

**В. Новіков**

кандидат юридичних наук, доцент,  
Львівський університет бізнесу та права;

**Л. Іщенко**

викладач,  
Львівський університет бізнесу та права

## **ДО ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

**Стаття присвячена дослідженню теоретичних засад ефективності управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади.**

**В статті розглядаються проблеми удосконалення функцій і методів управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, проблеми реалізації ними адміністративно-правових методів управління.**

**Ключові слова:** місцеві органи виконавчої влади, повноваження, функції, методи, державне управління, адміністративно-правові методи.

**Статья посвящена исследованию теоретических оснований эффективности управленческой деятельности местных органов исполнительной власти.**

**В статье рассматриваются проблемы усовершенствования функций и методов управленческой деятельности местных органов исполнительной власти, проблемы реализации ими административно-правовых методов управления.**

**Ключевые слова:** местные органы исполнительной власти, полномочия, функции, методы, государственное управление, административно-правовые методы.

**The article is sanctified to research of theoretical principles of efficiency of administrative activity of local organs of executive power. In the article the problems of improvement of functions and methods of administrative activity of local organs of executive power, problem of realization are examined by them administration legal methods of management**

**Key words:** local organs of executive power, plenary powers, functions, methods, state administration, administration legal methods.

**Постановка проблеми.** Набуття Україною державного суверенітету, перехід до ринкових відносин вимагає реформування механізму державного управління, формування нового демократичного політико-правового устрою, який спирається на принцип поділу влади. Основними пріоритетами державної влади постає захист прав і свобод людини, що в свою чергу вимагає переходу до нових за своєю суттю правових форм і методів діяльності органів виконавчої влади. Ці органи є складовою частиною владного механізму держави, діють від її імені, наділені державно-владними повноваженнями. Вони здійснюють значний обсяг державних функцій, мають особливий зміст своєї діяльності й методи роботи. Державно-владні повноваження є невід'ємною ознакою державного управління.

Цілком зрозуміло, що визначення сутності та змісту управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади потребує аналізу фундаментальних засад державного управління взагалі, серед яких принципового значення набуває дослідження його функцій і методів, оскільки від їх здійснення й удосконалення залежить ефективність діяльності місцевих органів виконавчої влади.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням удосконалення державного управління, зокрема діяльності органів виконавчої влади приділялася увага багатьох як українських так і зарубіжних учених. Цю багатопланову проблему у різні часи досліджували В. Б. Аверьянов, Ю. П. Битяк, О. М. Бандурка, Г. А. Атаманчук, І. П. Голосніченко, В. М. Кампо, Ю. М. Козлов, І. Б. Коліушко, В. Я. Малиновський, В. Ф. Опрешко, В. М. Плішкін, Г. Х. Попов, В. М. Шаповал, О. Ф. Фріцький та ін. Однак, як указується в деяких наукових публікаціях, ефективній діяльності органів виконавчої влади перешкоджають невизначеність у розмежуванні їх статусу, дублювання функцій і повноважень, невідповідність їх діяльності встановленій компетенції [1, с. 50]. Тому окремі теоретичні і практично-прикладні питання стосовно підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади, удосконалення їх функцій і методів роботи потребують подальшого дослідження.

**Виклад основних положень.** У контексті зміни взаємовідносин особи і держави, переходу до демократичної моделі відповідних відносин [2, с. 35], людина, її життя й здоров'я, честь, гідність, недоторканість і безпека визначаються найвищою цінністю (ст. 3 Конституції України). Права й свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Акцент на сервісне призначення державних органів по відношенню до фізичних та юридичних осіб [3, с. 10], потребує кардинального переосмислення й відповідного реформування механізму державного управління, приведення його у відповідність до нових умов розвитку суспільства і відповідного оновлення організації управлінської діяльності виконавчої влади. Насамперед увага повинна акцентуватися на місцевих органах виконавчої влади, контакти з якими фізичних та юридичних осіб є найпоширенішими.

На місцеві органи виконавчої влади (районні та обласні державні адміністрації) покладено виконання важливих і відповідальних завдань. Вони забезпечують постійний зв'язок центральних органів виконавчої влади із процесами, що відбуваються на місцях, втілюють у життя стратегічні заходи держави. З одного боку, місцеві органи виконавчої влади наділені законом широкими повноваженнями й правами, а з другого – мають важливі конкретні обов'язки, несуть відповідальність за наслідки своєї діяльності перед державою, населенням області (району), яке є часткою нашого суспільства, народу України – єдиного джерела влади в державі.

Головний зміст діяльності місцевих органів виконавчої влади становить реалізація їх функцій, в яких відображено цілі, завдання, сутність і зміст управління окремими об'єктами. Тому в механізмі управління функції мають основне місце [4, с. 45].

У спеціальній літературі поняття «функції управління» має різноманітне тлумачення. Г. Петров взагалі вважає, що складові частини управління краще називати не функціями, а елементами. Для багатьох західних авторів (Р. Драго, Б. Гурне, Г. Кунца та С. О'Доннела) характерним є вживання як синонімів понять «функції» та «завдання». Не позбавленою наукових підстав, на наш погляд, є тенденція до ототожнення функцій державного управління з функціями держави (Б. Гурне) або, крім того, з функціями апарату державного управління (Б. Курашвілі).

Досить часто в науковій літературі функції управління нібито «розчиняються» в самому управлінському впливі або його частинах. Наприклад, під функціями управління розуміють реальний, силовий, цілеспрямований та регулюючий вплив на кероване явище (Г. Атаманчук) або ж відносно самостійні та однорідні частини владно-організуючого впливу [5, с. 24] чи типові види взаємодії між суб'єктами і об'єктами (Д. Бахрах).

Аналіз літератури дає підстави вченим стверджувати, що, незважаючи на різноманітність визначень функцій управління, фактично більшість фахівців пов'язують їх саме із управлінською діяльністю. Такою є, зокрема, думка Ю. Козлова, який визначає функції як найбільш типові, однорідні та чітко виражені види (напрямки) управлінської діяльності. Такої позиції, яку ми цілком поділяємо, дотримуються й інші дослідники (наприклад, Б. Курашвілі, І. Малиновський, Ф. Фіночко та ін.).

Функціями органів виконавчої влади є: 1) прогнозування; 2) планування; 3) організація; 4) правове регулювання; 5) загальне керівництво і оперативно-розпорядча робота; 6) попередня й поточна координація; 7) контроль; 8) облік ресурсів; 9) інформаційне забезпечення [6, с. 91].

З метою усунення невизначеності щодо функцій місцевих органів виконавчої влади, за ними, на наш погляд, доцільно закріпити конкретні об'єкти управління. Як було вже зазначено свого часу, управляюча система цілеспрямовано впливає на об'єкт управління таким чином, як того вимагає чи допускає природа даного об'єкту [7, с. 26]. Об'єкт управління визначає систему функцій управління ним, цілі, завдання і методи впливу, які в майбутньому будуть здійснюватись.

У будь-якій державі здатність її апарату ефективно виконувати своє призначення багато в чому залежить від його організованості, що перш за все передбачає створення відповідної системи органів, установлення повноважень кожного з них, офіційну регламентацію їх функцій і методів роботи.

Для підвищення ефективності роботи місцевих органів виконавчої влади доцільно законодавчо більш чітко визначити механізми їх діяльності, дещо розширити колегіальні засади в ній. Так, варто передбачити законом можливість утворення дорадчого органу типу Президії (колегії) обласної (районної) державної адміністрації, який би попередньо розглядав питання, координував діяльність структурних підрозділів, здійснював інші подібні функції [4, с. 47].

З урахуванням позитивного досвіду організації діяльності місцевих органів у зарубіжних країнах (Польщі, Нідерландах, Німеччині), які вже пройшли відповідний період «перехідного» розвитку, слід оновити не лише структуру місцевих органів виконавчої влади (структурні елементи, внутрішні горизонтальні та вертикальні зв'язки, чисельність службовців тощо), а й форми, методи їх діяльності. Серед останніх слід виділити адміністративно-правові методи: нагляд, контроль, регулювання, керівництво, прямий та непрямий вплив [8, с. 166], однак домінуючими традиційно залишаються переконання та адміністративний примус, які взаємодоповнюють одне одного в досягненні єдиної управлінської мети. У юридичній літературі і в адміністративному законодавстві переконання – це система заходів правового характеру, які проявляються в

реалізації виховних, роз'яснювальних та заохочувальних методів, спрямованих на формування в осіб розуміння потреби чіткого дотримання законодавства, і воно протягом тривалого часу визнається основним методом діяльності місцевих органів виконавчої влади. Практика свідчить про протилежне, що обумовлює неузгодженість, а у деяких випадках навіть абсолютну протилежність теоретичних положень та результатів правозастосовної діяльності. Саме це й актуалізує розгляд питання про використання місцевими органами виконавчої влади України у своїй діяльності в сучасних умовах адміністративно-правових методів переконання та адміністративного примусу. Перехід від «карального» до «сервісно-обслуговуючого» призначення місцевих органів виконавчої влади цілком закономірно на перший план державної діяльності висуває переконання.

Зона «адміністративної свободи» особи в її стосунках із місцевими органами виконавчої влади на сьогоднішній день суттєво розширилася, що дає можливість фізичним, юридичним особам обирати бажаний варіант поведінки, а відповідні місцеві органи виконавчої влади повинні забезпечувати узгодженість поведінки всіх суб'єктів шляхом використання методу переконання. Потреба переконання вимагає використання різних засобів: політичного, морального, ідеологічного, психологічного характеру. У той же час учинення особами протиправних діянь об'єктивно обумовлює застосування до правопорушників з боку місцевих органів виконавчої влади так званого «фактора стабілізації правопорядку у державі» [9, с. 130], а саме адміністративного примусу. Останнім часом спостерігається негативне ставлення до адміністративно-правових методів державного управління. Озвучуються думки про загрозу панування адміністративно-командної системи. Однак така позиція не відображає наукових підходів до організації державної управлінської діяльності за нових умов. Об'єктивні наукові дослідження проблеми державного управління і виконавчої влади свідчать, що ігнорування адміністративно-правових методів стало причиною негативних явищ у суспільному житті держави.

На сьогодні не викликає сумніву той факт, що адміністративно-правові методи невіддільні від процесу реалізації виконавчої влади [10, с. 186]. Саме тому недоречними є пропозиції деяких учених щодо повного скасування використання адміністративного примусу в діяльності місцевих органів виконавчої влади України. Інша справа, що потрібно переглянути засади його застосування, зовнішні форми прояву.

Варто чітко визначитися з тим, що адміністративний примус є лише крайнім методом діяльності місцевих органів виконавчої влади, допоміжним по відношенню до переконання. Доречним вбачається розмежування підстав застосування адміністративного примусу відповідними органами держави: у випадку вчинення правопорушення та при його відсутності. У разі відсутності, межі застосування адміністративного примусу повинні бути максимально звуженими, а мета – простою (попереджувальною). У випадку ж наявності протиправного діяння, межі застосування адміністративного примусу розширюються, а мета набуває поліструктурного (складного) характеру (попередження-припинення-покарання).

Значний обсяг та складний характер компетенції місцевих органів виконавчої влади України передбачає тісні зв'язки із фізичними та юридичними особами, а відповідно й можливість застосування адміністративного примусу у різноманітних ситуаціях (виникнення, зміни, припинення правовідносин), у різних формах зовнішнього прояву. Серед останніх, з урахуванням соціально-сервісного призначення місцевих органів виконавчої влади України, повинні превалювати превентивно-припиняючі різновиди з мінімальним елементом примусового тиску на особу.

Задля практичної реалізації зазначених доктринальних положень необхідно в адміністративному законодавстві України закріпити визначення адміністративного примусу (на сьогоднішній день термін «адміністративний примус» узагалі позбавлений «офіційного статусу», уживається лише термін «адміністративний вплив», який не можна отожднювати з адміністративним примусом [11, с. 21), засади його застосування будь-якими державними органами, у тому числі й місцевими органами виконавчої влади, а також узгодити ці положення із чинними законодавством, яке визначає статус місцевих органів виконавчої влади України.

Оновлення пріоритетів та засад використання адміністративно-правових методів у діяльності місцевих органів виконавчої влади України сприятиме підвищенню ступеню захисту прав, свобод, інтересів людини в її стосунках із відповідними державними органами, спрощенню організації їх діяльності, зменшенню тиску держави на інших об'єктів правовідносин, зміцненню законності та правопорядку у нашій державі в умовах докорінних реформ.

**Висновки.** У сучасних умовах, коли відбувається процес становлення й розбудови самостійної незалежної держави, до організації управління висуваються підвищені вимоги, реалізація яких потребує якісно нового рівня. Управлінська діяльність сьогодні, виключаючи можливість занадто «жорсткого» директивного регулювання, передбачає максимально широке впровадження наукових методів, нормативів переважно у вигляді методичних рекомендацій, типових положень. Такий підхід сприяє не лише розвитку ініціативи державних службовців у раціоналізації управління з урахуванням місцевих умов і особливостей, але й одночасному навчанню їх новим формам і методам управління.

Для успішного функціонування всього механізму держави й апарату державного управління проблема визначення повноважень, функцій і методів місцевих органів виконавчої влади має не тільки теоретичне, але й практичне значення.

Повноваження місцевого органу виконавчої влади слід розглядати як правові можливості та зобов'язання діяти відповідним чином, реалізовувати певні функції управління задля досягнення закріплених за ним завдань, запланованої мети, за допомогою методів, визначених законом.

Функції управління визначаються як універсальні види (напрямки) діяльності суб'єктів державного управління, у межах яких вирішуються найбільш загальні завдання, що мають відношення до всіх суб'єктів і об'єктів. У переважній більшості випадків до них відносять прогнозування, планування, організацію, регулювання, керівництво, координацію, контроль, облік і інформаційне забезпечення.

Функціями діяльності місцевих органів виконавчої влади є обумовлені досягненням мети забезпечення ефективного функціонування та стабільного розвитку економіки України, підпорядковані вирішенню конкретних завдань основні види управлінської діяльності зазначених органів, пов'язаних із їх впливом на об'єкт управління.

У понятті «повноваження» доцільно поєднувати права й обов'язки місцевого виконавчого органу, який не може їх не реалізовувати та наділений легальними засобами адміністративного примусу для виконання покладених на нього завдань.

Чинним законодавством чітко не врегульовано взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та адміністрацією Президента України, ряд інших питань, пов'язаних із діяльністю регіональних органів виконавчої влади, зокрема тих, що стосуються взаємовідносин районних і обласних держадміністрацій з органами місцевого самоврядування.

Отже, прогалини у законодавстві, зокрема неврегульованість цілого ряду питань, нечіткість, неузгодженість між собою окремих положень законів, відсутність у багатьох випадках механізмів практичного застосування важливих норм нерідко призводять до різного їх розуміння і тлумачення безпосередніми виконавцями. Таким чином, удосконалення правового регулювання зможе усунути недоліки в сфері управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, підвищити її ефективність.

### Література

1. Крупчан О. Д. Компетенція центральних органів виконавчої влади / Крупчан О. Д. // Вісн. Академії правових наук України. – 2002. – № 2 (29). – С. 47–59.
2. Кампо В. М. Становлення нового адміністративного права України : наук.-попул. нарис / Кампо В. М., Нижник Н. Р., Шльоер Б. П. ; за заг. ред. В. М. Кампо. – К. : Вид. Дім «Юридична книга», 2000. – 60 с.
3. Ярмиш О. Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX століття : моногр. – Х. : Консул, 2001.
4. Проценко Т. О. Органи виконавчої влади в регіонах України: шляхи вдосконалення : моногр. – Ірпін, 2002. – 206 с.
5. Аверьянов В. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог / Аверьянов В. // Право України. – 2003. – № 9. – С. 24–30.
6. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади : моногр. – К., 2001. – 215 с.
7. Лебедев П. Н. Субъект и объект социального управления (государственно-правовой аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Ленинград, 1984. – 27 с.
8. Административное право Украины [учеб. для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.] ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
9. Коломось Т. О. Адміністративний примус як фактор стабілізації розвитку України / Т. О. Коломось // Людина, влада, закон. – 2002. – № 4. – С. 130–133.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком інтер, 2003. – 186 с.
11. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : моногр. / А. Т. Комзюк; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.