

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Обґрунтовано доцільність розгляду державного управління з позицій сучасного розуміння соціальних процесів як взаємодії держави та громадянського суспільства. Із метою реалізації “людиноцентристської” ідеології діяльності інститутів держави запропоновано вдосконалення адміністративного законодавства здійснювати на базі нової концепції розвитку законодавства України.

The expediency of consideration of the government from positions of modern understanding of social processes as the interaction of the state and a civil society has been proved. With the purpose of realization the “peoplecentered” ideology of state institutions activity the improvement of the administrative legislation on the basis of the new concept of development the legislation of Ukraine has been offered.

Виходячи з того, що права і свободи людини та їхні гарантії мають визначати зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України [1]), органи державної влади України повинні усвідомлювати своє призначення та активізувати зусилля щодо якісного виконання свого головного обов'язку. У зв'язку з цим вельми важливого значення набувають питання вдосконалення системи державного управління, оскільки саме від ефективності управлінської діяльності залежить створення умов для належних реалізації та захисту прав і свобод громадян та забезпечення виконання покладених на них обов'язків. Водночас слід зазначити, що і Концепція адміністративної реформи в Україні [3] акцентує увагу на необхідності переосмислення організаційних і правових засад державного управління, науково-методологічної бази адміністративного права як галузі публічного права та відповідного законодавства України. Вважаємо, що звернення науковців до порушених питань постає цілком актуальним та своєчасним.

Безумовно, вирішенню проблем удосконалення державного управління, зокрема в їхніх організаційно-правових аспектах, приділяти увагу вчені в галузі теорії держави і права, адміністративного права, державного управління, що знайшло відображення у відповідних наукових працях [4; 6; 7; 11; 14]. Водночас реалії сьогодення свідчать про необхідність подальшого розвитку ідей, сформульованих у контексті нової наукової доктрини вітчизняного адміністративного права – переорієнтування адміністративного права з галузі, яка “обслуговувала” владу під час

реалізації останньою своїх повноважень, на галузь права, котра служить людині. У роботі цілком поділяється точка зору професора С. Стеценка щодо необхідності проведення подальших наукових досліджень, спрямованих на “деталізацію” основних ідей, доведення їх до реального втілення в життя (у законодавство, навчальний процес тощо) [16], оскільки далеко не завершеним постає процес визначення ключових засад реформування вітчизняного адміністративного права та державного управління.

Метою цієї роботи постає визначення й обґрунтування оновленого підходу до аналізу системи державного управління, а також вихідних засад концепції реформування законодавства України як основи розвитку адміністративного законодавства.

На нашу думку, доцільно розглядати адміністративну реформу в Україні як спробу налагодити діалог держави з суспільством у перехідний період. При цьому в роботі акцентується увагу на тому, що діалог у політиці – це найважливіший методологічний принцип розуміння демократичних процесів. Механізм узаємодії державної влади та громадянського суспільства має складний, багаторівневий характер. Процес реформування, що здійснюється в Україні, відбувається як протистояння ліберальної та консервативно-бюрократичної позицій з приводу політичного діалогу, що призводить до непередбачуваних змін, до економічної та соціальної нестабільності. З огляду на те, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави, а також стане близькою до потреб і запитів людей [10], у роботі вважалось за доцільне звернутися до аналізу сутності й закономірності державного управління з позицій сучасного розуміння соціальних процесів

Традиційно основними теоретичними підходами щодо визначення управління слугували головні положення кібернетики та теорії систем. Водночас синергетика продовжує, розвиває та поглиблює уявлення кібернетики й теорії систем. Виходячи з того, що стан сталої рівноваги – це лише один етап на шляху розвитку складноорганізованих соціальних систем, синергетика досліджує нерівноважні системи, що знаходяться у процесі еволюційної зміни, тобто вивчає стан соціальних систем “в епоху змін” [2, с. 3 – 5]. Цікавими, на наш погляд, постають основні положення синергетики, які підтверджують тезу, що складноорганізованим системам не слід нав’язувати шляхи їхнього розвитку. Більш того, сама ідея силоміць (тобто всупереч закладеним у них об’єктивним закономірностям) управляти такими системами може бути гальмом на шляху їхнього розвитку. Одним зі способів такого насильницького управління може виявитися й державний, у тому числі адміністративний, примус. Отже, необхідно визначити його місце у механізмі державного управління. Це

питання пов'язано з визначенням ефективності усього державного управління, з питанням про співвідношення в його арсеналі методів переконання та примусу.

Слід підкреслити, що загально визнане визначення державного управління [5, с. 38] притаманне лінійним системам, в яких, з позицій кібернетики, управління здійснюється як вплив суб'єкта на об'єкт з метою приведення його в заданий стан. З позицій синергетики, необхідно характеризувати державне управління не як владний вплив суб'єкта на об'єкт, але як взаємодію суб'єкта з навколишнім середовищем (об'єктом управління) з метою пізнання притаманних йому закономірностей, а також гармонічного “вбудування” до нього шляхом пристосування своєї поведінки до цих об'єктивних закономірностей. У цьому разі можна казати про перехід від управління суспільством до “діалогу з суспільством” [8, с. 30]. Таким чином, підтверджується висновок про те, що зростання демократизації суспільства – шлях прогресу та розвитку. На новій основі та новому витку підтверджуються положення думок багатьох учених. Так, Б. Курашвілі писав, що державне управління – “це, безумовно, вплив, але якщо бути точніше, то взаємодія, і якщо на визначення державного управління буде виділено лише одне слово, то слід було б сказати, що – співробітництво” [12, с. 88-89].

Науковцями висловлюється думка, що, зважаючи на один із головних законів у синергетиці – закон ієрархічності, системності світу, для соціальних систем доцільно використовувати “теорію соціальних відносин обмінного типу” [2, с. 80]. При цьому мається на увазі, що обмінним відносинам (відносини взаємодії) притаманний антиентропійний ефект, водночас відносини нерівноцінні, тобто відносини владного впливу, посилюють руйнівні тенденції. Отже, якщо йдеться про відносини обміну, то держава може очікувати і вимагати від громадян дотримання своїх приписів лише в тому разі, коли вона надає їм який-небудь соціальний еквівалент, наприклад забезпечує стабільне існування, гарантовану роботу та ін. Тобто держава виконує своє призначення як суб'єкт управління, що забезпечує життєдіяльність системи. Відповідно, якщо держава як суб'єкт управління не надає громадянам “на ринку соціальних послуг” умов для нормального рівня життя, то в обмін отримує еквівалентне ставлення до самої себе у вигляді різноманітних відторгнень будь-яких державних пропозицій, у тому числі позитивних для суспільства. Унаслідок чого зростає необхідність застосування методів примусу, оскільки добровільно приписи держави громадянами не виконуються.

Вважаємо, що здійснюючи адміністративну реформу, вельми важливо звернути увагу на такі положення:

- збільшення кількості адміністративних правопорушень пов'язано, серед іншого, з невиконанням державою своєї соціальної ролі;
- боротьба з правопорушеннями будь-якого роду повинна

починатися не тільки і не стільки з примусу, а передбачати, передусім, забезпечення виконання державними органами своїх функцій;

– для того щоб заходи адміністративної відповідальності були ефективними, вони повинні відповідати життєвим реаліям, сприйматися громадянами як справедливі, тобто адміністративне законодавство повинно змінюватися швидше, оскільки воно значною мірою пов'язане із захистом порядку державного управління, а також приводитися у відповідність до соціально-економічних процесів, що відбуваються в суспільстві.

Таким чином, визначення державного управління як взаємодії держави та суспільства дозволяє дійти висновку про те, що громадяни виконують свої правові обов'язки тоді, коли держава виконує свої. Відповідальність громадян перед державою повинна обов'язково врівноважуватися відповідальністю держави перед суспільством. Ця теза повною мірою стосується встановлення й застосування адміністративної відповідальності. Безумовно, ще занадто рано говорити про існування належного рівня діалогу між владою та суспільством. Водночас це дійсно шлях до розбудови громадянського суспільства та правової держави.

Реформування адміністративного законодавства має здійснюватися на основі положень Конституції України при комплексному підході до реформування інших галузей законодавства (цивільного, кримінального, трудового, фінансового тощо) [9, с. 283]. Науковці, що дотримуються такої думки, обстоюють позицію, що такий підхід можливо запровадити шляхом розроблення та реалізації належної державної політики в галузі розвитку національного законодавства. Оскільки саме законодавство є найбільш вагомою складовою нормативної частини правової системи, від нього насамперед залежить забезпечення зв'язків між усіма елементами правової системи, а також між правовою, економічною, політичною та іншими підсистемами соціальної системи українського суспільства [13, с. 187]. Вважаємо, що така ситуація зумовлює необхідність ініціалізації з боку Президента України заходів щодо створення науково обґрунтованих засад розвитку законодавства України в умовах адміністративної та конституційної реформи.

Цей процес, на нашу думку, має передбачати проведення зваженого аналізу формування законодавства незалежної України. Реформа законодавства, яка розгорнулася в країні з 1991 р., супроводжувалася інтенсифікацією законотворчої діяльності, розширенням сфери приватноправового регулювання, запровадженням загальнодозвільного принципу правового регулювання [15], спостерігалася різке зростання питомої ваги законів серед нормативно-правових актів. Водночас законодавству того періоду були притаманні безсистемність, суперечливість, техніко-юридична недосконалість, наявність прогалин тощо [13, с. 184]. Унаслідок надмірної декларативності законів,

відсутності чітко відпрацьованого механізму дії їхніх приписів зростала кількість підзаконних актів, які нерідко тлумачили положення закону на угоду відомчим інтересам. Цілком поділяємо точку зору Л. Луць, що інтеграційні процеси в системі нормативно-правових актів вимагають підвищення ролі закону не тільки в системі законодавства, а і в ієрархії інших нормативних актів, здійснення принципу верховенства закону, прийняття підзаконних актів на підставі закону, відповідно до нього і для його виконання [Там же, с. 185].

Цілком логічним виявляється якнайшвидше прийняття Закону України “Про закони і законодавчу діяльність”, проект якого вже давно знаходиться у Верховній Раді України. Безумовно, системності й прогнозованості впорядкування нормативно-правових актів України сприяла Концепція розвитку законодавства України на 1997 – 2005 рр., на основі якої Інститутом законодавства була підготовлена, а потім Верховною Радою України схвалена Державна програма розвитку законодавства України до 2002 р. Позитивним моментом цієї Програми слід вважати прогнозоване, планомірне формування системи законодавства України. Враховуючи стратегічний напрямок розвитку України – інтеграцію до Європейського Союзу, особливого значення набуває прийняття Закону України “Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” (2002 р.). Що стосується адміністративно-правових актів, то вони лише нещодавно почали прийматися певною мірою системно. Такому новому підходу до послідовності їхнього розроблення дещо сприяла обґрунтована вченими Концепція адміністративної реформи в Україні [9, с. 284].

На нашу думку, процес удосконалення адміністративного законодавства (зокрема, адміністративно-деліктного) у нових умовах сьогодення має виходити з якісно нової концепції розвитку законодавства України. Ця концепція повинна розроблятися на основі й на виконання Конституції України, Програми соціально-економічного розвитку країни. Концепція має бути спрямована на перспективне вирішення актуальних проблем функціонування національної правової системи та визначення основних напрямів і способів удосконалення законодавства України відповідно до принципів демократичної соціальної та правової держави. Вважаємо, що основним завданням концепції повинно бути підвищення ефективності правового регулювання суспільних відносин задля захисту прав і свобод особистості, державного суверенітету, національних інтересів та безпеки; приведення національного законодавства у відповідності до загальновизнаних принципів міжнародного права; здійснення правової інтеграції національного законодавства з законодавствами країн Європейського Союзу, держав – учасниць СНД. Реалізація концепції сприятиме стабілізації законодавства за умови

відповідності реальним політичним та соціально-економічним умовам.

Структурна побудова концепції, безумовно, має включати загальну та особливу частини. У загальній частині повинні відбиватися сучасний стан законодавства України; основи розвитку та вдосконалення національного законодавства; принципи формування законодавства України з урахуванням міжнародно-правових зобов'язань України та досвіду зарубіжних держав; роль систематизації законодавства України у процесі вдосконалення законодавства; правова інформатизація як спосіб удосконалення нормотворчої діяльності; прогнозовані результати реалізації положень концепції та ін. В особливій частині концепції мають міститися галузі, підгалузі, інститути законодавства з притаманними їм загальними та спеціальними принципами і методами регулювання. Це означає, що і адміністративне, і адміністративно-деліктне законодавство повинні бути концептуально визначені в особливій частині концепції вдосконалення національного законодавства. Вважаємо, що концепція повинна сприяти створенню національної теорії вдосконалення законодавства, яка буде практично застосовуватися.

Усвідомлюючи складність завдання створення концепції реформування національного законодавства, вважаємо за можливе торкнутися лише деяких аспектів цієї концепції. Аналізуючи сучасний стан законодавства України, можна дійти висновку, що відмітною рисою національного законодавства є прагнення до активної кодифікації нормативно-правових актів, що свідчить про тенденції системної нормотворчості. Проте цей процес відбувається недостатньо ефективно, у першу чергу, внаслідок неповного опрацювання науково обгрунтованої концепції кодифікації нормативно-правових актів у період соціальних перетворень.

Результатом систематизації повинно стати Зведення законів України – повне систематизоване зібрання законодавчих актів України. Підготовка такого Зведення передбачає застосування різних форм та способів систематизації, які будуть здійснюватися як окремі етапи діяльності щодо його формування. Наступна стадія систематизації – це підготовка на основі Зведення законів Зведення законодавства України.

Слід також підкреслити, що системний підхід до аналізу законодавства, який проводиться з метою виявлення прогалин у правовому регулюванні, а також колізій нормативно-правових актів, має велике значення для вдосконалення нормотворчої діяльності. Такий системний підхід може бути найбільш повно та ефективно реалізований шляхом упровадження у правову сферу досягнень інформатизації. Вважаємо, що створення міжвідомчої автоматизованої системи управління і роботи з правовою інформацією, а також упровадження цієї системи на всіх рівнях управління – одне з першочергових завдань, вирішення якого надасть можливість створити оптимальну модель законодавства України.

Процес удосконалення законодавства України має враховувати і той факт, що суспільство не прагне повної правової врегульованості відносин. Розбіжності, конфлікти припускаються. Закон покликано надавати не готові рішення конфліктів, але засоби їхнього вирішення, процедуру розгляду та розв'язання протиріч. У цих умовах принципово іншу роль відіграють суди, їхні рішення. Цілком зрозуміло, що замало одного бажання, замало лише змін у законах, потрібні нові покоління і суддів, і учасників майбутніх судових процесів. Перспективою може слугувати поступовий перехід до диспозитивності, тобто йдеться про зменшення глибини правового регулювання. Самий характер правового регулювання має змінюватися в бік більшої еластичності, меншої однозначності. Але, безумовно, цей шлях тривалий і не такий простий.

Повертаючися до особливої частини концепції реформування законодавства України, слід наголосити на такому. Зважаючи на те, що вивчення практики спроб кодифікувати адміністративно-правові норми дозволило дійти висновку про неможливість створення єдиного кодифікованого акта, в якому можна було б об'єднати всі або більшість адміністративно-правових інститутів, бо вони значно відрізняються один від одного у сфері регулювання суспільних відносин, було знайдено інший шлях. Йдеться про проведення кодифікації адміністративно-правових норм залежно від тієї чи іншої сфери державного управління, яку вони регулюють. Як відомо, першою такою спробою стала кодифікація адміністративно-деліктного законодавства.

Таким чином, вельми актуальним завданням в умовах адміністративної та конституційної реформи постає державна підтримка розробки концепції реформування національного законодавства, яка послугуватиме орієнтиром для належної кодифікації законодавства України про адміністративні правопорушення. Вважаємо, що запропонований підхід до розуміння державного управління та концептуальні положення реформування національного законодавства України як основи розвитку адміністративного законодавства є певним кроком у напрямку впровадження в життя “людиноцентристської” ідеології діяльності інститутів держави та державних службовців. На нашу думку, перспективний напрямок подальших наукових досліджень пов'язано з осмисленням основних положень аналітичної юриспруденції та використання можливостей цієї науки під час розроблення проектів нормативно-правових актів щодо вдосконалення державного управління в різноманітних сферах життєдіяльності українського суспільства.

Література:

1. Конституція України. – Х.: ТОВ “Одісей”, 2007. – 48 с.
2. Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 р. // Уряд. кур’єр. – 1998. – 25 лип.
3. Концепція адміністративної реформи. – К., 1999. – 97 с.
4. *Алексеев С.С.* Право. Азбука. Теорія. Філософія: Опыт комплексного исследования. – М.: Изд. группа “НОРМА – ИНФРА-М”, 1998. – 565 с.
5. *Атаманчук В.Г.* Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. літ., 1997. – 389 с.
6. Адміністративне право України: Академічний курс: Підручник: У 2 т. – Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К.: Юрид. думка, 2004. – 584 с.
7. *Битяк Ю.П.* Наукові основи систематизації законодавства України про адміністративні проступки // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 7-8 грудня 2006 р. – Сімферополь, 2006. – С. 5 – 9.
8. *Василькова В.В.* Порядок и хаос в развитии социальных систем. – СПб., 1999. – 320 с.
9. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
10. *Князева Е.Н., Курдюмов С.П.* Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. – М., 1994. – 276 с.
11. *Колпаков В.К., Кузьменко О.В.* Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 537 с.
12. *Курашвили Б.П.* Очерк теории государственного управления. – М., 1987. – 279 с.
13. *Луць Л.А.* Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теор. аспекти): Монографія / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2003. – 304 с.
14. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В.Б. Авер’янова; НАН України. – К.: Наук. думка, 2007. – 586 с.
15. *Рабінович П.М.* Загальна концепція правової реформи в Україні: до характеристики вихідних засад // Вісн. Акад. правових наук. – 1991. – № 1. – С. 5 – 14.
16. *Стеценко С.* Вагомий внесок у розвиток української адміністративно-правової науки // Право України. – 2008. – № 1. – С. 164-165.

Надійшла до редколегії 11.01.2008 р.