/ Под ред. Д.А. Медведева. – М.: Статут, 2008. – 336с.
13. Оніщенко Н.М. Правова система, проблеми теорії. – К.: Вид – во Інс – ту держави і права ім.. В.М. Корецького, 2002. – с. 91 - 98

Рецензент: Петровська Ю.В., к.е.н.

УДК:35

Козак В.І.,
аспірант кафедри
управління суспільним розвитком
Національної академії державного
управління при Президентові України

ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

У статті подається науково-аналітичний погляд на спробу української влади в поновленні діяльності щодо проведення адміністративної реформи. Зроблено критичну оцінку механізмів її втілення.

В статье подается научно-аналитический взгляд на попытку украинской власти в возобновлении деятельности по проведению административной реформы. Сделано критическую оценку механизмов ее воплощения.

In the article the scientific and analytical look at the new Ukrainian government attempt to resume work on administrative reform has been made. A critical assessment of the mechanisms of the reform implementation has been also conducted.

Постановка проблеми. Проведення адміністративної реформи в Україні є важливим механізмом підвищення ефективності державного управління, реалізація замовлення суспільства на вдосконалення надання державними інститутами влади та органами місцевого самоврядування публічних послуг, створення зрозумілих процедур контролю за владою та зменшення корупції.

Актуальність теми дослідження визначається перш за все тим, що проведення адміністративної реформи є однією з основних задач Української держави на короткострокову і середньострокову перспективу.

Соціально-економічні перетворення в східноєвропейських державах довели, що підвищення ефективності і результативності державного управління, реалізовані через інструменти та механізми адміністративної