

О. Ф. АНДРІЙКО,
доктор юридичних наук;
В. П. НАГРЕБЕЛЬНИЙ,
член-кореспондент НАПрН України;
В. А. ДЕРЕЦЬ,
кандидат юридичних наук;
Л. Є. КИСІЛЬ,
кандидат юридичних наук;
Ю. С. ПЕДЬКО,
кандидат юридичних наук;
В. П. ТИМОЩУК,
кандидат юридичних наук

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У процесі розбудови Української держави і суспільства важливе місце посідає подальший розвиток адміністративного права та адміністративного законодавства як органічної складової правової системи країни, а також підвищення ролі адміністративно-правової науки в дослідженнях проблем державного управління, функціонування органів виконавчої влади, державної служби, надання адміністративних послуг тощо.

Тенденції розвитку адміністративного права в Україні на сучасному етапі зумовлені політичними, юридичними, соціальними, економічними, культурними, організаційними та іншими чинниками у цілому і безпосередньо пов'язані з основними напрямками змістовної модернізації вітчизняної адміністративно-правової доктрини, яка має бути покладена в основу реформування існуючих та обґрунтування виникнення нових інститутів адміністративного права, відповідної практики правозастосування та ефективного функціонування адміністратив-

ної юстиції. Дана доктрина насамперед передбачає істотну зміну розуміння ролі, значення і суспільної (соціальної) цінності галузі адміністративного права для належного функціонування держави та її інститутів в умовах внутрішніх та зовнішніх викликів і ризиків.

Важливим аспектом, який набуває великого значення для розвитку адміністративно-правової сфери в Україні, є вирішення завдань комплексного перегляду теоретичного підґрунтя низки положень адміністративного права, наприклад, уточнення предмета і методів адміністративно-правового регулювання, виявлення зв'язку і критеріїв розмежування адміністративного права з іншими галузями українського права, передусім конституційним, фінансовим, господарським тощо.

Оцінюючи сукупність суспільних відносин, що потребують регламентації адміністративним правом, необхідно мати на увазі таке. У сфері регулювання адміністративного права перебуває широкий спектр відносин, які формуються в процесі діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації покладених на них завдань і функцій держави. При цьому пріоритети у діяльності органів виконавчої влади і функціонування системи державного управління в сучасних умовах суттєво змінилися. Зокрема, перехід до ринкових засад в економіці України, як відомо, вплинув і на зміст державного управління у цій сфері. Якщо у справі охорони громадського порядку і безпеки та в окремих напрямках адміністративно-політичної діяльності державно-владний вплив є домінуючим, то економіка як саморегулююча система потребує більшої незалежності від держави і активного використання відповідних важелів і методів ринкової регуляції. Водночас існує необхідність посилення адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян, а також удосконалення адміністративної юстиції в Україні.

Аналізуючи суспільні відносини, які є предметом адміністративно-правового регулювання, не можна обійти увагою коло можливих учасників цих відноси, щодо яких норми адміністративного права закріплюють певні права і обов'язки, а також встановлюють заходи юридичної відповідальності. Відтак дані учасники набувають статусу суб'єктів адміністративного права, якими є громадяни України, іноземці та інші фізичні особи, а також органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства,

установи, організації та інші юридичні особи. Отже, предмет адміністративного права складають суспільні відносини, що формуються: 1) у ході державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також у процес реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; 2) у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних послуг; 3) у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування; 4) у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; 5) у процесі застосування заходів адміністративного примусу (включаючи адміністративну відповідальність) щодо фізичних і юридичних осіб.

Наведене коло суспільних відносин, які перебувають у сфері регулювання адміністративного права, свідчить, що державно-управлінські відносини домінують у змісті предмета даної галузі українського права. Водночас даний перелік суспільних відносин вказує на зміст і характеристику предмета регулювання адміністративного права, визначає шляхи і напрями його реформування з метою наближення цієї галузі права до стандартів адміністративного законодавства країн європейського співтовариства. Розширення цього переліку може означати тенденцію до згортання демократичного розвитку країни і посилення адміністративного тиску на всі сфери суспільного життя, що, на жаль, має останнім часом місце в Україні.

Як одна із фундаментальних галузей права адміністративне право тісно пов'язане і взаємодіє з іншими галузями українського права. Саме завдяки цим зв'язкам забезпечується цілісність правової системи в цілому. Найбільш тісний органічний зв'язок існує між адміністративним і конституційним правом, оскільки за допомогою норм конституційного права визначаються основи правового статусу цілої

низки суб'єктів адміністративного права та фундамент, на якому ґрунтується решта адміністративно-правових норм.

Доволі виразними є зв'язки, що існують між адміністративним правом і так званими комплексними (предметними) галузями права, до яких, як відомо, належать фінансове, митне, податкове, банківське, підприємницьке, земельне, аграрне, інвестиційне, екологічне галузі права. Особливості зв'язків з даними галузями (і певні труднощі у розмежуванні адміністративного права з цими галузями) полягають у тому, що: 1) у них широко використовується властивий публічному праву імперативний метод правового регулювання; 2) охоронна функція цих галузей реалізується переважно за допомогою інституту адміністративної відповідальності.

Попри істотні відмінності у методах правового регулювання, відповідні зв'язки існують між адміністративним і цивільним та господарським правом. У певних випадках можуть збігатися елементи предмета регулювання зазначених галузей. Нормами адміністративного права, як і нормами цивільного і господарського права, регулюються окремі майнові відносини та різнобічна діяльність суб'єктів приватного права. Однак, якщо, наприклад, для цивільного права характерною рисою є юридична рівноправність суб'єктів майнових відносин, то в адміністративному праві майнові відносини виникають, змінюються або припиняються у зв'язку з реалізацією суб'єктами своїх владно-розпорядчих повноважень. Прикладом можуть бути відносини, пов'язані з приватизацією майна, яке знаходиться у державній власності, або відносини, пов'язані з управлінням державним майном. Загалом це не означає «посягання» на самостійну роль цивільного права у регулюванні майнових відносин, але свідчить про те, що держава додатково застосовує адміністративно-правовий метод регулювання у тих випадках, коли регульовані відносини є публічно-правовими і становлять значний інтерес саме для держави. У зв'язку з цим актуальною продовжує залишатись практична проблема розмежування цивільної, господарської та адміністративної судової юрисдикції.

Варто наголосити, що на сучасному етапі здійснення задекларованої адміністративної реформи існує необхідність концептуального перегляду ролі і значення адміністративного права. Це об'єктивно підтверджується закономірностями суспільного розвитку. Таким чином, у нинішніх умовах розвитку українського суспільства у сфері

дії адміністративного права має втілюватись новий, якісно відмінний від колишнього, правовий режим регулювання відносин між державою, її органами та інституціями, посадовими особами і громадянами. Юридичне оформлення і забезпечення таких відносин становить стрижень сучасної адміністративної правотворчості і правозастосування. Дані чинники, на наш погляд, визначають предмет і, відповідно, і методи українського адміністративного права.

За сучасних умов перед адміністративно-правовою наукою на доктринальному рівні постає завдання глибокого переосмислення як самого предмета адміністративного права, так і його зв'язку з міжнародними правовими, насамперед європейськими, стандартами. Сьогодні відбувається не лише розширення сфер адміністративно-правового регулювання, а й трансформація методів, які використовуються у сфері адміністративного права. Конвергенція методів адміністративної діяльності й адміністративного регулювання обумовлена самою специфікою адміністративної діяльності, яка стає дедалі складнішою й наукоємною, більше пов'язаною з досягненнями організаційної науки, із сучасними методами державного впливу на розв'язання складних соціальних проблем. Безумовно, все це не може відбуватися без удосконалення системи права в цілому, без спрямування її на міжнародні та європейські правові стандарти.

На доктринальному рівні розвиток адміністративного права слід розглядати під кутом міжнародно-правових тенденцій і стандартів, які чітко визначаються в сучасній юридичній (зокрема в судовій) практиці. До цих тенденцій належить і значне підвищення ролі держави в економіці (однак не шляхом адміністративних обмежень, а державного регулювання), а відтак і втручання держави в міжнародні економічні процеси. Світова економічна криза, а також специфічні кризові явища у фінансовій і банківській системах зумовили значне підвищення значення ефективних і своєчасних управлінських рішень, які приймаються державним і передусім адміністративним апаратом. Сьогодні можна впевнено констатувати, що, наприклад, вирішення фінансових, банківських і врешті загальноекономічних проблем не може відбуватися без системоутворюючих рішень державних органів, які все більше набувають міжнаціонального характеру, а отже, мають прийматися з урахуванням міжнародних правових стандартів.

Необхідно мати на увазі й тенденції сучасного правового розвитку. Важлива міжнародно-правова тенденція, яку сьогодні можна вважати загальновизнаною, пов'язана із взаємопроникненням інститутів публічного й приватного права. У предмет адміністративного права (у розумінні його соціальної цінності) органічно вплетене поєднання публічних і приватних інтересів, а відтак необхідність «синхронного» публічного й приватного регулювання. Для України це найбільш важлива тенденція, оскільки традиційно, із теоретико-методологічної точки зору, поділ на публічне й приватне право мав свої специфічні, інколи суто ідеологічні ознаки. Слід мати на увазі також певне злиття інститутів континентальної й англосаксонської систем права, що теж визначається як одна з міжнародних правових тенденцій. Існування квазіпрецеденту, де загальні принципи права можуть розглядатися як його джерела, породжує судову практику як основу відповідних судових рішень, і саме тому деякі дослідники констатують виникнення так званого аргументного права, яке є певною інтерпретацією права прецедентного. У будь-якому разі конвергенція континентальної й англосаксонської систем права поглиблюватиметься.

Процеси, які відбуваються як на рівні національної правової системи, так і на міжнародному рівні, вимагають глибоких порівняльно-правових досліджень, оскільки саме вони дають можливість зрозуміти значення й сутність міжнародних правових стандартів.

У сфері управлінської діяльності завдання порівняльного правознавства полягає як у визначенні самого змісту, обсягу й характеру адміністративно-правового регулювання в зарубіжних країнах, так і у визначенні природи й можливостей застосування міжнародно-правових стандартів у вітчизняній правовій системі. Сьогодні наука адміністративного права України ширше використовує порівняльне правознавство для досягнення наукових цілей і для вироблення конкретних практичних рекомендацій. Це дасть змогу глибше проникнути в процеси і явища, які відбуваються в адміністративно-правовій сфері, дозволяючи визначити характер впливу зарубіжного досвіду на дану сферу. Важливо розуміти, що ігнорування наукового потенціалу порівняльного правознавства у сфері адміністративної діяльності й адміністративного судочинства в сучасних умовах може призвести до штучної ізоляції, замкненості національної правової

системи й навіть до її протиставлення світовим тенденціям. Використання ж порівняльно-правового аналізу дає змогу уникнути багатьох адміністративних помилок, невиправданих політичних, адміністративних і правових рішень.

Із погляду вивчення європейського досвіду, порівняльне правознавство у сфері сучасного адміністративного права має певні завдання. Насамперед це інформаційні завдання, які спрямовані на отримання достовірної інформації про розвиток і функціонування адміністративних і правових систем інших країн, про міжнародні стандарти у сфері адміністративної діяльності й адміністративного судочинства. Окрім того, важливими є пізнавальні завдання, які спрямовані на аналіз і оцінку зарубіжних адміністративно-правових систем і національних особливостей адміністративно-правової сфери. Інші завдання — це завдання аналітичні, тобто визначення тенденцій і напрямів правового розвитку зарубіжних країн для прийняття адекватних правових рішень у рамках національної правової системи. До цієї групи завдань можна також віднести завдання аналітико-критичного характеру, тобто визначення негативних явищ у правових системах інших країн, щоб уникнути їх на національному рівні. І нарешті, важливе значення мають інтегративні завдання, тобто визначення напрямів гармонізації й зближення національних адміністративних і правових систем із адміністративно-правовими системами, а отже, однакове застосування міжнародно-правових стандартів у цій сфері.

Незважаючи на важливість порівняльно-правових досліджень, їх використання, з погляду дотримання або запровадження міжнародно-правових стандартів у практичній діяльності, є досить складним інтелектуальним процесом, який має ґрунтуватися на певній методології порівняльного правознавства. Найбільш поширений недолік — порівняльне правознавство в будь-якій сфері часто тлумачиться спрощено, коли для аналізу використовується недостовірна інформація, поверхово тлумачаться отримані відомості про чинні правові акти, а правові аналогії здійснюються до певної міри інтуїтивно. Потім відбувається «підгонка» світового досвіду до вирішення завдань адміністрування в Україні. Досить часто поза увагою дослідників залишаються вимоги системного комплексного аналізу, коли необхідно враховувати економічні, соціальні й політичні фактори правотворчої й правозастосовної діяльності.

Із погляду методології порівняльного правознавства, міжнародно-правові стандарти мають встановлюватися на основі чітко визначених принципів, серед яких слід назвати необхідність правильного обрання об'єктів порівняльного аналізу й критеріїв їх порівняння. Важливим методологічним принципом є принцип ідентифікації адміністративно-правових термінів, понять і юридичних конструкцій, які використовуються в міжнародних правових стандартах. Вони мають бути зіставними з відповідними конструкціями, поняттями й термінами, розробленими вітчизняними науковцями в рамках вітчизняної науки адміністративного права.

Розвиток адміністративного права відбувається в умовах зміни ціннісних установок, професійних орієнтирів, правових принципів і інститутів. І за цих умов свого часу була розроблена концепція адміністративного права, запропоновані оригінальні ідеї щодо розвитку окремих інститутів та отримали обґрунтування нові правові інститути, проаналізовані наукові підходи до їх формування, що мають місце в європейських країнах. Водночас недостатня увага приділяється тому, що сукупність наукових уявлень про право в кожному суспільстві і державі суттєво відрізняється від масиву нормативно-правового регулювання, який у кожній країні має свої особливості, зумовлені цілим рядом факторів.

Багато наукових ідей, на жаль, ніколи не знаходять втілення в нормативних актах. Науковці зауважують, що не слід розраховувати і на те, що із прийняттям «правильних» законів, у яких знайшли відображення сучасні наукові ідеї та досвід інших розвинених країн як інструментарій модернізації політико-правової системи, докорінно зміняться суспільні відносини, що формувалися десятиліттями і на які значний вплив мають внутрішні та зовнішні фактори. Початок будь-якої діяльності, у тому числі й розгляд стану розвитку адміністративного права, передбачає «об'єктивну оцінку існуючої на даний момент ситуації, визначення перспективних цілей і робочих завдань, з досягненням і вирішенням яких відповідна діяльність зв'язана, а також планування очікуваних результатів, на отримання яких діяльність спрямована»¹.

¹ *Немытина М. В.* Контексты права // Юриспруденция XX века: горизонты развития: очерки / [под ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник]. — СПб.: Петербургский ун-т МВД России, 2006. — 657 с.

У науковій літературі зазначається, що одним із критеріїв науковості є чіткість і однозначність використовуваних понять: наукові поняття слід використовувати в одному і тому змісті (сукупність суттєвих ознак об'єкта) і обсязі (сукупність об'єктів, що охоплюються даним поняттям). Особливості цього правила (зокрема і в науці адміністративного права) пов'язано з особливими труднощами, які зумовлені такими факторами: по-перше, необхідністю ширшого, порівняно з природничо-науковим знанням, використання «повсякденної мови», якій притаманні семантична поліваріатність: слова нашої повсякденної мови багатозначні й часто мають додаткові, часто такі, що не відповідають науковій мові, значення; по-друге, характер методологічного підходу, яким керується дослідник: саме обрана методологічна стратегія визначає корпус досліджуваних понять. Справа в тому, що за різних методологічних підходів по-різному розуміються навіть звичайні поняття¹.

Наука адміністративного права, як і кожна наука, має свою сукупність понять і категорій. Вони складають її понятійно-категоріальний апарат. В останні роки дослідження в галузі адміністративного права України, використання досвіду інших країн, що вже пройшли етап адміністративної реформи або знаходяться на шляху подальшого її розвитку, сприяли значному розширенню понятійного апарату, зведення в обіг принципово нових категорій і понять, які раніше не застосовувалися, або ж хоч і вживалися, але мали інше змістовне наповнення. До даних понять насамперед слід віднести такі, як «публічна влада», «публічна адміністрація», «належне урядування», «адміністративні послуги», «суб'єкти владних повноважень». Звернення з різних інституцій щодо тлумачення окремих термінів, які можуть бути як спадщиною минулого, так і здобутками сьогодення чи вимірами майбутнього, надходять постійно, а отже, необхідним є їх доктринальне та правове тлумачення. Терміни можуть мати різні значення в різних суспільствах і тому їх використання (застосування) повинно здійснюватись з урахуванням існуючих вітчизняних

¹ Дамирли М. В. Теоретико-методологические проблемы понятийно-категориального аппарата историко-правовой науки // Понятия, термины и категории историко-правовой науки: Матеріали ХХІ Міжнар. історико-правової конф., 23–26 квітня 2009 р., м. Миколаїв / ред. кол.: І. Б. Усенко та ін. — Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. — 356 с.

реалій та історично-правового досвіду. Наприклад, терміни «державне управління», «органи державного управління» та «суб'єкти державного управління» свого часу широко використовувалися в адміністративно-правовій науці і були закріплені в текстах Конституцій СРСР. Однак з прийняттям Конституції України акцент був зроблений на державну владу і поділ її на законодавчу, судову та виконавчу і визначення в Основному Законі органів, що її здійснюють. Термінологія, що використовувалася раніше, не узгоджувалася з положеннями Конституції України і на зміну їй набули вжитку такі терміни, як «виконавча влада», «органи виконавчої влади», а згодом і «публічна адміністрація», «органи публічної адміністрації». Розширення співпраці з європейськими державами справило вплив і на зміну понятійного апарату. Так, термін «публічна адміністрація», що набув поширення в Україні, має неоднозначне визначення у європейському праві та різні підходи до визначення його сутності в українській науці, як і термін «адміністративні послуги», який отримав нормативне закріплення в Законі України «Про адміністративні послуги». Тому розширення термінології, адаптація її до європейських стандартів не виключає необхідності збереження власних традицій і змістовного наповнення. Введення уніфікованих понять та термінів для позначення однорідних явищ, як слушно зауважував В. Авер'янов, є важливою умовою підвищення юридичної культури¹.

Щодо питання розвитку адміністративного права, то має місце традиційне для вітчизняних реалій протиріччя. То практика випереджає науку і вона тоне в пошуку суто прикладних рішень, то наука настільки абстрактна, що не відчуває ритм і аритмію суспільних процесів і мало впливає на їх розвиток².

В Україні триває процес формування адміністративного законодавства, в якому знаходять відображення нові концепції, доктрини, досвід європейських країн з правового регулювання адміністративних відносин. Водночас до цього часу не прийнято Адміністративно-процедурний кодекс, залишаються не визначеними основні питання щодо моделі правового регулювання інституту адміністративної від-

¹ Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. — К.: Наукова думка, 1979. — С. 58.

² Тихомиров Ю. А. Публичное право: новый этап развития // Держава і право у світлі сучасної юридичної думки. — К.: Юридична думка, 2010. — 456 с.

повідальності. Позитивом щодо розвитку адміністративного законодавства можна відмітити нову редакцію Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та прийняття у 2011 р. Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Однак у законі «Про Кабінет Міністрів України» не набуло достатнього підтвердження положення про правовий статус Уряду як найвищого органу в системі органів виконавчої влади, який посідає найвищу позицію в управлінській «вертикалі», а тому не лише спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діяльність місцевих держадміністрацій та виконання ними законів України, актів Президента України, а й повинен вирішувати питання створення, реорганізації та ліквідації органів у системі органів виконавчої влади, кадрового забезпечення шляхом призначення та звільнення керівників. Питання кадрів, професіоналізм і компетентність їх у сучасних умовах мають безпосередній зв'язок із якістю та ефективністю, оптимальністю державного управління.

Усі ці роки йшов пошук відповідної моделі побудови системи органів виконавчої влади та визначення їх правового статусу, основних завдань і повноважень органів вертикалі виконавчої влади. Теоретичні напрацювання останніх років містили відповіді на переважну більшість питань, пов'язаних з правовим регулюванням організації і діяльності центральних органів виконавчої влади.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» є базовим законодавчим актом, яким визначаються організація, повноваження та напрями і порядок діяльності органів, що за класифікацією видів органів виконавчої влади в Конституції України віднесені до центральних органів виконавчої влади.

Зауважуючи значний позитив щодо регулювання організації та діяльності органів виконавчої влади правовими актами на рівні законів, все ж слід зазначити, що частина питань, які існували до прийняття цього законодавчого акта, так і залишилися не до кінця з'ясованими. Зокрема, можна вказати на нечіткість визначення термінів «міністерство» і «центральні органи виконавчої влади», які хоч і віднесені до центральних органів виконавчої влади, але мають різний статус, недостатню урегульованість статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та статусу територіальних органів виконавчої влади.

Відсутня чіткість у чинному законодавстві й щодо питання системи центральних органів виконавчої влади, їх функцій та повноважень. У ч. 1 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зазначається, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади «забезпечують *проведення* державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя». У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» (ч. 1 ст. 6) вказується вже, що міністерство «забезпечує *формування та реалізацію* державної політики в одній чи декількох визначених Президентом України сферах», а інші «центральні органи виконавчої влади утворюються для *виконання окремих функцій з реалізації* державної політики» (ч. 1 ст. 16). Зазначені положення цих законів щодо визначення понять «міністерство» та «центральні органи виконавчої влади» через зміст їх діяльності не узгоджуються між собою і погребують уточнення.

Сучасний етап розвитку та удосконалення адміністративного законодавства органічно пов'язаний з розвитком адміністративного права, переосмисленням його завдань і ролі в регулюванні суспільних відносин. Цей зв'язок зумовлює якісні зміни в механізмі правового регулювання суспільних відносин. Аналіз чинного законодавства, що регулює державне управління, та статус і повноваження суб'єктів дає можливість зауважити існування проблеми повноти і внутрішньої узгодженості правових норм, відсильних норм у актах, що мають безпосередньо регулювати відносини, колізійності норм. Отже, розвиток адміністративного права триває і цей процес потребує аналізу, дослідження, нових ідей та подальшого удосконалення законодавства.

Невід'ємною складовою адміністративного права як галузі права і законодавства та галузі юридичної науки є проблематика державного управління, основний зміст і сутність якого полягає в організаційному впливі носіїв державно-владних повноважень на суспільні відносини та процеси з метою їх упорядкування, координації й регулювання шляхом різного роду нормотворчих і розпорядчих дій. Слід зауважити, що належної в науковому розумінні чіткості державного управління досі ще немає. Тому важливо активізувати дослідження, обґрунтувати наявні в галузі адміністративного права концепції, котрі розкривають сутність державного управління та його місце і роль у сфері адміністративно-правового регулювання.

У сучасних умовах одним із найважливіших напрямів подальшого розвитку Української держави є формування принципово нової моделі державного управління та його належного правового забезпечення. На часі — створення стабільної (і водночас динамічної), передбачуваної, оптимальної та контрольованої інститутами громадянського суспільства системи органів державного управління і державного регулювання. Потреба модернізації системи державного управління в Україні зумовлена передусім необхідністю подолання кризових явищ у соціально-економічній сфері та реформування суспільних відносин у цій сфері.

В умовах загальносвітових глобалізаційних процесів, які охоплюють усі без винятку сфери суспільних відносин (передусім економічну, фінансову, інформаційну, міграційну, гуманітарну сфери), система державного управління та державного регулювання має бути не лише готовою до перетворень, що відбуваються, а й стати їх ініціаторами та модераторами. Тому трансформація цієї системи, тобто кардинальна зміна істотних властивостей та форм і методів її функціонування, є необхідною умовою реалізації поставлених перед нею завдань. Зважаючи на те, що процеси удосконалення організаційної структури, форм і методів діяльності органів державного управління мають перманентний (постійний і безперервний) характер, сьогодні як ніколи необхідні кількісні і змістовно-якісні зміни в системі органів державного управління й державного регулювання, які зумовлені новими тенденціями розвитку держави в умовах світових інтеграційних процесів та важливістю спрямування її зусиль на формування соціально орієнтованих економічних відносин.

Зважаючи на існуючу традицію і практику надзвичайно складних відносин у площині «державна — економіка», утвердження вираженої державної політики в економічній сфері, створення належних умов для розвитку бізнесу (передусім малого і середнього) та формування оптимальної моделі державного управління і державного регулювання, яка б адекватно відповідала об'єктивним потребам даної сфери, на наш погляд, багато в чому залежить від вирішення низки засадничих питань. Йдеться, зокрема, про визначення чітких меж втручання держави та її інститутів в економіку як саморегулюючу систему і, відповідно, перегляд ролі держави в економічній сфері з урахуванням її ринкової спрямованості.

З часу проголошення Україною незалежності, попри певні зусилля, кроки та експерименти, дана проблема досі не знайшла свого розв'язання. Причин цьому багато. Проте найголовнішою, на нашу думку, є те, що й досі на концептуальному рівні не визначено стратегії соціально-економічного розвитку країни, шляхів і напрямів реформування економіки та системи управління у цій сфері, яка за своїм змістом, основними рисами і сутністю продовжує залишатися радянською і пострадянською. За роки незалежності України радянська модель державно-монополістичної економіки фактично трансформувалась (враховуючи вітчизняні реалії роздержавлення і приватизації) в олігархічно-монополістичну економічну модель з домінуючою тенденцією істотного зменшення ваги державного сектора і створенням штучних перешкод для розвитку малого та середнього бізнесу і ринкової інфраструктури.

Діюча за радянських часів система державного управління, яка ґрунтувалась переважно на галузевому підході до розв'язання соціально-економічних проблем і за визначенням не могла бути функціональною, за роки після проголошення незалежності України, попри певні «косметичні» заходи, за своєю сутністю залишилася незмінною (за винятком постійного розбухання державного апарату, депрофесіоналізації, зростання його бюрократичної та корупційної складової, політичної заангажованості тощо), що унеможливорює ефективне здійснення істотних структурних змін у суспільному житті країни, формування сприятливого економічного середовища для розвитку бізнесу та приватної ініціативи, створення належних умов для внутрішніх і зовнішніх інвестицій). Діяльність міністерств та інших органів центральної виконавчої влади економічного блоку передусім має бути спрямована на вироблення і реалізацію державної політики у відповідній галузі (промисловість, аграрний сектор, транспорт, енергетика тощо).

В умовах кардинального звуження сектору державної власності держава має здійснювати адекватну даним процесам відповідну політику в економічній сфері, реалізуючи в ній свою господарсько-організаторську, соціальну та інші функції. У такій політиці має домінувати не диктат у його різноманітних формах, а регулювання, контроль, координація, прогнозування, а також переважно методи економічного характеру, основою яких є раціональна податкова сис-

тема, що стимулює виробництво та підприємництво. Потребує вдосконалення і бюджетна та фінансово-кредитна політика, а також система здійснення державних закупівель. За сучасної економічної ситуації, з урахуванням необхідної структурної перебудови відносин власності, завдання держави полягає у тому, щоб перетворити поки що нерозвинені ринкові засади на активний інструмент, який сприяв би ефективній діяльності всіх учасників суспільного виробництва. Водночас сьогодні висловлюється немало точок зору, зміст яких зводиться до повного ігнорування необхідності регулювання економіки з боку держави, абсолютизації можливості її функціонування виключно на основі ринкових відносин. При цьому не враховуються ні історичний досвід економічного розвитку України, ні масштаби, структурна складність і диспропорції економічної сфери та перманентні кризові явища в ній, ні існуючі проблеми поділу праці та її кооперації, ні інші чинники, що вимагають централізованого прогнозування, стратегічного планування і регулювання (передусім за рахунок раціональних бюджетних важелів) економічних процесів.

Для трансформації системи державного управління і державного регулювання, модернізації та оптимізації цієї системи в умовах децентралізації державного управління і реформування системи місцевого самоврядування вкрай важливим є вироблення концептуальних і методологічних підходів до змісту, сутності і спрямованості даних процесів. Йдеться передусім про співвідношення змісту категорій «державне управління» та «державне регулювання» (і, відповідно, сутності явищ, які вони відображають) та про місце, роль і значення права як найважливішої і всеохоплюючої складової управлінської підсистеми (інфраструктури). Слід зазначити, що категорія «державне регулювання» найчастіше використовується в наукових дослідженнях, політико-правових і науково-популярних виданнях та в окремих нормативних актах поряд із поняттям «державне управління». Нерідко ці категорії безпідставно ототожнюються, хоча за змістом і сутністю вони збігаються лише частково. Єдність даних категорій полягає у тому, що державне регулювання і державне управління спрямовані на досягнення однієї мети: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший з метою протидії кризовим явищам стабілізації і розвитку суспільного буття. Однак державне регулювання і державне

управління мають й істотні відмінності, пов'язані із застосуванням специфічних засобів (методів) управлінсько-організуючого впливу.

Державне управління, як зазначалось вище, слід розглядати як певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень. Змістовна ж сутність державного регулювання полягає у використанні переважно непрямих (економічних, стимулюючих, заохочувальних) методів управлінського впливу на відповідні об'єкти. Водночас у державному регулюванні застосовуються й методи безпосереднього впливу на об'єкти управління, а тому державне регулювання, врешті-решт, неможливе без використання методів державного управління. З огляду на цю обставину нормативно-правова основа державного регулювання значно ширша, аніж аналогічна основа державного управління. Отже, в економічній сфері в умовах формування ринкових відносин, зважаючи на існування у цій сфері саморегулювальних механізмів, має застосовуватись переважно державне регулювання, що, як зазначалося, не виключає в окремих випадках і ситуаціях використання методів прямого державного (у тому числі адміністративно-правового) впливу у вказаній сфері.

Функціонування системи державного управління і державного регулювання, як відомо, зумовлено багатьма факторами, засобами, ресурсами тощо, які багато в чому залежать від якості управлінської підсистеми. Аксиоматичним видається положення про те, що найважливішою формою державної управлінської і регулюючої діяльності та політико-юридичним засобом управління поведінкою людей у державно-організованому суспільстві виступає право як регулятор суспільних (у тому числі управлінських) відносин.

Роль права в державному управлінні є визначальною у тому, що воно вносить елемент правомірності у здійснення державного управління, створює режим його законності, закріплює об'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їх діяльності. Власне, право створює умови для досягнення високої ефективності управлінської діяльності. Крім того, право сприяє оптимальному використанню всіх чинників, що впливають на ефективність управління. Дія цих чинників не лише опосередковується правом, а й істотно посилюється або послаблюється, залежно від рівня цього опосе-

редкування. Насамперед право впливає на соціальне управління вже самим фактом свого існування, підтримує належний рівень урегульованості та порядку всієї сукупності суспільних відносин, які так чи інакше входять до сфери державного управління.

Суспільство як складна динамічна система характеризується тим, що підвищення різноманітності реально існуючих суспільних зв'язків об'єктивно випереджає за часом збільшення різноманітності свідомого регулюючого впливу на ці зв'язки. Для усунення такої невідповідності потрібні постійне удосконалення всіх галузей законодавства, що регулюють різні види суспільних відносин, а також зміцнення законності та правопорядку в державі. Інший аспект ролі права в управлінні пов'язаний з його регулюючим впливом на ті суспільні відносини, через які здійснюється сама державно-управлінська діяльність, тобто на власне управлінські відносини. Саме за допомогою переважно правових норм забезпечується змістовність управлінського впливу, взаємозв'язки учасників управлінських відносин, розподіл між ними завдань, повноважень та відповідальності, чіткість визначення компетенції кожного з них. У зв'язку з надзвичайно широким обсягом сфери управлінських відносин вони опосередковуються нормами ряду галузей права, але домінуюче значення тут має адміністративне право.

Вище зазначалась роль правового забезпечення в оптимізації державного управління та важливість подальшого розвитку адміністративного права як одного з основних регуляторів державного управління, своєчасність, стабільність і узгодженість правових норм, що регулюють функції державного управління. Так, своєчасне нормативно-правове врегулювання управлінських зв'язків, що виникають, дає можливість прогнозувати їх подальший розвиток. Зокрема, можна навести приклад зв'язків між державою і громадянами щодо надання так званих державних (адміністративних) послуг. Самі відносини такого характеру існують вже давно і лише тепер отримали правове закріплення. Однак їх нормативне оформлення досить віддалене від завдань органів публічної влади і спрямованості їх діяльності на охорону та забезпечення прав громадян. Не відзначаються стабільністю і правові норми, що визначають статус і повноваження органів виконавчої влади. Часті структурні зміни в системі органів виконавчої влади та їх функціональної спрямованості, які мають місце протягом

останніх років, хоча і засвідчують пошуки оптимальної структурної моделі здійснення виконавчої влади та ефективності виконання завдань, що стоять перед державою в цілому, однак не дають можливості на практиці виявити їх потенціал і оцінити його, оскільки відсутня чітка цільова спрямованість такого удосконалення державного управління, його достатнє наукове обґрунтування та ясність, що дало б можливість визначити предмет, структуру, послідовність та інші складові процесу вдосконалення державного управління. Відсутня ясність, що слід удосконаливати, модернізувати для побудови оптимальної моделі державного управління та підвищення його ефективності. Мотивація структурних змін не зумовлена розв'язанням пріоритетних завдань, на які б вони були спрямовані; тому реформування системи державного управління або її окремих елементів відбувається, а результат — оптимізація державного управління — не спостерігається. Оптимізація державного управління, формування ефективності виконавчої влади і місцевого самоврядування, забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини — всі ці процеси потребують адекватного адміністративно-правового забезпечення. Відповідно, мають відбуватися зміни в адміністративному законодавстві, удосконалюватись законодавство, в якому отримали б відображення нові ідеї та концепції розвитку адміністративного права.

Аналіз чинного законодавства, що регулює відносини у сфері державного управління, дає змогу відзначити існування проблеми повноти і внутрішньої узгодженості правових норм, відсильних норм в актах, що мають безпосередньо регулювати відносини, колізійності норм. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що правове забезпечення оптимізації державного управління потребує використання всієї різноманітності форм правового регулювання, їх узгодженості й спрямованості на ефективне виконання завдань у сучасних умовах, які повинно вирішувати державне управління, важливою складовою якого є раціональна організація та функціонування його апарату.

Удосконаленню організації та функціонування апарату державного управління в Україні має сприяти вирішення низки питань правового регулювання діяльності органів державного управління. Насамперед потребує законодавчого вирішення питання адміністративної правосуб'єктності органів державного управління як

юридичних осіб публічного права, що є обов'язковою передумовою набуття ними адміністративно-правового статусу. Тому чітке встановлення змісту елементів їх адміністративної правосуб'єктності, підстав їх виникнення і припинення має досить важливе теоретичне і практичне значення. Натомість на сьогодні лише у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права. Однак до системи органів виконавчої влади України поряд із центральними органами виконавчої влади належать також і Кабінет Міністрів України, і місцеві державні адміністрації.

Особливість органів державного управління як юридичних осіб публічного права полягає у тому, що, по-перше, вони створюються не шляхом добровільного об'єднання, а «згори», у розпорядчому порядку на підставі переважно відповідних актів Президента України; по-друге, це не цивільно-правове, а публічно-правове утворення, основним призначенням якого є вирішення завдань суспільного характеру; по-третє, мають публічну владу у різних обсягах та формах і дискреційні повноваження стосовно третіх осіб; по-четверте, майно використовується не для господарської діяльності, а для здійснення компетенції; по-п'яте, їх відповідальність у своїй основі має не приватно-правовий, а публічно-правовий характер. Зазначені особливості органів державного управління як юридичних осіб публічного права свідчать про те, що порядок їх створення та статус не може бути предметом цивільно-правового регулювання, а має визначатися нормами, насамперед адміністративного права, що потребує внесення відповідних змін і доповнень до законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про місцеві державні адміністрації». Останній в умовах децентралізації державного управління має зазнати кардинальних змін.

Актуальним питанням, яке потребує теоретичного і практичного вирішення є питання термінологічної виваженості при застосуванні законодавцем таких термінів, як «завдання», «функції», «повноваження», «компетенція». Як обґрунтовано зазначається у науковій літературі, завдання органів державного управління — це уявлення про напрями та очікувані наслідки управлінської діяльності; функції розглядаються як відносно самостійні та якісно однорідні складові

діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю; компетенція є юридичним відображенням покладених на органи державного управління функцій у спеціальних, компетенційних нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень.

У преамбулах до названих вище компетенційних законів зазначається, що вони визначають організацію, повноваження і порядок діяльності відповідних органів виконавчої влади. Проте лише у законах «Про Кабінет Міністрів України» та «Про місцеві державні адміністрації» чітко йдеться про повноваження цих органів виконавчої влади. У ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» законодавець сформулював завдання міністерств, а у ст. 17 — завдання центральних органів виконавчої влади. Але ж міністерство з огляду на статтю 1 вищезгаданого закону належить до системи центральних органів виконавчої влади. Тому викладення у різних статтях закону різних завдань центральних органів виконавчої влади вносить хаотичність у сприйняття та застосування цього закону.

Отже, виходячи зі змісту статей 1–5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та назви розділу III цього Закону, до змісту і назви статей розділу III слід внести такі зміни, які б дали можливість вести мову не про завдання взагалі центральних органів виконавчої влади, а про завдання державних служб, державних інспекцій, державних агентств, центральних органів зі спеціальним статусом. З іншого боку, закріплені у статтях 7 та 17 Закону завдання міністерств, центральних органів виконавчої влади, є, по суті, їх функціями, що свідчить про відсутність термінологічної виваженості у цьому нормативно-правовому акті. Функції ж забезпечення формування та реалізації державної політики в одній чи декількох сферах, що властиві міністерствам, і виконання окремих функцій з реалізації державної політики, які властиві іншим центральним органам виконавчої влади, є досить близькими за змістом. Це може створювати підстави для виникнення компетенційних суперечностей між центральними органами виконавчої влади різних видів. Крім того, без відповіді залишається питання визначення державної політики. Варто було б також сформулювати узагальнене визначення центрального органу виконавчої влади, що за ключовими ознаками від-

межувало б його від інших органів державного управління, в тому числі від інших органів виконавчої влади. При цьому при побудові структури органу державного управління потрібно враховувати первинність функцій та вторинність структури органу. Функції, що закріплені за органом, мають відповідати його нормативно визначеним цілям і завданням, а змісту функцій повинна відповідати компетенція органу державного управління.

Не менш нагальним є питання про принципи діяльності органів державного управління, які визначені відповідними компетенційними законами, але їх зміст законодавцем переважно не розкритий, що надає їм декларативного характеру. Як відомо, принципи діяльності — це основні (засадничі) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст діяльності органів державного управління, визначають напрями і механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин за їх участю. Тому вони відіграють важливу роль у процесі адміністративного нормотворення та правозастосування. Службовці органів державного управління та суди при розгляді публічно-правових спорів також повинні керуватися ними. Особливо це стосується випадків, коли нормативно-правовий акт докладно не регламентує конкретних суспільних відносин. Ігнорування значення принципів діяльності органів державного управління на практиці часто призводить до їх порушення. Зокрема, у 2010–2011 рр. реформування системи центральних органів виконавчої влади було розпочато з видання указів Президента, а не з прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». На законодавчому рівні організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України були визначені пізніше, ніж видані укази Президента про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади і про затвердження типових положень про міністерство та про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Уряду. Виникла ситуація, коли закон відтворює положення підзаконного акта (указу Президента), а не навпаки, підзаконний акт ґрунтується на нормах закону, що є порушенням принципу законності.

Важливим також є питання реформування апарату державного управління. Фахівцями позитивно оцінюється, зокрема, зменшення

кількості міністерств, здійснене в процесі оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, а також відновлення урядових комітетів Кабінету Міністрів України. Поряд з цим потрібно взяти до уваги, що метод реформування апарату державного управління шляхом його скорочення не завжди є ефективним. Запозичення зарубіжного досвіду у питанні кількості міністерств також не завжди є прийнятним для України.

Не менш важливим, на нашу думку, є питання діяльності консультативно-дорадчих органів державного управління — колегій. Наприклад, до участі у роботі консультативних, дорадчих та інших органів допоміжних органів, що утворюються Кабінетом Міністрів України, можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати, науковці та інші фахівці за їх згодою. До складу колегії міністерства входять міністр (голова колегії), перший заступник міністра, заступник міністра (у разі введення), заступник міністра — керівник апарату, можуть входити керівники самостійних структурних підрозділів апарату міністерства, територіальних органів міністерства, а також за згодою — представники інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, наукових і навчальних закладів, громадських організацій, інші особи. На нашу думку, державні службовці Секретаріату Кабінету Міністрів України, працівники міністерства та його територіальних органів мають змогу брати участь у підготовці рекомендацій щодо виконання відповідними органами державного управління своїх завдань, у погодженому вирішенні питань, що належать до їх компетенції, та в обговоренні найважливіших напрямів їх діяльності не лише на засіданнях колегії, а й у ході повсякденного виконання своїх посадових обов'язків. Тому для того, щоб колегія виконувала свою консультативно-дорадчу функцію, в її роботі важливо посилити роль таких членів, як представники інших державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових і навчальних закладів, громадських організацій.

Отже, розвиток адміністративного права та державного управління в Україні потребує глибокого теоретичного осмислення, нових виважених ідей та законодавства, яке б стало підґрунтям для розбудови демократичної, правової держави.