

parity of a principle of publicity of the judicial consideration defined by the Constitution of Ukraine, with its fastening by the administrative-remedial legislation, and also the basic differences in understanding of the right to publicity and transparency in administrative legal proceedings of Ukraine are investigated.

УДК 342.51

М. М. Добкін

ПРИЗНАЧЕННЯ ТА МЕТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Проаналізовано питання призначення і мети діяльності місцевих державних адміністрацій, які визначають місце цього органу в системі органів держави та лежать в основі формулювання його завдань і функцій.

В основі створення та організації діяльності місцевих державних адміністрацій лежать явища, які виступають рушійною силою їх дій і дають можливість встановити їх місце у системі механізму державного управління. Виявлення зазначених явищ, на нашу думку, може бути покладено в основу визначення напрямків подальшого удосконалення функціонування та підвищення ефективності здійснення цими органами виконавчої влади державного управління. Така спрямованість наукового пошуку обумовлена необхідністю наукового забезпечення реалізації процесу оптимізації всієї системи органів виконавчої влади як основної складової механізму державного управління, яке відбувається у нашій країні в контексті продовження адміністративної реформи. Продовження дослідження окремих, найбільш визначальних, характеристик діяльності органів держави обумовлено також потребою як теоретичного обґрунтування, так і практичної реалізації публічно-сервісної концепції діяльності державної влади, що відповідає ідеології розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави. Зокрема, до таких характеристик слід віднести призначення та мету діяльності місцевих державних адміністрацій. І є всі підстави вважати, що їх встановлення та належне правове закріплення сприятиме удосконаленню організації діяльності цього державного органу щодо здійснення функцій державного управління. Таке значення розв'язання питань призначення та мети діяльності місцевих державних адміністрацій не тільки підкреслює теоретичне значення тих результатів, що будуть отримані під час їх висвітлення, а й вказує на їх практичну значущість, у тому числі і для оптимізації функціонування системи органів виконавчої влади, частиною якої вони є.

Хоча дослідженю відповідних аспектів діяльності органів виконавчої влади було присвячено чимало праць, зокрема В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, А. П. Коренєва, В. К. Колпакова, В. Я. Малиновського, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришко, Ю. О. Тихомирова та ін., постановка питання про призначення та мету їх діяльності, у тому числі і місцевих державних адміністрацій, як показує узагальнення останніх публікацій в цій сфері, є невипадковою. Це пояснюється тим, що саме з цими характеристиками пов'язується визначення завдань, функцій та повноважень цього органу держави. Однак питання призначення та мети діяльності місцевих державних адміністрацій практично не висвітлювалося, а якщо і було предметом наукового дослідження, то, як правило, у загальному контексті, без приділення цим явищам окремої уваги, що не сприяло розкриттю їх змісту. Свідченням цього є відсутність чіткого нормативно-правового закріплення у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» призначення та мети діяльності цих органів виконавчої влади. Тому завданнями статті є встановлення призначення та визначення мети діяльності місцевих державних адміністрацій, опрацювання можливого формулювання нормативного їх змісту як категорій, які лежать в основі створення та організації діяльності цих місцевих органів виконавчої влади.

Насамперед відмітимо, що заснування будь-якого органу, установи чи підприємства пов'язано із наявністю якої-небудь соціальної (державної) потреби або необхідності (вирішення певного соціально важливого завдання або виконання соціально значущої функції) у певній сфері соціального (державного) управління або виробництва. Ця потреба або необхідність і визначає призначення органу, установи, впливає на визначення мети їх створення та діяльності. Зокрема, слушно вказується, що організація не може функціонувати без цільових орієнтирув, вони створюються для задоволення різноманітних потреб людей [1, с. 217]. І, мабуть, важко собі уявити існування та діяльність певного організаційного утворення, яке б не мало якогось призначення, не передбачало досягнення якої-небудь мети, не сприяло виконанню певних завдань та не здійснювало тієї чи іншої функції. Наведені положення повністю стосуються місцевих державних адміністрацій, більше того, їх дослідження щодо цього органу виконавчої влади набуває особливого значення, враховуючи обсяг та значення тих питань і сфер життя регіону, управління якими здійснюється цим органом виконавчої влади.

Щодо взаємозв'язку відзначених вище понять («мета», «завдання», «функції»), то окрім науковці цілком обґрунтовано вказують на існування певного понятійного рядка, який відображає залежність між ними, де певна послідовність покладена в основу організації окремих видів суспільно важливої діяльності. Наприклад, діяльність щодо забезпечення національної безпеки В. А. Ліпкан пропонує розглядати крізь призму таких основних елементів як мета, завдання, функції [2, с. 18], а, приміром, К. О. Закоморна, досліджуючи завдання та функції, що реалізує омбудсман, пов'язує їх із забезпеченням прав і свобод людини та громадянина, а виявлення цих характеристик здійснює на ґрунті аналізу практики діяльності омбудсмана [3, с. 11]. Тобто знову визначення завдань та функцій певного органу безпосередньо залежить від мети його створення. До речі, такий висновок підтверджується аналізом змісту положень п. 2 «Визначення термінів» Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади [4], яке діяло до 2010 р.

Залежність між метою створення (існування та діяльності) органу і тими завданнями, які він вирішує, функціями, які він виконує, відмічається й іншими вченими. Так, прикладом цього є результат дослідження О. В. Поколодною завдань центрів зв'язків з громадськістю державних податкових адміністрацій, які полягають в інформаційному, аналітичному, консультивно-методичному забезпеченні діяльності цих органів [5, с. 14]. З наведеного прямо простежується як інформаційна мета створення цього органу, так і інформаційні за своєю сутністю завдання та функції його діяльності. Окремо відзначимо, що певною мірою призначення органу відображається у його назві. Так, у наведеному вище прикладі назва «центр зв'язків» як показує мету діяльності (встановлення зв'язків), так і характеризує компетенцію відповідного органу (передавання, аналіз та методичне забезпечення інформаційної діяльності організації).

Наведені висновки (послідовність вжиття і залежність між поняттями «мета» – «завдання» – «функції», а також вплив призначення та завдань органу на його назву) мають під собою важливе методологічне підґрунтя і наслідки практичної їх реалізації.

По-перше, це ставить вимоги до встановлення відповідності та доцільноті створення органу із врахуванням необхідності забезпечення досягнення відповідної мети. Так, якщо виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня, а також державне управління соціально-економічним розвитком регіону на місцях у повній мірі та до-

статньо ефективно можуть здійснювати, наприклад, органи місцевого самоврядування через відповідні виконавчі їх органи, то навіщо тоді створювати дублюючі органи у вигляді місцевих державних адміністрацій. Але якщо забезпечення реалізації державою її функцій на рівні областей потребує координації, акумуляції та управління діями людей і ресурсами з боку саме органу державної влади, то при побудові системи державного управління слід створювати органи, які будуть максимально наближені до адміністративно-територіальних одиниць і забезпечуватимуть їх розвиток, реалізацію функцій держави та управління на місцях. І саме такими органами на цей час є місцеві державні адміністрації.

По-друге, під час створення органу визначається коло його завдань, функцій та надаються певні повноваження для забезпечення досягнення певної мети, наприклад, якісного державного управління на місцях. Це має відображення в його назві, що сприяє не тільки визначення місця органу серед інших державних органів, а й встановлює коло питань, які передбовуть у його віданні, що сприяє розподілу загального обсягу реалізації функцій держави між відповідними органами. Так, якщо мова йде про місцевий орган виконавчої влади (ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), яка, як відомо, є основним елементом державного управління [6, с. 20–21], то органи цієї гілки влади на місцях можна називати місцевими органами державного управління. Враховуючи те, що як рівноцінний замінник до терміна «управління» вживається термін «адміністрація», маючи на увазі сам процес здійснення управління (адміністрування), де поняття адміністрування відповідає поняттю адміністративно-державного управління [7, с. 36; 8, с. 10–11], то вказані органи цілком обґрунтовано можна позначати як «місцеві органи державної адміністрації» або, як зараз, «місцеві державні адміністрації».

По-третє, оскільки мета визначає завдання діяльності, функції та компетенцію органу, де кореляція між метою та рештою явищ має характер залежності, то, говорячи про орган, який має здійснювати загальне управління цілою низкою питань та комплексом сфер життя регіону, необхідно передбачити, що завдання та функції цього органу будуть мати універсальний і загальний характер, що відобразиться і в його компетенції. В іншому випадку, коли ми ведемо мову про досягнення конкретної мети, наприклад, забезпечення ефективності діяльності житлово-комунального господарства регіону, то створення відповідного органу пов'язуватиметься із поставленням перед ним конкретних завдань, а сам орган буде характеризуватися як орган спеціальної компетенції. Зокрема, з цього приводу в літе-

ратурі відмічається, що від того, який обсяг і характер компетенції мають органи виконавчої влади, їх поділяють на: органи загальної компетенції, органи галузевої компетенції, органи спеціальної (функціональної) компетенції, органи предметної компетенції [9, с. 74]. Вважаємо, що реалізація такого компетенційного підходу не тільки сприяє побудові взаємно узгодженої системи органів виконавчої влади, а й певним чином забезпечує побудову внутрішньої їх структури, принаймні значних за сферою управління (наприклад область) та компетенцією (загальної компетенції) органів цієї гілки влади, до числа яких належать місцеві державні адміністрації.

До речі, висновок про те, що внутрішня структура досліджуваного нами органу має також відображати поділ за ознакою компетенції, тобто на управління, відділи та інші структурні підрозділи загальної, галузевої, спеціальної (функціональної) та предметної компетенції, підтверджується аналізом Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» від 01.08.2007 № 996 [10], а також структури Харківської обласної державної адміністрації. Зазначений поділ у науковій літературі характеризується як функціональна департаменталізація – процес розподілу організації на окремі елементи, кожен з яких має свої чітко визначені, конкретні завдання та обов’язки, створення функціональної структури зводиться до групування персоналу за тими завданнями, які вони виконують [11, с. 113].

Отже, узагальнюючи наведене, можна зробити висновок про важливі значення досліджуваних питань, особливо таких центральних понять, як призначення та мета функціонування для побудови, організації та безпосередньої діяльності місцевих державних адміністрацій. Це додатково підкреслює актуальність та важливість вирішення питань, які є предметом дослідження у цій статті.

Насамперед, вважаємо за необхідне забезпечити формування єдиного понятійного апарату нашого наукового дослідження. У його основу варто покласти аналіз змісту термінів «місія» («призначення»), «мета», адже встановлення значення цих понять та їх однакове тлумачення є запорукою обґрунтованості та достовірності майбутніх висновків, а також їх однакового сприйняття іншими дослідниками. Як свідчить проведений аналіз, поняття «мета» означає те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти [12, с. 520, 1365]. Таким чином, можна говорити про те, що визначення мети створення та діяльності місцевих державних адміністрацій лежить поза межами цієї організації та визначається кимось зовні, тим, хто до чогось прагне або

хоче щось отримати від створення та дій цього органу. В цьому контексті відмічається, що організація – це група людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення загальної мети, де мета всіх організацій включає перетворення ресурсів для досягнення певних результатів [11, с. 3].

З приводу визначення мети створення місцевих державних адміністрацій вкажемо, що відносно цього органу тими, хто координує його діяльність та прагне або хоче отримати від створення та дій цього органу певні результати, є Президент України та Кабінет Міністрів України. Адже саме перед державою, главою якої є Президент України (ст. 102 Конституції України), а механізм управління якої очолює Кабінет Міністрів України (ст. 113 Конституції України), відповідальні та підзвітні і підконтрольні місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень (ст. 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Наведене підтверджується також аналізом змісту ст. 106, 116, 118 Конституції України, ст. 1, 23 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 № 2591-VI, ст. 2, 5 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Таким чином, є підстави вважати, що мету створення та діяльності місцевих державних адміністрацій визначають ті особи, які у подальшому керують (контролюють) їх діяльністю. Заснування та подальше функціонування місцевих державних адміністрацій є засобом забезпечення досягнення мети, до якої прагнуть або чого хочуть досягти Президент України та Кабінет Міністрів України. Відповідно, мета створення та діяльності місцевих державних адміністрацій пов’язана з метою діяльності вище названих суб’єктів, ними обумовлена та від них походить. І якщо проаналізувати відповідні статті Конституції України (ч. 2 ст. 102, 113) та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 1–3), то можна сформулювати наступне призначення та мету діяльності місцевих державних адміністрацій: здійснення виконавчої влади для забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Така трактовка в цілому узгоджується із розумінням поняття «мета діяльності органу виконавчої влади», яке містилося у Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затвердженому наказом Головдержслужби України від 29.07.2005 № 189, під якою пропонувалося розуміти конкретний стан окремих показників діяльності органу в певний момент часу, досягнення яких є бажаним і на досягнення яких спрямована діяльність органу» [4]. Такими показниками цілком

можна вважати наведені явища (державний суверенітет, територіальна цілісність, забезпеченість прав і свобод людини). У цьому контексті вказується, що головним критерієм ефективності сучасного державного управління є якнайповніша відповідність управлінської діяльності інтересам суспільства, забезпечення прав і свобод громадян, їх практичної реалізації, здійснення політичних і соціальних цілей та завдань [7, с. 54].

З приводу зазначеного звернемо також увагу на те, що у фаховій літературі з менеджменту наголошується, що організація створюється з урахуванням таких основоположних характеристик, як місія та мета. На нашу думку, ці поняття також можна застосувати і щодо наведеної нами формулювання та діяльності місцевих державних адміністрацій. При цьому варто врахувати, що місія розглядається як сформульоване твердження відносно того, для чого або з якої причини існує організація, тобто місія розуміється як твердження, що розкриває сенс існування організації, в якому виявляється відмінність цієї організації від інших подібних [1, с. 204]. Подібне трактування поняття «місія» (призначення органу для вирішення проблем суспільства) щодо діяльності органу виконавчої влади міститься у нормативних актах [4]. При такому підході місія (призначення) місцевих державних адміністрацій полягає у здійсненні виконавчої влади в областях і районах, містах Києві та Севастополі, а метою (показники, на досягнення яких спрямована діяльність МДА), враховуючи вищеприведене, є забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина в межах цих територіальних одиниць. Вважаємо, що таке тлумачення відповідає як справжньому функціональному призначенню місцевих державних адміністрацій (місцеві органи виконавчої влади), так і функціям та змісту функціонування сучасної держави Україна (ст. 1–3 Конституції України). Підтвердження подібній позиції, згідно з якою місцеві державні адміністрації необхідно розглядати як окремий елемент системи засобів діяльності демократичної, соціальної, правової держави, ми знаходимо і в науковій літературі, присвяченій сучасним формам та напрямкам розвитку вітчизняного адміністративного права. Зокрема, більшість фахівців відмічає, що саме сервісна концепція (концепція публічно-сервісних відносин держави з людиною), згідно з якою суб'єкти публічного управління мають якнайповніше забезпечувати і обслуговувати правомірні потреби, права, свободи і законні інтереси приватних фізичних та юридичних осіб, є основним напрямом розвитку адміністративного права України, становлення нової його ідеологічної доктрини [13, с. 149; 14, с. 63; 15, с. 177]. І саме

виходячи із цих позицій щодо розуміння місії та мети діяльності місцевих державних адміністрацій, необхідно розглядати інші питання, пов'язані з діяльністю цих органів державної влади. З цього приводу в науковій літературі відмічається, що завданням будь-якої державної влади є забезпечення наявними засобами стабільності в суспільстві, збереження суспільного спокою та удосконалення суспільних відносин [7, с. 17], з чим варто повністю погодитися.

У контексті наведеного висновку необхідно підкреслити, що як місія (призначення), так і мета діяльності місцевих державних адміністрацій повинні знайти своє відповідне нормативно-правове відображення. Це не тільки сприятиме більш чіткому встановленню призначення, спрямування та характеру діяльності цього органу, а й забезпечить реалізацію його призначення відповідно до концепції демократичної, соціальної, правової держави, якою є Україна. Така потреба обумовлена також тим, що чинний Закон України «Про місцеві державні адміністрації» не передбачає достатньою мірою нормативного вираження цих важливих складових фундаменту організації та діяльності місцевих державних адміністрацій. Враховуючи викладене, пропонуємо внести відповідні зміни до ст. 1 цього Закону, виклавши її у такій редакції:

«Стаття 1. Місцеві державні адміністрації в системі органів виконавчої влади

На місцеві державні адміністрації покладається здійснення виконавчої влади в областях і районах, містах Києві та Севастополі.

Місцеві державні адміністрації входять до системи органів виконавчої влади і в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою.

Діяльність місцевих державних адміністрацій в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць спрямована на всебічне забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Вважаємо, що запропоновані нормативні зміни мають вплинути на ефективність діяльності цього державного органу, що у кінцевому підсумку сприятиме якісно новому забезпечення місцевими державними адміністраціями конституційних прав та свобод особи у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. А подальші наукові дослідження до-

цільно спрямувати на з'ясування особливостей реалізації цілей у безпосередній діяльності цих органів виконавчої влади.

Список літератури: 1. Виханский О. С. Менеджмент : учебник / О. С. Виханский, А. И. Наумов. – 3-е изд. – М. : Гардарика, 1998. – 528 с. 2. Ліпкан В. А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. А. Ліпкан. – К., 2008. – 34 с. 3. Закоморна К. О. Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / К. О. Закоморна. – Х., 2000. – 16 с. 4. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : наказ Головдержслужби України від 29 лип. 2005 р. № 189 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 33. – Ст. 2005. 5. Поколодна О. В. Механізм вдосконалення взаємодії органів податкової служби з громадськістю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / О. В. Поколодна. – Х., 2007. – 22 с. 6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с. 7. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : РВВ «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с. 8. Щёкин Г. В. Теория социального управления : монография / Г. В. Щёкин. К. : МАУП, 1996. – 408 с. 9. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 10. Про затвердження рекомендаційних переліків управління, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України : від 1 серп. 2007 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 58. – Ст. 2307. 11. Басовский Л. Е. Менеджмент : учеб. пособие. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 216 с. 12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с. 13. Галунько В. В. Концептуальні підходи до розвитку сучасного адміністративного права України / В. В. Галунько // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 143–151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09gvbaru.pdf>. 14. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 15. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / редактор: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрід. думка, 2004. – 584 с.

Надійшла до редколегії 13.07.2011

Проанализированы вопросы назначения и цели деятельности местных государственных администраций, которые определяют место этого органа в системе органов государства и лежат в основе формулировки его задач и функций.

Questions of the appointment and purpose of activity of local state administrations which determine the location of this organ in the system of the state organs and also are the basis of the wording of its tasks and functions are analysed.