

вказані методи й способи здійснення моніторингової діяльності, принципи правового моніторингу, чітко має бути окреслений механізм організації й проведення правового моніторингу.

Не менш важливим елементом для забезпечення системності правового моніторингу є питання про створення єдиної автоматизованої системи моніторингу в Україні, яка містила б результати моніторингу законодавства, висновки, аналітичні довідки, підготовлені науково-дослідними установами, структурами громадянського суспільства, а також статистичні дані про законодавчі масиви (кількість прийнятих, змінених, скасованих актів, співвідношення частки “нових” законів і законів-редакцій, частота редагування окремих актів або галузей законодавства, кількість підзаконних актів, прийнятих на виконання конкретного закону, кількість спільних підзаконних актів різних відомств; кількісний і якісний склад актів законодавства за рівнями влади, видами органів, що прийняли нормативний правовий акт, за предметним, галузевим критерієм і т.п.). Створення такої системи дозволить не тільки скоординувати діяльність у цьому напрямку, а й керуватися уповноваженим державним органом результатами проведеного моніторингу при підготовці проектів нормативних правових актів.

Ще одним перспективним напрямком є виявлення законів, зміст яких потребує внесення змін і доповнень в аналізований закон. При цьому в багатьох державах встановлюється термін, після закінчення якого законодавець повинен “повернутися” до закону, перевірити зміст, підтвердити його актуальність, за необхідності внести зміни, доповнення або скасувати. У ряді країн невиконання парламентом такого обов’язку тягне автоматичну втрату законом юридичної сили. Можливо, у наших умовах слід встановити такий “термін ревізії” для найбільш важливих, системоутворюючих актів. Або слід встановити термін мораторію на внесення поправок у знову прийнятий акт. Закріплення подібного обмеження буде стимулювати законодавця до більш відповідального підходу до законотворчого процесу й забезпечить певну передбачуваність динаміки законодавства [8, 164].

Отже, ми прийшли до висновку, що правовий моніторинг є важливою умовою ефективного функціонування правової системи. На жаль, на сьогодні в правового моніторингу відсутній офіційний статус виду державної діяльності й функції органів державної влади, що робить

його не обов’язковим, а факультативним. Не має і єдиної структури, яка б здійснювала цю вкрай важливу для держави функцію.

Література

1. Миронов С.М. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы / С.М. Миронов // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. - 2006. - № 4-5. - С. 4-13.
2. Арзамасов Ю.Г. Мониторинг в правотворчестве. Теория и методология : монография / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. - М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. - 194 с.
3. Шаймурунова А.К. Отдельные вопросы мониторинга / А.К. Шаймурунова // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. - № 4. - 2010. - С. 94-97.
4. Градова Ю.В. Мониторинг законодательства у зарубежных странах на современном этапе / Ю.В. Градова // Выборы та демократія. - 2010. - № 2-3 (24-25). - С. 62-68.
5. Градова Ю.В. Институт правового мониторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.02 / Градова Юлія Володимирівна; Харківський національний університет внутрішніх справ. - Х., 2012. - 20 с.
6. Слиска Л.К. Повышение эффективности законотворческой деятельности: стратегия и тактика / Л.К. Слиска // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. - 2006. - № 4-5. - С. 29-34.
7. Мониторинг ефективності законодавства: мета, критерії, реальність / за заг. ред. В.О. Зайчука. - К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2009. - 386 с.
8. Сарсенов А.М. Правовой мониторинг в Республике Казахстан: тенденции и перспективы / А.М. Сарсенов // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. - 2011. - № 4. - С. 162-166

Градова Ю.В.

Доцент кафедри конституційного та міжнародного права, кандидат юридичних наук Одеського державного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 12. 12. 2012

УДК 342.92

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Даценко В. М.

За більше як 20 років незалежності України спостерігається трансформація основних її державних інститутів. Так, ми стали свідками запровадження та активного розвитку в Україні інституту приватної власності, швидкого розвитку ринкових відносин, учасниками яких є держава, органи самоврядування, приватні юридичні й фізичні особи, зміни форми державного правління та розмежування влади в країні між трьома гілками: законодавчою, виконавчою та судовою. Змінилися й вектори зовнішньої політики України, основною метою якої визначено пошук шляхів інтеграції в Європейський Союз, створення оновленої, демократичної, правової, цивілізованої держави. Забезпечення реалізації таких змін, подальшого розвитку нових інститутів держави

потребує реформування також і системи державного управління в Україні, створення нової якісно кращої її моделі. На сьогодні органи державної влади та місцевого самоврядування наділяються вдосконаленими функціями публічного управління, метою яких є забезпечення інтересів держави і суспільства загалом. Такі обставини стали причиною того, що усталений термін “державне управління” не повною мірою відповідає новому змісту управлінських відносин, які складаються в Україні. Натомість, характеризуючи діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, а також деяких інших суб’єктів, наділених владними управлінськими функціями, науковці все частіше використовують термін “публічна адміністрація”.

Питання запровадження в Україні публічної адміністрації досліджували В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька [1], В.П. Тимошук [2], В.Б. Авер'янов [3], В.С. Рижов [4], В.С. Ковальський [5] та інші. Зміст досліджень цих авторів вказує на різноманітність підходів до розуміння терміну “публічна адміністрація”, його зовнішніх ознак і внутрішнього наповнення, а відтак виникає необхідність систематизувати доробки науковців у питанні публічної адміністрації.

Мета дослідження - дослідити сутність поняття публічної адміністрації, проаналізувати передумови виникнення та особливості запровадження публічної адміністрації в Україні.

В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька вказують на те, що демократизація українського суспільства й розбудова сучасної системи державного управління зумовлює необхідність впровадження нових цінностей і принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надаються населенню. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування, обумовлює зростання вимог до рівня професійної підготовки управлінської еліти. Обґрунтуванню цих заходів мають передувати аналіз і узагальнення досвіду функціонування існуючих моделей децентралізованого управління розвинених країн світу, практики реалізації вимог і принципів публічного адміністрування в зарубіжних країнах та вітчизняними органами влади [1, 4].

Дослідження наукових праць щодо реформування системи державного управління в Україні вказує на те, що все більшою популярністю в науковців користується новий термін “публічне адміністрування”, який прийшов на зміну усталеному терміну “державне управління”.

При цьому йдеться не про заміну термінів, а про принципово відмінне ідеологічне й змістове наповнення теорій державного управління та публічної адміністрації [2, 10].

Професор В.Б. Авер'янов вказує на те, що управління з боку держави, яке було домінуючим в усіх сферах за радянських часів, тепер не є настільки визначальним. З огляду на це він пропонує виділити нового суб'єкта – “публічну адміністрацію” у вигляді органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [3].

В.С. Рижов ставить під сумнів саму можливість пристосувати вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави, де однією з ключових засад є принцип розподілу влади [4].

В.П. Тимошук зазначає, що Конституція України не лише закріпила принцип розподілу влади, а й визнала й гарантувала місцеве самоврядування (ст. 7). Звідси увага акцентується ще й на тому, що категорія “державне управління” не дає змоги на теоретичному рівні раціонально обґрунтувати засади відносин між органами державної влади й місцевого самоврядування, і особливо природу місцевого самоврядування. Тому для адміністративного права поняття “державне управління” як методологічна основа не лише не відповідає сучасному стану суспільного розвитку в ідеологічному плані, а є недостатнім для змістового наповнення. Поширений на заході термін позначення всієї системи публічних інституцій та їх діяльності – “публічна адміністрація” дає можливість розв'язати цю проблему [2].

В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька

зазначають, що відсутність категорії “публічне адміністрування” в Україні та в усіх пострадянських країнах обумовлено логічно. Для тоталітарного режиму притаманним було саме державне управління як керуючий вплив на всі боки суспільного життя (виробництво, сільське господарство, освіту, культуру, мистецтво, соціальну сферу й навіть приватне життя). В умовах ринкової економіки така ситуація є неможливою. Підприємства, організації недержавної форми власності функціонують в межах існуючих в державі законів, але самостійно формують політику, стратегію й тактику дій. Їх структурні підрозділи повністю підпорядковані центральному офісу, в якому здійснюються функції планування, організації, мотивації й контролю в повному обсязі. Між державою й приватним підприємством формуються інші відносини, які пов'язані з контролем за дотриманням законів, удосконаленням державної політики, створенням умов для роботи таких підприємств у напрямках, які є дійсно адмініструванням (або регулюванням певної сфери життєдіяльності) [1, 11].

В.С. Ковальський відмічає, що поступове роздержавлення та демонополізація економіки, а також поява ринкового механізму саморегулювання не звільняє державу від необхідності здійснювати широкі економічні, соціально-культурні та інші загальні та спеціальні функції, а зобов'язує виконувати їх в інших формах і за допомогою інших методів: сприяння утворенню ринку капіталу, житла, цінних паперів, прогнозування, податкова, кредитна й дотаційна політика, пільгове квотування, заохочення науково-технічного прогресу тощо, тобто державне регулювання економіки не має нічого спільного з директивними методами командно-адміністративного управління. Владно-примусовий характер державного управління в ринкових умовах якісно змінюється, хоч і зберігає свою принципову природу (йдеться про владну природу, оскільки її витоками є державна воля). Відтак, здійснення загальних функцій, обслуговування суспільних потреб не виключає застосування владно-регулюючих і примусових заходів державного управління, але вони становлять лише допоміжну основу змісту цієї діяльності [5, 11].

На підставі викладеного приходимо до висновку, що на сьогодні між науковцями триває дискусія щодо ролі держави в організації суспільних відносин в Україні. Традиційний термін “державне управління” не повною мірою відповідає меті держави в організації суспільних відносин у демократичній і правовій державі. Невідповідність виникає вже на стадії основ функціонування нашої держави, а саме: поділу влади на три гілки - законодавчу, виконавчу, судову.

Термін “державне управління” також не дає відповіді на питання щодо організації відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Так, на сьогодні органам місцевого самоврядування делеговані значні повноваження щодо організації суспільних відносин у межах певної територіальної громади. До функцій місцевого самоврядування віднесені питання в податковій, земельній, будівельній та інших сферах суспільного життя. Організуючий вплив цих органів є значним, проте, з огляду на суб'єктний склад, не охоплюється терміном “державне управління”.

Керуючий вплив державного управління на всі сторони суспільного життя є притаманним для тоталітарної держави, проте, у ринкових відносинах такий вплив є неможливим. Суб'єкти господарювання приватного сек-

тору економіки здійснюють свою діяльність на власний розсуд, без будь-якого управлінського впливу держави. Це не означає, що такі підприємства є повністю автономними від державного впливу, проте, відносини, що складаються між державою й підприємством, несуть не управлінський, а регулятивний характер. У цьому разі на законодавчому рівні встановлюються правила діяльності певного виду підприємств (наприклад, шляхом ліцензування певного виду діяльності), а перед державними органами ставиться задача контролювати дотримання підприємствами відповідних законодавчих приписів. Отже, слід погодитися з висновками вказаних авторів, що на сьогодні термін “державне управління”, який існував ще в радянські часи, втрачає свою актуальність, що потребує пошуку іншого терміну, який би міг заповнити цю прогалину. Таким терміном є “публічна адміністрація”.

Вітчизняні науковці пропонують такі підходи до розуміння терміну “публічної адміністрації”.

В.Б. Авер'янов під терміном “публічна адміністрація” пропонує розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону й здійснюють інші публічно-управлінські функції [3].

Словник термінів і понять з державного управління надає таке визначення: “Публічна адміністрація - це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є: а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування” [6].

Т.М. Кравцова, А.В. Солонар вказують на те, що публічні функції виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, а й іншими суб'єктами, зокрема: державними та комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, підприємствами. Такі суб'єкти, що належать до публічного сектору й виконують публічні функції (наприклад, невідкладна медична допомога, рятувальні служби тощо), вимагають особливого режиму праці, відмінного від праці в приватному секторі. Тому залежно від обсягу публічних завдань (якщо за певних умов приватний сектор не повинен або не може виконувати відповідні завдання, які є необхідними для держави та суспільства) поняття публічної служби може розширюватися.

До ознак публічної адміністрації автори відносять наступні: 1) певним чином узгоджена й організована система органів; 2) суб'єктом виступає держава в особі органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування; 3) складовими елементами системи виступають також державні заклади, установи, організації; 4) публічна адміністрація спирається на владні повноваження, виконує адміністративно-управлінські функції; 5) діяльність публічної адміністрації поширюється на все суспільство; 6) метою діяльності виступає забезпечення інтересів як держави, так і суспільства загалом, а не окремих громадян і соціальних груп; 7) щодо методів впливу, то окрім комплексу правових, політичних, економічних методів і засобів, застосовується й примус за допомогою правоохоронних органів.

Отже, під поняттям “публічна адміністрація” автори розуміють систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства загалом, а також сукупність

цих адміністративно-управлінських дій і заходів, встановлених законом [7, 523].

О.П. Світличний пропонує наступне визначення публічної адміністрації - це законодавчо-організуюча діяльність органів публічної влади, їх посадових осіб, що здійснюється з метою практичної реалізації поставлених цілей і задач держави у всіх формах суспільного життя [8, 328].

Публічна адміністрація, на думку М. Міхровської, виступає симбіозом змісту термінів “державне управління” та “місцеве самоврядування” і є сукупністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що підпорядковані публічній владі, діяльність яких спрямована на виконання закону й реалізацію інших публічно-управлінських функцій, які можуть делегуватися підприємствам, установам, організаціям, і будь-які інші суб'єкти, які здійснюють функції публічного управління, які своєю діяльністю забезпечують права й свободи людини й громадянина [9, 90-93].

Аналіз запропонованих підходів щодо розуміння терміну “публічна адміністрація” дозволяє прийти до висновку, що його суб'єктами є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. При цьому слід погодитися з тими науковцями, які до таких суб'єктів також відносять інших суб'єктів, яких держава наділила функціями публічного управління. Відносини в межах публічного адміністрування характеризуються підпорядкованістю закону, а не суб'єкту управління, децентралізацією, що вказує на те, що функції адміністрування здійснюють не тільки органи центральної влади, а й місцеві органи влади, що забезпечує максимальну ефективність його діяльності на місцях, узгодження інтересів учасників процесу, відповідальність суб'єкта й об'єкта за стан системи.

У нормативних актах України термін “публічна адміністрація” не згадується. Між тим у проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні публічну адміністрацію визначено як органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій) [10].

В.Б. Авер'янов вказує на те, що основами Концепції належного урядування є: 1) урядування по-новому визнає силу держави. Донедавна правозахисники вагалися з відповіддю на питання про те, яка з держав може краще гарантувати права людини й громадянина - сильна чи слабка? Концепція управління трансформує “владу над” у “владу для”, нівелюючи таким чином потребу держави застосовувати силові механізми, оскільки рішення будуть виконуватися добровільно; 2) сама концепція орієнтована на задоволення потреб та інтересів людини. Однією з її основних цілей є підвищення ефективності й результативності державного управління, яке “служить” людині, а не людина є одним зі складових елементів процесу управління державою; 3) поліцентричність - одна з найважливіших рис концепції урядування - наявність кількох центрів прийняття рішень. Це дозволяє приймати рішення на тому рівні, який найкраще може розв'язати певну суспільну проблему, і створює перепони для монополізації влади з прийняття рішень одним з центрів [11, 80].

У широкому сенсі до “публічної адміністрації”, крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо

публічної (державної) відповідальності, під “публічною владою” (або органами публічної влади) слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) і будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [12, 375].

Підсумовуючи викладене, під публічною адміністрацією пропонуємо розуміти органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також суб'єкти, яких держава наділила функціями публічного управління, які здійснюють виконання публічно-управлінських функцій, метою яких є забезпечення інтересів держави й суспільства загалом, а їх діяльність характеризується підпорядкованістю закону, децентралізацією, узгодженням інтересів учасників процесу, відповідальністю суб'єкта й об'єкта за стан системи.

Література

1. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька [та ін.]; за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 306 с.
2. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України: монографія / Авт.-уклад. В.П. Тимошук; Центр політико-прав. реформ. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
3. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117-122.
4. Рыжов В.С. К судьбе государственного управления / В.С. Рыжов // Государство и право. – 1999. – № 2. – С. 14-22.
5. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: навч. посіб. / В.С. Ковальський (керівник авт. колекти-

ву), В.Т. Білоус, С.Е. Демський та ін.; відп. ред. Я. Кондратьєв. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.

6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

7. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.М. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522-525.

8. Світличний О.П. Співвідношення понять “державне управління” і “публічна адміністрація” / О.П. Світличний // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2011. – Вип. 75. Ч. 2. – С. 189-195.

9. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії / М. Міхровська // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка / редкол.: Р.А. Майданчик. – К.: КНУ, 2011. – Вип. 88: Юридичні науки. – С. 90-93.

10. Концепція реформування публічної адміністрації [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.

11. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т.О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11-19. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.

12. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / В.Б. Авер'янов, М.А. Бояринцева, І.А. Кресіна та ін.; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Наук. думка, 2007. – 586 с.

Даценко В. М.

*здобувач кафедри управління в ОВС Національної академії внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 09. 12. 2012*

УДК 342.055

РОЗВИТОК СУЧАСНИХ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

Погиба П. П.

Сучасна держава характеризується динамічним розвитком всіх сфер публічного адміністрування, що своєю чергою зумовлює появу нових питань як теоретичної, так і практичної спрямованості. Про їх важливість і значимість для держави й суспільства свідчить постійний інтерес як науковців, так і практичних та політичних діячів. До одних з таких питань з певністю можна віднести питання, що пов'язані з удосконаленням адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні.

Зазначимо, що на сучасному етапі державотворення стратегічним напрямом удосконалення системи публічної влади в Україні є формування таких механізмів, які б забезпечували ефективність управлінських рішень, чітке розмежування й збалансованість повноважень і функцій різних державних структур. Йдеться про одночасне вирішення двох взаємопов'язаних завдань: формування цілісної державної регіональної політики та створення ефективної системи її реалізації.

Модель публічного адміністрування, що використо-

вується в Україні на територіальному рівні, характеризується численними внутрішніми суперечностями й неузгодженістю, організаційним і функціональним дуалізмом, що проявляється, з одного боку, у відносно широкій компетенції місцевих державних адміністрацій без їх відповідного організаційного забезпечення, а з іншого, у дублюванні місцевими державними адміністраціями повноважень територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади й навпаки. Конкуруюча компетенція призводить до латентного протистояння управлінських структур різних рівнів, а іноді й до адміністративних конфліктів. Унаслідок цього місцеві державні адміністрації не повною мірою виконують свою основну функцію - забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідних територій, а територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади сповна не враховують інтереси регіонів [1, 5].

Питання формування в Україні ефективної системи місцевих державних адміністрацій набуло актуальності в перші роки незалежності, що було зумовлене необ-