

Організаційно-правова основа державного управління



О. Д. Крупчан

доктор юридичних наук, академік НАПрН України, директор Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

Статтею зачіпаються правові проблеми організації державного управління, основи діяльності всієї системи державного управління, а також її функції та компетенція.

Ключові слова: державне управління, державний апарат, виконавча влада, повноваження, органи виконавчої влади, апарат державного управління, управлінські структури.

Статьей затрагиваются правовые проблемы организации государственного управления, основы деятельности всей системы государственного управления, а также ее функции и компетенция.

Ключевые слова: государственное управление, государственный аппарат, исполнительная власть, полномочия, орган исполнительной власти, аппарат государственного управления, управленческие структуры.

Article affected by legal problems of governance, the foundation of the entire system of government and its functions and competence.

Keywords: public administration, the state machinery, executive power, authority, executive authority, the state administration, management structures.

Виразником виконавчої влади і державного управління є апарат державного управління у вигляді системи органів виконавчої влади (які називаються також органами державного управління), що перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання й функції держави шляхом повсякденної, оперативної управлінської (владно-розпорядчої або адміністративної) діяльності [1, с. 75-76].

У системі органів виконавчої влади України виділяються структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

1) вищий рівень – Кабінет Міністрів України (у функціональній взаємодії з Президентом України);

2) центральний рівень – міністерства, державні комітети та інші підвідомчі Кабінету Міністрів органи виконавчої влади;

3) місцевий, або територіальний рівень, на якому діють:

а) органи виконавчої влади загальної компетенції – Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;

б) органи спеціальної галузевої та функціональної компетенції, які як безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у т. зв. подвійному підпорядкуванні (тобто одночасно і відповідному центральному, і місцевому органу виконавчої влади).

Таким чином, система органів виконавчої влади складає матеріальну, фізичну основу державного управління, та від взаємодії і ефективної діяльності всіх її складових елементів (органів виконавчої влади) залежить ефективність функціонування всієї системи органів виконавчої влади.

Поняття «апарат державного управління» має два розуміння [2, с. 86-87].

Вважаємо, що необхідно розрізнити апарат державного управління, як систему органів, і апарат органів, який являє собою підрозділи працівників, що організаційно забезпечують основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їх владні повноваження, компетенцію.

Найголовнішою ознакою системного бачення апарату державного управління є багатозначність системних оцінок [3, с. 140-142]. З одного боку, цей апарат входить як складова частина у більш загальне системне утворення (т. зв. мега-систему), яким загалом виступає держава, точніше державний апарат (механізм). Причому апарат державного управління є його найбільш численною й розгалуженою частиною, яка відіграє надзвичайно важливу роль у здійсненні всіх основних завдань і функцій держави. З іншого боку, апарат державного управління включає в себе більш прості складові частини, які також є системами (у відношенні до апарату – підсистемами). Останні, у свою чергу, складаються із простіших систем тощо.

Щодо апарату державного управління у ролі елемента виступає кожен самостійний орган виконавчої влади. Кожен орган управління сам є системою і складається із власних елементів – структурних підрозділів та посад. Але це – елементи двох неоднакових рівнів: апарату загалом (як системи органів) і окремого органу (як системи підрозділів і посад). Елементи відрізняються від частин системи, якими є певні сукупності елементів (або підсистеми), що є більш простими щодо апарату державного управління.

Органи державного управління можуть також розрізнятися залежно від характеру компетенції або змісту функцій на органи загальної, галузевої і функціональної, міжгалузевої компетенції. Залежно від сфери дії – на органи управ-

ління економікою, соціально-культурним розвитком, в адміністративно-політичній сфері. Залежно від методів прийняття рішень – на колегіальні та єдиноначальні тощо. Управлінські структури складаються із структурних одиниць апарату, в результаті взаємодії яких складаються взаємовідносини (стосунки) керуючих суб'єктів.

Складність структурної побудови апарату державного управління визначається переважно не за кількістю його складових частин, а за множинністю і тривалістю їх фактичних взаємозв'язків, які наповнюють відповідним змістом функціонування управлінських структур [4, с. 132-134]. Це потребує суттєвого уточнення з урахуванням того, що реально існуючі між структурними одиницями взаємозв'язки відтворюють не лише структуру системи, яка покликана відображати та фіксувати структурну побудову апарату державного управління, а є результатом діяльності управлінських структур при функціонуванні апарату державного управління. Ці взаємозв'язки є результатом його фактичної діяльності.

Тому важливо уникнути однобокої характеристики апарату державного управління. Для цього слід виходити з того, що при визначенні структури апарату державного управління слід не просто мати на увазі взаємозв'язки, взаємодії елементів, а саме спосіб цих взаємозв'язків і взаємодій. Щодо апарату державного управління специфічний спосіб взаємозв'язків, взаємодій структурних одиниць виражається, на нашу думку, в нормативно встановлених моделях (або схемах) взаємовідносин цих одиниць. Саме нормативні моделі взаємовідносин (стосунків), а не взаємовідносини як такі, складають атрибутивну ознаку управлінських структур, що підлягають офіційній регламентації у відповідних правових актах.

Нормативні моделі взаємозв'язків в апараті державного управління не однозначні за внутрішнім змістом. Значне місце у змісті будь-якої нормативної моделі взаємовідносин належить, як свідчить досвід, схемам розподілу цілей, завдань, функцій і повноважень, оскільки відповідно до них передусім будуються фактичні стосунки структурних одиниць як по вертикалі, так і по горизонталі. Тому їх можна скорочено назвати як «схеми взаємодії» в апараті управління. Відносно самостійне виділення схем взаємодії має практичне значення для потреб правового регулювання управлінських структур. Адже фіксація цих схем безпосередньо пов'язана із встановленням компетенції окремих органів управління, здійснення розподілу праці між ними, визначення ролі та місця кожного органу в системі, забезпечення узгодженості їх дій.

Діяльність апарату державного управління, його органів не завжди є державним управлінням (наприклад, матеріально-господарські операції), але головним, профілюючим видом діяльності для цих органів є управлінська діяльність, яка характеризується своїм особливим змістом і проявляється у відповідних формах. У науковій літературі немає єдності у співвідношенні елементів змісту та форм управлінської діяльності. Наприклад, пропонується розглядати процес управління, що розуміється як форма діяльності суб'єкта, через єдність стадій, функцій, методів управління і управлінських відносин [5, с. 112-114].

При визначенні функцій управління необхідно виходити із розуміння функцій як складових спеціалізованих частин змісту управлінської діяльності, які характеризуються певною цільовою самостійністю та якісною однорідністю. Є різні варіанти класифікацій (переліків) функцій управлінської діяльності, причому одні й ті самі функції іменують-

ся неоднаково. Найбільш поширеними є: а) загальні або основні функції; б) спеціальні чи спеціалізовані функції, які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління, або керованого об'єкта; в) допоміжні або обслуговуючі функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій.

З метою уніфікації використовуваних у науковому обігу термінів доцільно систематизувати функції за найбільш узагальнюючим критерієм – за цільовою орієнтацією функцій на забезпечення практично значущих потреб, які притаманні кожному керованому об'єкту. Звідси необхідно розподілити всі існуючі функції управління на групи, які спрямовані на забезпечення керованих об'єктів:

а) цілепокладаючою інформацією – функції прогнозування, планування тощо;

б) необхідними для їх нормальної діяльності та розвитку ресурсами – фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення тощо;

в) упорядкованості, узгодженості в їх діяльності – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо;

г) зусиллями щодо їх первісного формування та наступного вдосконалення в органічному поєднанні з такими ж заходами щодо самих керуючих суб'єктів – організаційне проектування, організаційний розвиток тощо.

Функції не є однопорядковими з повноваженнями елементів компетенції органу, а виражаються у неї шляхом правового закріплення (регламентації) останніх [6, с. 64-68]. Загалом за своєю природою, компетенцію слід розуміти юридичне вираження управлінських функцій шляхом закріплення за органом, у спеціальних правових (компетенційних, або статутних) актах, цілей, завдань і необхідних для їх виконання повноважень.

Потреби практики управління вимагають додаткових роздумів над питанням: що треба зробити, аби по-справжньому динамічно відбувався процес удосконалення різних локальних компетенційних актів у міру подальших уточнень, доповнень тощо. У зв'язку з цим доцільно змінити, в принципі, зовнішню форму локальних компетенційних актів, у тому числі побудованих шляхом регламентного пакета. А саме, корисно було б формувати їх з двох частин: а) постійної, в якій фіксуються найстабільніші характеристики правового статусу (вид керуючого суб'єкта, його підлеглість, генеральні цілі, базові повноваження і т. д.); б) змінної, куди входили б «гнучкіші» компоненти статусу (окремі завдання, конкретні права та обов'язки, зв'язки з іншими структурними одиницями тощо). Контроль за підтриманням змінних частин компетенційних актів у діючому стані міг би бути покладений на юридичні служби органів державного управління.

Водночас слід враховувати, що в разі тривалого строку дії компетенційних актів, цілком можливий дисбаланс між нормативно фіксованими завданнями (цілями), з одного боку, та обсягом реальних повноважень – з іншого. По-перше, через відставання обсягу повноважень від додатково покладених завдань у процесі їх (актів) природного старіння і, по-друге, в результаті будь-яких відомчих їх уточнень шляхом додаткових роз'яснень, приміток тощо, які фактично призводять до втрати цими актами свого первісного вигляду.

Тому доцільно було б встановити правило обов'язкового внесення уточнень у загальні та локальні (місцеві й відомчі) компетенційні акти при покладанні на відповідні органи державного управління завдань і функцій, які так чи інакше змінюють їх компетенцію й ефективне виконання яких неможливе без додат-

кових повноважень. Було б доцільним також встановити граничні строки внесення таких уточнень. Для загальних актів виправданим може вважатися приблизно тримісячний строк, для локальних – місячний (положення про органи, їх структурні підрозділи) і 10-денний – для посадових інструкцій (положень про посади). Дотримання цих строків могли б контролювати юридичні служби органів управління.

Для забезпечення динаміки управління доцільно використовувати поняття «функціонування» апарату управління. Таке функціонування є реальним втіленням управлінської діяльності, тобто фактичним здійсненням органами виконавчої влади своїх цілей та завдань, функцій, методів, компетенції. Слід звернути увагу на те, що кожен орган виконавчої влади наділений державою відповідною компетенцією, яка закріплена у правових актах. Але система органів виконавчої влади закріплена у певному акті компетенцією, як сукупністю компетенцій кожного окремого органу виконавчої влади, як відомо, формально не наділена. Цей висновок має теоретичне і практичне значення, особливо в нинішніх умовах державно-правового будівництва, проведення широкомасштабної адміністративної реформи.

Поняття компетенції системи органів виконавчої влади, як правило, не вживається, тоді як поняття системи органів виконавчої влади є загальноповсюдним. Однак це не означає, що поняття компетенції системи органів виконавчої влади скоріше абстрактне, ніж реальне, і формально закріплене в нормативно-правових актах. Все ж, і як суто теоретичне поняття, і як сума компетенцій всіх органів (елементів), що складають систему органів виконавчої влади, поняття компетенції системи органів виконавчої влади має право на існування в дослідженнях нау-

ковців і врахування його при виробленні рекомендацій для практики.

Якщо уявити обсяг компетенції системи органів виконавчої влади у вигляді великого кола, то компетенція окремих органів буде являти собою менші кола, які включаються до першого. Навіть з цього, дещо уявного, схематичного розуміння компетенції системи органів виконавчої влади, стає зрозумілим, що за полем компетенції окремих органів виконавчої влади лишається багато питань відання.

Цей підхід, з точки зору проекції функцій держави на компетенцію органів виконавчої влади, дає можливість визначити обсяг компетенції системи органів виконавчої влади. І зрозуміло, що визначивши як у якісному, так і кількісному розумінні компетенцію системи органів виконавчої влади, досягнувши її з позицій сприйняття функцій держави, можна визначити поняття компетенції систем та органів виконавчої влади.

Єдина загальна компетенція системи органів виконавчої влади існує незалежно від того, якою конкретною компетенцією наділений певний орган державної виконавчої влади. При цьому така єдина загальна компетенція системи органів виконавчої влади може мати як потенційний, так і реальний зміст. І це означає, що:

1) реальною компетенцією системи органів виконавчої влади є компетенція, яка закріплена в компетенційних актах щодо кожного в конкретний час діючого органу виконавчої влади;

2) потенційною компетенцією системи органів виконавчої влади є компетенція, яка впливає в повному обсязі із завдань і функцій держави взагалі;

3) компетенція системи органів виконавчої влади, які на сьогодні функціонують, не є вичерпною та цілкоміто узгодженою із завданнями і функці-

ями держави. Наприклад, конституційно закріпленою і гарантованою є функція держави щодо захисту своїх громадян, які перебувають поза її межами (ст. 25 Конституції України). Проте ця функція державою майже не здійснюється;

4) врегулювання питання про взаємовідповідність, взаємоврівноваженість потенційного і реального начал в компетенції системи органів державної влади потребує виваженого та кваліфікованого наукового аналізу;

5) питання співвідношення реальної і потенційної компетенції системи органів виконавчої влади має вирішуватися при будь-якій зміні структури органів виконавчої влади (як зовнішньої, так і внутрішньої), і в цьому полягає основоположне значення такого співвідношення.

Компетенція є необхідною складовою правового положення (статусу) будь-якого державного органу [7, с. 32-33]. Останнім часом юридична література країн СНД щодо повноважень державних органів виконавчої влади визначилась

з точки зору двох підходів, один з яких – розуміння повноважень органів виконавчої влади як владних повноважень, що є їх найважливішим і обов'язковим атрибутом. Іншим підходом є певне визнання повноважень органів як складового елементу їх компетенції або функцій. Тобто при цьому підході повноваження і функції дещо ототожнюються.

У зв'язку з цим виваженою вбачається позиція, що повноваження органів виконавчої влади знову ж таки слід розглядати через призму функцій державного управління, оскільки за їх допомогою більш точно встановлюються причинно-наслідкові зв'язки суб'єктів і об'єктів у різних системах державного управління. Функції органів виконавчої влади розглядаються як їх управлінський вплив на об'єкти державного управління, який у нових умовах полягає не в прямому адмініструванні, а в орієнтуванні, забезпеченні ресурсами і засобами для досягнення цілей і завдань, які стоять перед об'єктами управління.

Список використаної літератури

1. *Битяк Ю. П., Комзюк А. Т.* К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства [текст] / Ю. П. Битяк, А. Т. Комзюк // Юридическая наука и проблемы формирования демократического государства Украина : темат. сб. науч. тр. – К. : ИСИО, 1993. – С. 75-79.
2. *Берлач А. І.* Адміністративне право України [текст] : навч. посіб. для дист. навч. / А. І. Берлач. – К. : Ун-т «Україна», 2005. – 472 с.
3. *Курінний Є. В.* Предмет і об'єкт адміністративного права України [текст] : монографія. – Д. : Юридична академія МВС України ; Ліра ЛТД, 2004. – 340 с.
4. *Воронько О. А.* Керівні кадри: державна політика та система управління [текст]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с.
5. *Карабін Т. О.* Співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади [текст] : монографія. – Ужгород : ЗакДУ, 2006. – 156 с.
6. *Аверьянов В.* Функции и организационная структура органа государственного управления [текст] / В. Аверьянов. – К., 1979. – 149 с.
7. *Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Нагребельний В. П., Коваленко В. А.* Проблеми реформування державного управління та адміністративного права [текст] / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. П. Нагребельний, В. А. Коваленко // Правова держава. – 1999. – Вип. 10. – С. 32-54.