5. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 р. № 85-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-%D1%80

6. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : [монографія] / О. М. Крутій. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. – 302 с.

* ***Шаульська Галина Миколаївна – аспірантка Інституту законодавства Верховної Ради України, головний консультант науково-організаційного відділу Інституту законодавства Верховної Ради України.***

Стаття надійшла до редакції 19.05.2017 р.

УДК 350

Алла Шевченко *

ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті аналізується сучасний стан нормативно-правового забезпечення державного управління в Україні.

Ключові слова: державне управління, нормативно-правове забезпечення, законодавче регулювання, нормативно-правовий акт.

Шевченко А. В. Правовые основы организации государственного управления в Украине.

В статье анализируется современное состояние нормативно-правового обеспечения государственного управления в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, нормативно-правовое обеспечение, законодательное регулирование, нормативно-правовой акт.

Shevchenko A. V. Legal basis for organization of state administration in Ukraine.

This paper examines the current state of regulatory support of state administration in Ukraine.

Keywords: governance, regulatory support, legal regulation, legal act.

Актуальність проблеми. Правову основу інституту державного управління складають законодавчі та інші правові акти державних органів законодавчої і виконавчої гілок влади, які втілюють в життя політику держави, реалізують функції її органів, виявляють сутність права, та за допомогою яких закріплюються гарантії ефективного вирішення завдань економічного, політичного, соціального розвитку, встановлюється суворий правовий порядок.

Вирішальним кроком у встановленні засад здійснення державного управління стало прийняття Конституції України, яка визначила систему органів виконавчої влади, їх загальні повноваження, порядок їх утворення та реорганізації.

Створення організаційної системи управління, необхідної для визначення організації завдань, функцій, повноважень суб'єктів управління, серйозно ускладнює відсутність внутрішньо несуперечливої системи законодавства.

Мета статті – визначити основні проблеми та шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання організації державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління досліджували такі науковці, як А. Авер'янов, Н. Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Малиновський, В. Мартиненко, М. Міненко, П. Надолішний, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Стеценко, Ю. Сурмін, Ю. Шаров та ін. Правова основа організації державного управління досліджувалася вченими Н. Александровим, Ю. Битяком, Т. Коломоєць, Ю. Ковбасюком, Ю. Сурміним та іншими.

Виклад основного матеріалу. Державне управління є видом діяльності держави, здійсненням управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [1].

Найбільш поширеною юридичною формою реалізації завдань, функцій органів виконавчої влади та органів державного управління є правові акти управління. В адміністративній науці є багато різних точок зору щодо визначення поняття правових актів управління. Але на сьогодні як у правовій науковій літературі, так і на законодавчому рівні відсутній єдиний підхід до визначення «правового акта управління», хоча питання інституту правових актів управління було і залишається предметом наукових дискусій фахівців з теорії права, конституційного та адміністративного права [2]. Це означає, що єдиного визначення «правового акта управління» немає, як немає і єдиної назви таких актів.

В українському чинному законодавстві існує тільки поняття нормативно-правового акта, і визначено воно лише в підзаконних актах. У зв'язку з цим стає зрозумілим, що не може бути проведена як на законодавчому рівні, так і в наукових дослідженнях чітка диференціація між нормативно-правовим актом взагалі і правовим актом управління зокрема.

Вчені-правознавці пропонують різні визначення нормативно-правового акта. Одні визначають його як «письмовий правоустановчий акт держави, який містить нові норми чинного права», інші – як виражені в письмовій формі рішення компетентних державних органів, в яких містяться норми права. В цілому – це акти правотворчості, за допомогою яких і завдяки яким установлюються або ж скасовуються правові норми [3].

В юридичній літературі наведено багато змістовних і корисних характеристик нормативно-правових актів. Їх можна розглядати в багатьох аспектах, бо думка науковців щодо визначення поняття нормативно-правового акта неоднорідна. Ось, наприклад, Енциклопедичний словник з державного управління за редакцією Ю. Ковбасюка дає визначення поняття *Акта органів державної влади*, запропоноване професором В. Бакуменком, як форми владного волевиявлення у системі органів державної влади (закони, постанови, декрети, укази, розпорядження, накази, рішення). Акти органів державної влади складають своєрідну систему правової ієрархії, вершиною якої є Конституція України. Форма таких актів, порядок їх прийняття визначаються чинним законодавством. Багатство змісту і форм актів органів державної влади дає можливість їх класифікації, критеріями якої можуть бути юридична природа (нормативність, юридична сила, форма, структура, їх дія в просторі, часі і за колом осіб), спосіб видання і оприлюднення тощо [4].

В. Авер'янов у свої дослідженнях визначав, що розмаїття підходів до сутності правових актів управління зумовлює й відсутність загальноприйнятого визначення правових актів управління. Прихильники визначення правового акта управління як юридичного різновиду управлінського рішення характеризують його як владний, прийнятий шляхом одностороннього волевиявлення акт уповноваженого суб'єкта адміністративного права (органу виконавчої влади, органу управління (адміністрації) підприємства та установи, посадової особи), який має встановлену законодавством форму і спрямований на встановлення адміністративне-правових норм, виникнення та зміну адміністративно-правових відносин з метою здійснення завдань та функцій у сфері виконавчої влади [2].

Звернімося ще до однієї точки зору, яка була висловлена Т. Коломоєць. На її думку, акти державного управління – це владні, прийняті згідно з вимогами законів, приписи органів виконавчої влади з питань компетенції усіх органів (посадових осіб), що породжують юридичні наслідки. Акти державного управління є засобом практичної реалізації завдань виконавчої влади [5].

Виходячи з визначення актів органів державного управління як процесу здійснення впливу на суспільні відносини, науковці виділяють наступну класифікацію правових актів управління.

В. Авер'янов зазначає, що класифікація правових актів управління (далі – акти управління) має велике теоретичне й практичне значення, оскільки відображає специфіку завдань і функцій органів виконавчої влади та інших суб'єктів адміністративно-правових відносин. Класифікацію актів управління можна проводити за різними критеріями [2].

Так Н. Александрова визначає такі критерії класифікації правових актів управління:

1. За критерієм юридичної природи: нормативні, індивідуальні, змішані (комплексні) акти управління, директивні акти, рівнопартнерські (горизонтальні) договори та угоди.

2. За критерієм суб'єктів, які видають адміністративно-правові акти, розрізняють: акти Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади (крім того, в окрему категорію правових актів управління можна виділити акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим).

3. За критерієм юридичної форми вираження: постанови; розпорядження; накази; інструкції; правила; положення.

4. За критерієм сфери дії: акти управління, що діють на всій території держави, на території спеціального округу чи особливої режимної території; акти, що діють у межах сфери, галузі державного управління, регіону та в межах органу чи організації; акти, дія яких поширюється на певне коло організацій чи громадян.

5. За порядком прийняття адміністративно-правових актів виділяють акти, що приймаються: єдиноначально; колегіально; спільно двома або більше суб'єктами; за узгодженням.

6. За критерієм функціонального змісту адміністративно-правових актів: акти, які приймаються для реалізації різних функцій управління (програма, бюджет, контроль, нормативи тощо); акти, які мають чітко виражений галузевий характер (наприклад, акти управління промисловістю, освітою, охороною здоров'я та ін.); змішані акти.

7. За критерієм «пов'язаності» адресатів: акти, адресовані безпосередньо підлеглим суб'єктам; акти, адресовані об'єктам у сфері їх функціональної діяльності; акти з невизначено множинними адресатами; акти з конкретними, персональними адресатами.

8. За формою: письмові акти, які є різновидом службових документів; усні акти управління, що переважно використовуються при безпосередньому керівництві виробничою діяльністю, для забезпечення громадської безпеки, на транспорті, у військових формуваннях тощо; конклюдентні дії, застосування яких не є надто широким, оскільки вони знаходять своє зовнішнє відображення у певних знаках, світлових та звукових сигналах.

9. За характером повноважень: акти, видані на основі постійних повноважень; акти, видані на основі тимчасових повноважень (зокрема, делегованих).

10. За ступенем складності: прості (рутинні) акти; складні акти; унікальні акти.

11. Залежно від дати початку дії необхідно розрізняти акти управління, які вступають в силу: негайно (за загальним правилом), з дати підписання, прийняття; з дати, вказаної в самому акті; в термін, вказаний в іншому акті; після державної реєстрації та офіційного опублікування.

12. Залежно від обсягу повноважень суб'єкта влади: дискреційні акти управління, що приймаються на вільний розсуд, в умовах широкої самостійності органу, посадової особи; акти, що приймаються на основі альтернативних повноважень, що надають суб'єкту можливість вибору одного з кількох названих у нормі права варіантів; акти «пов'язаної компетенції», що приймаються за відсутності можливості вибору [6].

Т. Коломоєць зазначає, що найбільш типовою класифікацією актів управління є класифікація актів залежно від їх юридичних властивостей та суб'єктів права видання актів. За юридичними властивостями акти державного управління поділяються на: нормативні (встановлюють загальні правила поведінки, норми права, регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях, призначені на довгострокове та багаторазове застосування), індивідуальні (вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права, спрямовані на одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин, здійснюють безперервне оперативне вирішення органами виконавчої влади численних справ) та змішані (містять і норми права, і рішення щодо конкретних

управлінських справ та ненормативні приписи). В залежності від суб'єктів прийняття нормативних актів управління виділяють: Укази і розпорядження Президента України; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; накази, інструкції, розпорядження міністрів; рішення місцевих державних адміністрацій; положення, правила, інструкції, накази, розпорядження, що видаються керівниками державних підприємств та установ [5].

Ю. Битяк наголошує на тому, що в основу класифікації актів державного управління покладено найсуттєвіші їх ознаки, що дозволяє з'ясувати їх правову природу та значення у здійсненні завдань державного управління. В науці адміністративного права акти управління класифікують за різними критеріями: а) за юридичними властивостями; б) за дією в просторі; в) за характером компетенції органів, які їх видають; г) за органами, які видають акти. Але найбільш практично значущою є класифікація актів залежно від юридичних властивостей і суб'єктів права видання актів [7].

Загальною вимогою до всіх правових актів управління є вимога законності, що означає, що правові акти управління мають відповідати закону і правовим актам вищих органів виконавчої влади. У сфері реалізації державної влади визначені наступні вимоги до прийняття правових актів управління: вони повинні прийматися уповноваженими на те органами і посадовими особами з питань і в межах їх компетенції в установленому порядку без будь-якого порушення прав, свобод і законних інтересів громадян і організацій.

Із здобуттям державної незалежності стали можливими прийняття відповідних законодавчих актів і, на їх основі, практична реорганізація інститутів державного управління, зміна змісту і форми виконавчої влади, перетворення Ради Міністрів на Кабінет Міністрів, перегляд цілей і завдань міністерств, відомств, місцевих, територіальних органів виконавчої влади, прийняття довгострокової програми вдосконалення методів управління, головним в якій було впровадження економічних методів регулювання, обмеження адміністрування в управлінні, підвищення самостійності низових господарських об'єктів до їх роздержавлення та передачі в приватні руки або в колективну власність через акціонування. Всі ці заходи значно видозмінили характер взаємин, взаємозв'язків територіальних, функціональних і галузевих органів управління, трансформували їх співвідношення.

Сьогодні розвиток правових основ державного управління збігається з переосмисленням ролі таких базових категорій, як демократія, громадянська участь, співвідношення політико-адміністративних механізмів тощо. Багато дослідників констатують, що сучасні держави знаходяться в точці біфуркації, причому можливі сценарії подальшого розвитку державного управління настільки численні і складні, що практично не піддаються прорахунку і прогнозуванню.

У сучасній Україні прийнято безліч нормативно-правових актів у сфері державного управління. Значна частина з них цілеспрямовано розроблена та прийнята в інтересах підвищення якості державного управління при вирішенні різних завдань органів виконавчої влади, при виконанні різних державних функцій – для створення і забезпечення роботи необхідних для цього механізмів і інструментів державного управління. Незважаючи на це, в Україні відсутній єдиний акт або серія взаємопов'язаних актів, що унормовують державне управління як процес. Ці питання регулюються різними нормативно-правовими актами, які нерідко вступають в суперечність один з одним, породжуючи неоднозначну практику їх застосування.

Нормативні акти, присвячені питанням державного управління, не пов'язані єдиними принципами державного управління. У різні роки робилися зусилля з подолання несистемності українського законодавства про державне управління – йшлося про необхідність забезпечення сфери державного управління ключовими законами, такими як закон про нормативно-правові акти та закон про державне управління. Щодо першої ініціативи: вже неодноразово у Парламенті ухвалювався профільний законодавчий акт – Закон України «Про нормативно-правові акти», який ветувався Президентом (Закон України «Про нормативно-правові акти» від 18 листопада 2009 року № 1729-VI, відхилений парламентом 29 червня 2010 року за результатами його повторного розгляду

з пропозиціями Президента України від 22 грудня 2009 року). Після цього були спроби внесення проектів законів про нормативно-правові акти, які проходили перше читання, але до їх прийняття справа не доходила (проект Закону України про нормативно-правові акти (реєстр. № 7409 від 01.12.2010 р.), поданий народним депутатом України Ю. Мірошниченком, та альтернативний законопроект про нормативно-правові акти (реєстр. № 7409-1 від 15.12.2010 р.), поданий народним депутатом України К. Ляпіною). А остання з цих ініціатив щодо врегулювання державного управління в єдиному законодавчому акті – жодного разу не закінчилася офіційним внесенням відповідного законопроекту до Парламенту України [8].

На думку багатьох науковців, різноманіття правових актів з питань державного управління обумовлено відсутністю загального правового акта про управління. Необхідність в подібному акті очевидна, незважаючи на те (а можливо, саме тому), що регламентація організації управління повинна враховувати неминучі особливості завдань, до вирішення яких вона повинна бути пристосована.

Несистемність законодавчого регулювання державного управління в Україні пов'язана не тільки з недоліками окремих регулюючих його нормативно-правових актів, а й в цілому з неналежною якістю державного управління.

Вже у XXI столітті в Україні було зроблено чимало зусиль щодо підвищення якості державного управління, в тому числі в ході проведення адміністративної та бюджетної реформ, реформування державної служби, місцевого самоврядування, а також в рамках розробки та реалізації заходів по боротьбі з корупцією. В результаті був розроблений та прийнятий цілий ряд законодавчих актів, які формують нові інструменти, механізми, процедури і технології державного управління або встановлюють завдання по їх розробці, прийняттю і впровадженню, визначають вимоги до них. Це, зокрема, Закони України «Про державну службу» від 17.11.2011 року № 4050 та діючий станом на сьогодні – від 10.12.2015 року № 889; Закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 року № 2493 та прийнятий Верховною Радою України 09.02.2017 року (станом на сьогодні ще не підписаний Президентом України); Закони України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 року № 3206 та діючий станом на сьогодні «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року № 1700. Проте підвищення якості державного управління залишається одним із головних завдань, що стоять перед українським суспільством і державою.

В Основних напрямах діяльності Уряду України на період до 2020 року підвищення якості державного управління розглядається і як один із напрямів діяльності Уряду в цілому, і як одна з двох умов ефективного запуску нової моделі економічного зростання. Зокрема, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 було схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки, розроблену у тісній співпраці з експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (*SIGMA*), Європейської Комісії та громадянського суспільства. Основна мета Стратегії – формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики [9].

Міжнародний досвід показує, що практично в усіх країнах світу в якості однієї з умов забезпечення державного управління належної якості визнається цілеспрямоване правове врегулювання процесу державного управління.

Крім того, існує вектор підвищення системності правового регулювання державного управління, яке підпорядковане єдиній логіці формування належного (якісного, «гарного») державного управління. При цьому важливо, що логіка сприяння якісному державному управлінню значною мірою пов'язана з формуванням системної правової основи орієнтації процесу державного управління на досягнення суспільно значущих результатів.

Опис даного підходу міститься в актах міжнародного рівня, серед яких – методика Організації Об'єднаних Націй (ООН) з оцінки «доброго» (належного) державного управління (*Good Governance*). При цьому логіка сприяння якісному державному управлінню значною мірою як на міжнародному рівні, так і в багатьох країнах пов'язана з формуванням системної правової цілісної орієнтації процесу державного управління [10].

До теперішнього часу в жодному українському законодавчому акті державне управління в цілому не розглядається від початку і до кінця, через усі його стадії – підготовку та прийняття рішення, зокрема, планування, організацію виконання і наділення компетенцією, безпосереднє виконання, моніторинг і контроль результату, корекцію прийнятих рішень. Відсутній і законодавчий акт, що встановлює досить узгоджені одне з одним вимоги до різноманітних інструментів і механізмів державного управління. Українське законодавство не містить також і уніфікованого визначення державного управління.

Висновки та пропозиції. В цілому можна констатувати, що велика частина проблем державного управління обумовлена не тільки окремими недоліками, зокрема, прогалинами та протиріччями правового регулювання окремих питань державного управління, наслідком чого є неналежна якість державного управління, а й несистемністю правового регулювання українського державного управління в цілому.

Міжнародний та український досвід дозволяє припустити, що подолати несистемність правового регулювання українського державного управління зможе розробка та прийняття базового, системоутворюючого закону про державне управління.

Список використаних джерел:

1. Загуменник В. В. Державне управління та виконавча влада в Україні : навч. посіб. / В. І. Загуменник, В. В. Проценко; ред. : О. Д. Крупчан. – Бендери, Київ : Поліграфіст, 2015. – 295 с.

2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

3. Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К.; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

5. Адміністративне право України : Підручник / За заг. ред. д. ю. н., проф. Коломоєць Т. О. – Київ : «Істина», 2008.

6. Александрова Н. В. Класифікація правових актів управління / Н. В. Александрова // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – С. 147–160.

7. Адміністративне право України : Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

8. У Комітеті з питань правової політики та правосуддя відбувся «круглий стіл» на тему: «Правовий статус нормативно-правових актів та перспективи вдосконалення його законодавчого врегулювання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/news/Novyny/130652.html

9. Стратегія реформування державного управління на 2016 – 2020 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління» від 24 червня 2016 р. № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-р

10. Good Governance. Guiding principles for implementation [Електронний ресурс]. – Canberra : AusAID, 2000. – Режим доступу: http://www.ausaid.gov.au/publications/pdf/good_governance.pdf

* ***Шевченко Алла Володимирівна** – **аспірантка Інституту законодавства Верховної Ради України, помічник-консультант народного депутата України**.*

Стаття надійшла до редакції 01.06.2017 р.