

Державне управління в Україні. (Навчальний посібник).

За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора В.Б. Авер'янова.

1999

432 с.

ЗМІСТ

Глава I. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТТЯ І НАУКОВІ ЗАСАДИ

§ 1. Поняття державного управління у методологічному арсеналі суспільних наук.

§ 2. Сутність державного управління.

§ 3. Державно-управлінські відносини та їх правове регулювання як складові предмету теорії державного управління.

§ 4. Формування сучасної організаційної науки.

Глава II. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

§ 1. Управлінський зміст виконавчої влади та місце інституту президента в її реалізації.

§ 2. Механізм виконавчої влади: поняття і складові елементи.

§ 3. Конституційні засади співвідношення законодавчої та виконавчої гілок державної влади в Україні.

Глава III. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ — ПРІОРИТЕТНА ОРІЄНТАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

§ 1. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головний обов'язок держави.

§ 2. Необхідність формування нового типу взаємовідносин органів виконавчої влади з громадянами.

§ 3. Поліпшення якості роботи управлінських кадрів.

Глава IV. АПАРАТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ

§ 1. Апарат державного управління як система органів виконавчої влади.

§ 2. Організація апарату державного управління.

§ 3. Діяльність апарату державного управління: складові змісту.

§ 4. Компетенція органів виконавчої влади: питання теорії.

Глава V. ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

§ 1. Кабінет Міністрів України — вищий орган в системі органів виконавчої влади.

§ 2. Центральні органи виконавчої влади.

§ 3. Місцеві державні адміністрації.

Глава VI. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

§ 1. Співвідношення державного управління та місцевого самоврядування: концептуальний підхід.

§ 2. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень.

Глава VII. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

§ 1. Інститут державної служби: поняття і зміст.

§ 2. Соціальний характер державної служби.

§ 3. Законодавче регулювання державної служби.

§ 4. Система професійного навчання державних службовців.

Глава VIII. КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

§ 1. Контроль як функція державного управління: поняття і основні принципи.

§ 2. Види державного контролю.

[§ 3. Організаційно-структурне забезпечення державного контролю у сфері виконавчої влади.](#)

[§ 4. Судовий контроль щодо виконавчої влади: особливості розвитку адміністративної юстиції в Україні.](#)

[Глава IX. ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ](#)

[§ 1. Організаційно-правові умови впровадження науково-технічних досягнень в інформаційному забезпеченні управлінської діяльності.](#)

[§ 2. Інформаційне забезпечення державного управління \(на прикладі органів внутрішніх справ\).](#)

[§ 3. Особливості інформаційного забезпечення у місцевому самоврядуванні.](#)

[Глава X. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ](#)

[§ 1. Суспільне призначення адміністративного права: новий погляд.](#)

[§ 2. Адміністративно-правові норми та їх застосування.](#)

[§ 3. Удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність.](#)

[§ 4. Необхідність і завдання реформування українського адміністративного права.](#)

[Глава XI. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ](#)

[§ 1. Особливості державного управління в сфері економіки ринкової орієнтації.](#)

[§ 2. Правове регулювання митної справи.](#)

[§ 3. Державне управління у соціально-культурній сфері.](#)

[§ 4. Державне управління у сфері національної безпеки.](#)

[Глава XII. ІЗ ДОСВІДУ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ](#)

[§ 1. Процедури формування та визначення складу урядів.](#)

[§ 2. Особливості відповідальності урядів та інших вищих суб'єктів виконавчої влади.](#)

ДОДАТКИ.

[Додаток 1. Рекомендована програма курсу " Правові основи державного управління"](#)

[Додаток 2. Основні наукові юридичні видання українських учених за проблематикою державного управління \(1980—1999 р.р.\)](#)

ПЕРЕДМОВА

Державне управління — надзвичайно важлива сфера реалізації державної влади. За своїм змістом воно органічно поєднано з виконавчої гілкою державної влади.

Останнім часом рівень організуючого впливу виконавчої влади на суспільні процеси не задовольняв потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, енергійного формування цивілізованого соціально-економічного укладу та демократичної, соціальної, правової держави. За останні роки не вдалося досягти такого рівня організації виконавчої влади, який властивий функціонально ефективній і структурно злагодженій системі.

Сьогодні вихід нашого суспільства із системної кризи потребує такої організації виконавчої влади, яка б забезпечувала істотне підвищення дієвості державного управління. Досягти такого становища неможливо без широкого використання наукових підходів до реформування всіх основних інститутів державного управління. Саме цього бракує нині в ході підготовки і проведення в Україні радикальної адміністративної реформи.

Тому необхідним є суттєве поглиблення досліджень управлінської проблематики, а в межах юридичних наук — особливо її організаційно-правових аспектів. Зокрема, більшої теоретичної уваги потребує аналіз суспільної сутності державного управління і управлінського змісту виконавчої влади, характеру співвідношення і взаємодії виконавчої влади з іншими гілками державної влади, розмежування державного управління і місцевого самоврядування, забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина в діяльності апарату державного управління.

Великого прикладного значення набуває проблематика, пов'язана з якісним покращенням організації та діяльності системи органів виконавчої влади, визначенням структурно-функціональних засад побудови цієї системи, шляхів оптимізації розмежування компетенції та відповідальності органів виконавчої влади як по «вертикалі», так і по «горизонталі», тенденцій трансформації змісту, функціонування та форм правового регулювання державної служби, а також системи контролю у сфері державного управління.

Необхідною умовою ефективного вирішення проблем державного управління є обґрунтування напрямків реформування адміністративного законодавства, що передбачає запровадження: пріоритетності законодавчої регламентації прав, обов'язків та порядку діяльності органів виконавчої влади; відповідальності органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких було порушено, та обов'язкового відшкодування заподіяних цим громадянам збитків; можливості оскарження громадянами зазначених порушень як в межах системи органів виконавчої влади, так і судовим шляхом, використовуючи механізми так званої адміністративної юстиції.

Значної уваги заслуговує проблематика, пов'язана з виявленням особливостей державного управління в окремих сферах суспільного розвитку. Зокрема, в сучасних умовах надзвичайно актуальне значення має розкриття місця і ролі державного управління у вирішенні завдань

економічного зростання, у сферах соціально-культурного будівництва, з питань національної безпеки країни та ін.

Зважаючи на важливість зазначених проблем, усі вони тією чи іншою мірою висвітлюються в цьому навчальному посібнику. Він є першим в українській науково-пізнавальній літературі виданням, в якому систематично викладені основні аспекти державного управління як окремої навчальної дисципліни.

Оскільки провідне місце у дослідженнях державного управління належить галузям юридичної науки, насамперед науці адміністративного права, яка тісно взаємодіє в цьому напрямку з теорією державного управління, у навчальному посібнику переважний акцент зроблено на організаційно-правових особливостях розглядуваної проблематики. При цьому характерною рисою видання є те, що в ньому представлені матеріали учених, багато з яких займають провідні позиції у вітчизняній державно-правовій науці. Навчальний посібник підготовлено авторським колективом:

В.Б. Авер'янов, докт. юрид. наук, проф. (керівник авторського колективу) — передмова, гл. I, §§ 1,3; гл. II, § 1; гл. III, § 2; гл. IV, §§ 1,2,3; гл. V;

гл. X, §§ 1,4; В.В. Цветков, докт. юрид. наук, проф., чл.-кор. НАН України

— гл. I, § 2; Є.Б. Кубко, докт. юрид. наук — гл. I, § 4; С.П. Кисіль, канд. юрид. наук — гл. II, § 2; Л.Т. Кривенко, докт. юрид. наук — гл. II, § 3;

В.В. Копейчиков, докт. юрид. наук, проф., В.С. Шилінгов, канд. юрид. наук, доц. — гл. III, §§ 1,3; О.Д. Крупчан, канд. юрид. наук, доц. — гл. IV, § 4;

М.П. Орзих, докт. юрид. наук, проф. — гл. VI, § 1; В.М. Кампо, канд. юрид. наук, доц. — гл. VI, § 2; | Є.Я. Кравець,) канд. юрид. наук, доц. — гл. VII, § 2;

гл. XI, § 4; С.Д. Дубенко, канд. юрид. наук, доц. — гл. VII, § 1; Ю.П. Битяк, канд. юрид. наук, проф. — гл. VII, § 3; О.Ю. Оболенський, канд. техн. наук, доц. — гл. VII, § 4; О.Ф. Андрійко, канд. юрид. наук, доц. — гл. VIII, §§ 1,2,3; В.С. Стефанюк — гл. VIII, § 4; В.Л. Наумов, канд. юрид. наук, доц.

— гл. IX, § 1; Р.А. Калюжний, докт. юрид. наук, проф. — гл. IX, § 2;

Т.А. Костецька, канд. юрид. наук, доц. — гл. IX, § 3; Є.В. Додін, докт. юрид. наук, проф. — гл. X, § 2; І.П. Голосніченко, докт. юрид. наук, проф. — гл. X, § 3; В.Ф. Опришко, докт. юрид. наук, проф., чл.-кор. НАН України, В.П. Нагребельний, канд. юрид. наук, доц., А.В. Омельченко, канд. юрид. наук, доц. — гл. XI, § 1; С.В. Ківалов, докт. юрид. наук, проф. — гл. XI, § 2;

Б.А. Пережняк, канд. юрид. наук, доц. — гл. XI, § 3; В.М. Шаповал, докт. юрид. наук, проф. — гл. XII; Д.М. Диновський, канд. пед. наук, доц. — додаток 1.

Допоміжну науково-технічну роботу здійснила Я.Г. Назарина.

Глава I. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТТЯ І НАУКОВІ ЗАСАДИ

§ 1. Поняття державного управління у методологічному арсеналі суспільних наук.

Методологічний аспект досліджень такого явища, як державне управління, за своїм змістом охоплює використання гносеологічних, тобто теоретико-пізнавальних, знань різного рівня. Як відомо, методологічні знання (на відміну від так званих онтологічних) — це знання щодо принципів, методів, шляхів й інших засобів вивчення, пізнання досліджуваних об'єктів.

Розмежування методологічних (гносеологічних) і онтологічних знань має умовний характер, оскільки не може бути онтології, тобто пізнання безпосередньо реально існуючих явищ і процесів, поза гносеології, рівно як і навпаки. Одночасно кожен з цих різновидів знань набуває відносної самостійності.

Розробка методологічних аспектів має надзвичайно важливе значення для кожної науки, оскільки не тільки знання, а й шляхи їх набуття мають бути істинними, обґрунтованими та раціональними. Така розробка є досить складною й охоплює величезне коло проблем, вимагає значної наукової ерудиції, понятійно-термінологічної культури, широких узагальнень, дисципліни мислення.

Суттєво також і те, що саме тлумачення «методологічного аспекту» не є однозначним. Оскільки теоретико-пізнавальний арсенал, що використовується суспільними науками у дослідженнях державного управління, має різноманітний характер, доцільно виділяти різні рівні (інакше кажучи, «поверхи») методологічних знань щодо пізнання управлінських об'єктів.

Насамперед слід виділити найбільш високий рівень, тобто систему філософських знань, що служать теоретичною базою, методологічним орієнтиром для усіх суспільних наук стосовно державно-управлінських досліджень. Це — рівень загально-методологічних основ даних досліджень. До зазначеного рівня наближається також використання універсальних наукових принципів та понять нефілософського значення, наприклад, пізнавальних методів кібернетики, загальної теорії систем тощо. Методологічна цінність цих засобів майже така ж, як і філософських категорій, що в даному випадку мають переважно загальносоціологічний характер.

Наступний рівень методологічних знань пов'язаний із теоретичними положеннями так званої «науки управління». Нагадаємо, що за суттю цей термін є узагальнюючим поняттям і визначає певну систему конкретних управлінських наук, кожна з яких вивчає управління в рамках свого предмета дослідження. Предмет науки управління може бути розглянуто як складову частину предмету ще більш загальної науки — так званої «організаційної науки». (Про це докладніше говориться у § 4 цієї глави).

Теоретичні положення науки управління виконують значну методологічну роль у дослідженнях державного управління як окремо-наукові методи пізнання. Тому доцільно визначити ці знання як окремо-методологічні основи відповідних досліджень.

Ще один рівень методологічних знань можна характеризувати як спеціально-методологічні основи досліджень державного управління. Йдеться про такі розробки у рамках власне теорії

(науки) державного управління, які відіграють роль спеціальної методології в межах власне даної науки.

Важливість даного рівня обумовлюється, насамперед, тим, що в силу специфіки формування вказаної науки в її змісті досить суттєве місце посідають окремі пізнавальні значущі, але, на жаль, не досить досконалі теоретичні результати деяких суміжних наукових дисциплін, зокрема, загальної теорії соціального управління, теорії держави та теорії права, науки адміністративного права, теорії соціальної інформації тощо. Тому при розробці проблематики спеціально-методологічного рівня гостро відчувається потреба у використанні багатодисциплінарного (міжгалузевого) підходу.

Зазначимо, що на будь-якому рівні методологічних знань обов'язковим є достатня визначеність у пізнавальному об'єкті, тобто у тому, яке саме суспільне явище розуміється як державне управління.

Акцентування на цьому необхідне тому, що у вітчизняній юридичній літературі тривалий час дискутувалось питання про співвідношення так званих «широкого» та «вузького» тлумачень поняття «державне управління». Причому в останні роки переваги набувала тенденція широкого його розуміння. Проте кожний з цих варіантів є виправданим лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття. Інакше кажучи, у кожному випадку те чи інше тлумачення державного управління повинно мати відповідне методологічне обґрунтування.

Так, широке тлумачення державного управління як сукупності усіх видів діяльності держави (тобто усіх форм реалізації державної влади в цілому) правомірно лише на рівні аналізу в цілому системи соціального (суспільного) управління, виділення її відносно самостійних підсистем. У даному випадку категорія державного управління дає змогу відокремити державні інститути управлінського впливу на суспільство від інших — недержавних.

На другому рівні аналізу загальний суб'єкт управління — держава — представлений вже диференційовано, тобто як сукупність державно-владних органів, між якими розподілені різні види державної діяльності. Тут категорія державного управління має використовуватися у вузькому, більш спеціалізованому значенні: як особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів — органів виконавчої влади.

Стосовно ж фактичної наявності у змісті діяльності — причому не лише внутрішньої, а й зовнішньої — всіх інших державних органів окремих функцій, елементів або проявів управлінської діяльності, слід зазначити, що головне призначення цих органів зводиться не до управління. Управління якісно відмінне за своєю суттю від того, що мають здійснювати різні державні органи, які відносяться до інших форм реалізації державної влади. Державне управління — це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших актів органів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси.

На такому рівні наукового узагальнення пропонувати ще одне — широке — розуміння змісту державного управління немає потреби. Доцільніше знайти інший придатний термін, наприклад, «державне регулювання суспільних процесів» для визначення всієї сукупності напрямів реалізації державної влади з боку держави в цілому в інтересах організуючого впливу на життєдіяльність суспільства.

Отже, саме «вузьке» розуміння державного управління є вирішальним у спеціалізованих державно-управлінських дослідженнях, включаючи й однойменну навчальну дисципліну. Хоча слід пам'ятати, що пізнавальні межі таких досліджень не є чимось незмінним, нерухомим. Залежно від дослідницьких потреб до аналізу можуть включатися і більш широкі аспекти державно-управлінської дійсності.

Це, зокрема, властиве предмету теорії державного управління, яка нині активно формується як цілком самостійна наука.

Наявність у її змісті великої частки юридичних знань є загальноновизнаною. При цьому слід зважати на своєрідність умов, в яких зароджувалася вказана теорія. Це відбувалося хоч і в формальних рамках юридичної науки, але фактично під інтенсивним впливом науки управління, яка складається, як вже зазначалось, із сукупності управлінських наук. Серед них найбільший вплив на формування теорії державного управління спостерігалося з боку так званої загальної теорії соціального управління. А вона, зрозуміло, відображає саме той рівень наукового узагальнення, на якому доцільне застосування «широкого» тлумачення державного управління. Це цілком природно і позначилося на вказаній властивості предмета однойменної теорії.

Але це не поодинокий приклад розглядуваного впливу на становлення теорії (науки) державного управління. Відомо, що виникнення та розвиток самої науки управління було тісно пов'язано з кібернетикою — найбільш універсальною наукою про системи управління взагалі. Звідси легко зрозуміти таку особливість державно-управлінських досліджень, як потреба активного застосування в них багатьох пізнавальних засобів системного підходу. Він виступає одним із провідних шляхів наукового пізнання суспільних явищ і як такий перебуває у стані початкового осмислення.

Для державно-управлінських досліджень засоби системного підходу є важливим елементом загально-методологічних основ: вони сприяють більш глибокому усвідомленню у структурно-функціонального змісту управлінських явищ, їх багатогранних взаємозв'язків між собою та оточуючим соціальним середовищем, дій різноманітних системостворюючих факторів, їх існування та розвитку. Це надзвичайно важливо насамперед для юридичних досліджень державного управління, оскільки в юридичній науці філософське осмислення державних явищ і процесів слабо вивчено. Хоча порівняно з іншими суспільними науками юридична наука — одна з тих, що найбільш здатна сприйняти кібернетичні принципи, підходи та методи.

Пізнавальні переваги системного підходу зовсім не означають, що у всіх випадках слушно розглядати кожний управлінський об'єкт із системних позицій. Без чіткого дослідницького наміру, досягненню якого сприяє застосування саме системних поглядів, такий підхід сам по собі нічого цінного не дає.

На жаль, це не завжди враховується у державознавчих дослідженнях. Інколи їх «системологічна насиченість» зводиться лише до проголошення системних принципів і термінів. Причому недостатній поки що «коефіцієнт корисної дії» системного підходу у державознавчих дослідженнях зумовлений зараз зовсім не слабкою загальнонауковою його розробкою. Створився певний розрив між досить розвиненою методологією системного підходу як складовою частиною загально-методологічних основ досліджень державного управління, з одного боку, та рівнем використання його можливостей у вирішенні спеціально-наукових дослідницьких завдань — з іншого. Він поглиблюється, зокрема, тим, що трапляються випадки механічного застосування системних категорій до досліджуваних державно-правових явищ та процесів.

Маючи на увазі специфіку системного підходу, слід повною мірою враховувати, що адекватне застосування системного підходу обов'язково передбачає побудову спеціального понятійного апарату, що забезпечує перехід

від загальних методологічних принципів до конкретних проблем відповідної галузі знань.

Головне призначення системного підходу полягає не просто в аналізі якихось систем, а в системному розгляді деяких сукупностей елементів і зв'язків між ними, які дослідник відповідно до своїх завдань визначає саме як системи.

Причому на підставі одного й того ж досліджуваного об'єкта можуть бути змодельовані різноманітні системи: залежно від обраного критерію, тобто того його компонента або властивості, що буде визначено як тах звана системостворююча ознака. Наприклад, апарат державного управління можна уявити як систему органів, систему службовців (посадових осіб), систему функцій, систему повноважень і т.ін.

Однак сама постановка питання щодо будь-якого управлінського об'єкта як системи втрачає сенс без чіткого розуміння категорії «система», що є базовою у системному підході.

Найбільш суттєвим та визначальним атрибутом будь-якої соціальної системи є її цілісність. А це означає наявність інтегративного ефекту (його ще позначають як синергетичний, або емерджентний) взаємодії елементів системи, який не дорівнює результат простого підсумування дій цих елементів окремо один від одного. Отже, у державно-управлінських дослідженнях доцільно оперувати визначенням поняття системи як цілісного утворення з новими інтегративними якостями, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їх взаємодії в системі [1].

Ще одна особливість застосування пізнавальних засобів системного підходу в дослідженнях державного управління впливає з того, що використання системного підходу в усій повноті складаючих його аспектів — це, так би мовити, програма-максимум системного пізнання. Залежно від поставлених дослідницьких завдань, у кожній конкретній пізнавальній ситуації необхідно визначитися стосовно вибору окремих аспектів системного підходу та відповідного обмеження рамок використання його понятійного апарату.

Уся сукупність системних категорій, що виражають складний зміст будь-якої реальної системи, розподілено на певні групи, кожна із яких характеризує відносно самостійні аспекти системного підходу. Основними такими аспектами прийнято вважати розгляд: а) структурної побудови (структурний аспект); б) процесів функціонування {функціональний аспект); в) розвитку (генетика-прогностичний аспект) системного об'єкта. Кожний із цих аспектів можна розкрити й більш диференційовано, що залежить від рівня деталізації сторін та проявів конкретної системи.

Питання застосування системного підходу далеко не вичерпує зміст методологічних знань стосовно вивчення державного управління. Наприклад, надзвичайно актуальною і практично важливою є потреба вивчення діалектичних суперечностей у державному управлінні. Адже, вчення про суперечності, як відомо, складає основу діалектичного методу наукового пізнання.

Категорія суперечностей має вирішальне значення для адекватного тлумачення сутності управлінських явищ та процесів. «Бачення» суперечностей у державному управлінні поглиблює розуміння об'єктивних закономірностей його функціонування, розвитку та удосконалення. Тому аналіз суперечностей необхідний у кожному дослідженні, яке

спрямоване на виявлення суттєвих ознак пізнавального об'єкта, зовнішньої та внутрішньої обумовленості його розвитку, методів та засобів вирішення актуальних проблем.

На жаль, у вітчизняній управлінській літературі ще не достатньо приділяється уваги згаданому напрямку досліджень, хоча певні зусилля свого часу здійснювались [2]. Однією з причин цього виступає слабка розробленість проблеми соціальних суперечностей у суспільствознавстві. Найчастіше такий аналіз зводився до наведення життєвих прикладів, а власне теоретичні питання про виникнення та розв'язання суперечностей не розглядалися.

Враховуючи це, доцільно звернути увагу на вирішення ряду невідкладних методологічних завдань. По-перше, необхідно із діалектичних позицій дати наукову інтерпретацію суперечностей як специфічного явища у державному управлінні, а також органічно включити її до методологічного арсеналу теорії державного управління. По-друге, важливо виявити та ідентифікувати об'єктивно існуючі суперечності за типами, видами й формами прояву з метою обґрунтованого їх врахування у ході цілеспрямованого удосконалення державного управління. По-третє, треба розкрити динаміку розвитку суперечностей, аби покращити наукове прогнозування цього розвитку, врахувати вплив на нього економічних, організаційно-правових та інших об'єктивних та суб'єктивних факторів соціального середовища, у якому здійснюється державне управління. Нарешті, доцільно зробити центральним напрямком досліджень державного управління обґрунтування дійових методів і засобів своєчасного розв'язання суперечностей.

На цій основі вдалося б виробити практичні висновки і рекомендації щодо ефективного впливу на суперечності, враховуючи характер, гостроту прояву та прогнозні оцінки їх подальшого розвитку. Іншими словами, йдеться про необхідність створення наукових засад урахування та розв'язання діалектичних суперечностей у державному управлінні як складової частини заходів з формування демократичної, соціальної, правової держави.

§ 2. Сутність державного управління.

У вітчизняній та зарубіжній літературі ще не склалося сталого й загальновизнаного поняття державного управління. Одні його трактують з точки зору суті, реального змісту, інші — форм, яких воно набирає і в яких функціонує. Найчастіше воно визначається шляхом відмежування одних від інших видів державної діяльності — вся позазаконодавча та позасудова діяльність держави і становить зміст державного управління. Таке формальне визначення не розкриває справжньої суті державного управління, його призначення.

З позицій юридичної науки, державне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. І це визначення в достатній мірі не розкриває матеріальної суті управлінської діяльності, не вичерпує її змісту, та й саме поняття виконавчої й розпорядчої діяльності потребує уточнення.

Мабуть, більш продуктивним буде підхід з точки зору реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис й ознак, не обмежуючись юридичною формальною оцінкою. Подібний підхід характерний для представників загально-соціологічних наукових напрямів, що досліджують проблеми управління. Вони переважно визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому чи на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення

поставленої мети. Цим визначенням підкреслюється найголовніше призначення управління — забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого, його організуючий характер. Отже, управління — це і є організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій.

Однак в тлумаченні управління з боку соціологів слід відзначити абстрактно-кібернетичний акцент, що підкреслює найбільш загальні закономірності управління, характерні для всіх керованих систем, зокрема систем соціального (суспільного) типу. Але ця система особливого роду, де сутність процесів управління проявляється не стільки у кількісних, скільки у якісних характеристиках, і абстрактно-кібернетичний підхід до проблем управління в суспільному середовищі не дає адекватного формалізованого опису досліджуваних процесів, оскільки ігнорує їх соціально-свідому природу.

Найсуттєвішим, що відрізняє соціальне управління від інших видів управління (технічного й біологічного), є те, що воно здійснюється шляхом впливу на свідомість і волю, а, отже, інтерес людини для досягнення поставленої мети. А будь-яка цілепокладаюча діяльність людей пов'язана з реалізацією їх інтересу як усвідомленої потреби, що обумовлена їх матеріальним буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства, тобто соціальна мета є явищем суспільної свідомості як вираження загальних потреб та інтересів соціальних груп. Об'єктами управління є соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою і соціальними процесами.

Таким чином, спеціальні інститути управління, які в тій чи іншій формі завжди існували в суспільстві, утворювалися для свідомого впливу людей на процеси суспільного розвитку, для регулювання суспільних відносин. Сила і межі цього впливу обумовлюються соціально-економічною природою та ступенем зрілості суспільства.

Тому державне управління як суспільне явище, його форми, методи, принципи, характер обумовлюються завжди і скрізь проблемами суспільного розвитку, що здійснюються в інтересах певних соціальних верств і груп. Дане явище пов'язане з системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що відбуваються з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Отже, на формування управлінських відносин активно впливають не тільки матеріальні чинники, але й суспільна свідомість, передусім політико-правова та організаційно-управлінська. Причому характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини з боку тих чи інших управлінських поглядів в кінцевому підсумку обумовлені суспільно-політичною природою самих соціальних сил. Саме вони й визначають межі поступовості існуючої в тому чи іншому суспільстві системи знань, серед них і управлінських.

Нові завдання й функції держави перехідного періоду зумовлюють і новий зміст її управлінської діяльності, і отже, визначають форми, методи управління, систему та структуру органів державного управління. Раніше у наукових публікаціях домінуючою позицією були положення, за якими державне управління розглядалося як управління людьми. І для цього було досить підстав, оскільки державне управління як політична та владно-примусова діяльність, що одержала ці якості від держави — політичної організації, вважалося чисто політичною категорією, покликаною впливати лише на поведінку людей в потрібному для пануючого класу напрямі. Але тим самим затушовувались ознаки управління як специфічного виду суспільної діяльності.

Навіть за найпростіших форм організації колективної праці функції управління не обмежувалися тільки впливом на поведінку людей, воно справляло і загальні функції, що

виникають з руху усього виробничого механізму та потреб розвитку суспільства як єдиного цілого. Суспільні процеси є загальним об'єктом управлінської діяльності держави. Та управління — різноманітна державна діяльність, котра охоплює не тільки сфери виробництва та розподілу, але й сферу духовного життя, різні сторони людського співжиття.

Зрозуміло, управлінський вплив спрямований насамперед на поведінку людей. Однак держава управляє не тільки людьми, а й речовими елементами виробничого та духовного життя людини — природними, матеріальними і фінансовими ресурсами, територіями, матеріальними об'єктами культури, тобто усіма тими «речами», що знаходяться у її розпорядженні. Навіть за умов значного скорочення кількості об'єктів державної власності в процесі приватизації в безпосередньому володінні держави залишаються найбільші підприємства базових галузей економіки та військово-промислового комплексу.

Поступове роздержавлення та демонополізація економіки, запуск ринкового механізму саморегулювання проте не звільняє державу від необхідності здійснювати широкі економічні, соціально-культурні й інші загальні та спеціальні функції, а зобов'язує виконувати їх в інших формах і других методах, ніж раніше: сприянням утворенню ринку капіталу, житла, цінних паперів, прогнозуванням, податковою, кредитною і дотаційною політикою, пільговим квотуванням, заохоченням науково-технічного прогресу та ін., 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 (мається на увазі владна природа, оскільки її витокami є державна воля). Здійснення загальних функцій, обслуговування суспільних потреб не виключає застосування владнорегулюючих і примусових заходів державного управління, але вони становлять лише допоміжну основу змісту цієї діяльності. Це — заходи заохочення, стимулювання, переконання, формування громадської думки та свідомості, почуття відповідальності та обов'язку. Лише у підтриманні встановленого правопорядку держава залишається непохитною і широко застосовує владно-примусові засоби.

Отже, характеристика соціальної сутності управління, в тому числі державного, включає такі риси.

1. Суспільство як соціальна організація — це складна самокерована система, що самоуправляється і постійно перебуває в русі, не може існувати без наявності безперервного управління. Тому управління є способом існування соціальної організації, її іманентний елемент.
2. Управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреби самого суспільства як самокерованої системи (що самоуправляється) і супроводить усю історію суспільства, набираючи політичного характеру та відповідних державних форм в суспільстві соціального розшарування. При аналізі сутності державного управління не можна ігнорувати його політичного аспекту. Але цей фактор не має применшувати загальносоціальне призначення управління, відсувати на другий план питання техніки й технології управління, що веде до зниження його ефективності.
3. Кожному типу соціальної організації, конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи управління. Тому зміст управління не можна відривати від середовища його функціонування.

4. Соціальне управління — елемент системи суспільних відносин і його характер і зміст залежать від їх сутності. В свою чергу соціальне управління зводиться до впорядкування та розвитку суспільних відносин.

5. З переходом у постіндустріальне суспільство, розвитком науково-технічної революції, зростанням і ускладненням техніки та технології виробництва значно зростає питома вага управління речами та процесами виробництва. В цих умовах людина має розкрити усі свої гворчі потенції, аби успішно виконати нові трудові функції і соціальні обов'язки, а її роль як соціальної істоти та участь в управлінні людьми не тільки не зменшуватиметься, а, навпаки, зростатиме.

6. «Матеріальний» зміст управління як соціальної функції виявляється передусім в організаторській діяльності і це одна з головних рис державного управління. Організуюча діяльність реалізується шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації, контролю, а також владно-регулюючими і примусовими заходами держави. Організаційний зміст управління найбільш чітко виражається в плануванні колективних зусиль та розподілі обов'язків їх учасників у досягненні конкретних цілей, в розпорядництві, тобто в регулюванні повсякденної діяльності колективів, в контролі за ходом здійснення поставленої мети, в організаційному забезпеченні усіх стадій управлінського процесу.

Тобто управління — це насамперед організація дій по координації, об'єднанню в систему спеціалізованих зусиль групи людей.

7. Мета є найважливішою характеристикою управління — визначенням його призначення. Власне задля певних досягнень і здійснюється управління. Не можна вважати управлінням безцільні перетворення, оскільки вони є беззмістовними.

8. Тільки динамічне цілепокладання і цілеспрямовані дії можуть забезпечити прогрес суспільства. Так званий період застою колишнього радянського суспільства відзначався наявністю лише негативних зворотних зв'язків у структурному відношенні, а в функціональному — сталістю завдань управління, несприйнятих народом, збереженням попередньої якісної визначеності без урахування вимог зміни зовнішнього середовища, суспільного застою, а не розвитку, статичності, не руху, що суперечить самій природі людського суспільства. Крах такої системи був неминучим.

Будь-яка самокерована система, в тому числі і соціальна, мусить мати принаймні властивість гомеостазису, тобто спроможність зберігати у відносній постійності свої основні параметри в умовах зміни середовища. Однак гомеостазис не є достатньою ознакою системи управління. Складні системи управління в суспільстві мають бути спроможними у процесі розвитку переходити з одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільства до відповідності з притаманними йому об'єктивними закономірностями та тенденціями поступового розвитку. Природно-історичний процес в основному так і розвивався від одного — нижчого — ступеня, до другого — вищого.

Досвід історії (колишнього соціалістичного табору) поставив зовсім нове завдання — повернути суспільство до якісних параметрів підприємницької суспільно-економічної формації. Подібні завдання соціальні системи управління ніколи не розв'язували, до того ж вони суперечать загальній об'єктивній тенденції розвитку людства, що і призвело до глибокої кризи постсоціалістичного суспільства. В даному разі метою управління є не підвищення організованості системи, її розвитку, а руйнування структури. З цим завданням нові суб'єкти управління успішно впоралися. Можна припустити, що це проміжний етап

процесу управління з метою реорганізації систем, але поки що не видно доцільності і корисності ефекту управлінського впливу.

9. Упорядкування суспільних відносин, збереження їхньої сталості та доцільності у розвитку для конкретно-історичного суспільства забезпечується організуючою роллю управління, але для практичного переведення управлінського впливу у напрямку, що визначається соціальними завданнями, для забезпечення належної соціальної поведінки індивідів необхідний авторитет, влада. І в соціальній організації управління виступає як організуючий процес реалізації влади, як її динаміка. Немає суспільства без управління, як і немає управління в суспільстві без пануючої волі, влади, авторитету.

Таким чином, влада виступає як функціональна властивість, іманентна якість соціальної організації, і реалізується вона через соціальне управління. Це означає, що управління у царині суспільних відносин має здійснюватися на основі підпорядкованості, єдності волі учасників спільної діяльності. Сукупна воля підпорядковує собі індивідуальні волі, владарюючий нав'язує свою волю підвладному, керує діями та вчинками індивідів, тобто здійснює управління людьми.

10. Практичне здійснення управлінських процесів залежить від наявних суспільних умов, а останні в кінцевому рахунку обумовлені матеріальними умовами життя суспільства. Та оскільки управлінська діяльність — це суб'єктивна діяльність людей, відтак вона залежить і від суспільного досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності і масштабності соціальних завдань та ін.

Визначені соціальні особливості управління являють собою найсуттєвіше в його змісті, отже, властиві також і державному управлінню. Якщо в цілому управління в суспільстві являє собою загальносоціальну функцію, що реалізується через владно-організуючу діяльність з метою забезпечення узгодженості спільної праці та побуту людей для досягнення суспільне значущих завдань, то державне управління відноситься до функцій держави, яка вносить в цю діяльність притаманні їй ознаки державного устрою та форми державного правління, поділу державної влади, правотворчості, пра-возастосування і правоохорони, верховенство закону та державного примусу щодо його забезпечення тощо.

Все це робить зміст державного управління значною мірою юридичне спеціалізованим, обумовлюючи першочергове значення таких пізнавальних об'єктів, як суспільні відносини, що складаються у сфері державного управління, та право як вирішальний засіб їх унормування й впорядкування.

§ 3. Державно-управлінські відносини та їх правове регулювання як складові предмету теорії державного управління.

Поняття «соціальне управління» служить для відзначення сукупності реально існуючих управлінських відносин, які визначають сутність управління як суспільного феномену. Державно-управлінські відносини є видовим виявом управлінських відносин у суспільстві, або інакше, соціально-управлінських відносин, на які поширюється характеристика суспільної природи державного управління. Тому аналіз управлінських відносин вважається найглибшим за ступенем проникнення до сутності явища і найвищим за рівнем теоретичного узагальнення аспектом пізнання державного управління [3].

Державно-управлінським відносинам властивий свідомо-вольовий характер.

Але його визнання ще не вирішує питання про, так би мовити, «гносеологічну кваліфікацію» управлінських відносин, тобто про віднесення їх або до матеріальних (базисних), або до ідеологічних (надбудовних) суспільних відносин. Зауважимо, що у суспільстві взагалі не існує конкретних відносин, які будувалися б інакше, ніж в ході свідомої, вольової діяльності людей. Тому діалектика взаємозв'язку матеріального та ідеального (а також об'єктивного та суб'єктивного) зовсім не рівнозначна діалектиці свідомого й несвідомого, вольового й невольового.

Протиставлення матеріальних та ідеологічних відносин правомірне лише на найвищому гносеологічному рівні і є результатом суто абстрактного мислення. На цьому рівні приналежність управлінських відносин до категорії ідеологічних, надбудовних, тобто таких, що виникли, пройшли через свідомість та волю їх учасників, — безсумнівна. Це впливає з того, що за своїм змістом та призначенням управлінські відносини принципово відрізняються від матеріальних, базисних — (по виробництву та обміну життєво необхідних благ), тобто виробничих (або економічних) відносин. Адже виробництво матеріальних благ і управління ним — далеко не одне й те саме.

Стосовно ж відомих думок щодо так званого базисного характеру управлінських відносин у сфері економіки, слід зазначити, що в реальній дійсності базисні чи надбудовні явища в чистому вигляді взагалі не існують, оскільки це продукт абстрактного мислення. Інакше не виникало б навіть потреби у теоретичних узагальненнях, тобто у самій науці.

А з того, що управлінські відносини за необхідності виникають практично в усіх сферах суспільства (економіці, політиці, науці, культурі, побуті, сім'ї), впливає те, що дані відносини займають, так би мовити, «підлегле» положення у кожній з названих сфер, оскільки вони покликані забезпечити організоване, ефективне функціонування тих відносин, які є провідними у відповідних сферах (наприклад, в економічній — економічних, в політичній — політичних і т.ін.).

Отже, об'єктом управлінських відносин є забезпечення (в кінцевому підсумку — створення) оптимальних організаційних умов спільної, комбінованої діяльності людей, спрямованої, як відомо, на досягнення певного загального результату. Це означає, що управління, управлінські відносини виникають там, де здійснюється будь-яка (виробнича, наукова, духовна та й сама управлінська) спільна праця. Таке розуміння об'єкту управлінських відносин дає змогу не лише визначити їх відносно самостійне та своєрідне місце в будь-якій системі суспільної праці, але й вказує на необхідність пошуку специфічних особливостей правової регламентації цих відносин.

Наступним методологічно важливим аспектом розкриття суспільної природи управлінських відносин є їх відмежування від споріднених з ними відносин в державно-правовому житті. Для цього необхідно звернутися до структурних особливостей даних відносин.

Становище сторін управлінських відносин будується на засадах владної субординації (підпорядкованості), яку розуміють (в широкому суспільному плані) як втілення принципів «влада—підкорення» або «розпорядження—виконання» у системі «суб'єкт управління — об'єкт управління». Завдяки своєму суспільному призначенню суб'єкт управління перебуває начебто над керованим об'єктом. Лише в такому розумінні можна говорити про так званий «вертикальний» характер управлінських відносин. Звідси, становище суб'єкта й об'єкта управління «по вертикалі» є не одним з можливих, як дехто вважає, варіантів управлінських відносин, а необхідною якістю цих відносин, що дає змогу визначити їх як власне управлінські.

Саме в цьому полягає одна з головних структурних особливостей управлінських відносин. Без неї вони втрачають своє соціальне значення, не виправдовують свого місця в сукупності суспільних відносин. Але керований об'єкт аж ніяк не пасивний. Він бере активну участь у формуванні характеру та спрямованості управлінського впливу, що охоплюється поняттям «зворотний зв'язок».

В юридичній літературі висловлювалася думка, за якою категорія «управлінські відносини» тлумачиться розширено. Вона, мовляв, охоплює не лише відносини, що безпосередньо відбивають владно-субординаційний характер взаємовищості суб'єкта й об'єкта управління, але й суміжні з ними суспільні відносини, які не мають такого характеру (зокрема типу «суб'єкт — суб'єкт»). Це й спонукає до виділення так званих «горизонтальних» (несубординаційних) управлінських відносин і протиставлення їх «вертикальним».

Уявляється, думка є результатом не завжди виправданого перенесення відомих висновків вчення про адміністративні правовідносини на управлінські відносини взагалі [4]. Адже сама ідея розмежування вертикальних і горизонтальних адміністративних правовідносин нерівнозначна аналогічному підходу до поділу управлінських відносин.

Справедливість першої очевидна, бо вона адекватно відбиває реально існуючі відмінності між двома великими групами відносин, які підлягають класифікації. Другий підхід же не завжди послідовний, оскільки неможливо охопити єдиним родовим поняттям явища, що принципово різняться за своєю суттю. Будь-яке визнання «горизонтальності» управлінських відносин (зрозуміло, лише в плані протиставлення їх «вертикальним», владно-субординаційним відносинам) призводить до втрати останнім їх якісної визначеності. Отже, на відміну від характеристики адміністративних правовідносин щодо відносин управління термін «горизонтальні» не несе науковокласифікуючого змістовного навантаження.

Таким чином, аналіз структури управлінських відносин дає змогу стверджувати, що, по-перше, сфера суспільних управлінських відносин ширша від сфери даних відносин, врегульованих нормами адміністративного права, тобто вертикальних адміністративних правовідносин і, по-друге, сфера управлінських відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, вужча від сфери адміністративних правовідносин у цілому, оскільки останні включають й горизонтальні адміністративні правовідносини.

Нарешті, ще один важливий аспект, пов'язаний з розглядом структури управлінських відносин. Своєрідність взаємовищості сторін таких відносин передбачає і специфічний метод їх регулювання. Ним є, як відомо, метод адміністративно-правового регулювання, суттю якого є владні приписи. Завдяки цьому більшість управлінських відносин, що перебувають в сфері правового регулювання, набувають правової форми.

Говорячи про специфіку правового регулювання управлінських відносин, слід враховувати, що в важливе теоретичне й практичне значення дістає з'ясування місця та ролі права в управлінні як державному, так і суспільному в цілому (оскільки перше є лише різновидом другого).

Варто зауважити, що ця проблема безпосередньо пов'язана з потребами сучасної державно-правової практики. Адже право взагалі не усвідомлюється як об'єктивно детерміноване явище, а оцінюється спрощено — лише як прояв сьогоденної волі законодавця, інших державних інститутів. Інколи забувають, що, з одного боку — джерелом, а з другого — наслідком правових актів завжди є суспільні відносини, їх певний стан, міра розвиненості та впорядкованості. Натомість закони, інші акти законодавства інколи сприймаються як суто

формальні документи, як допоміжні засоби управління, що в будь-який час можуть змінюватись або взагалі припиняти дію. Саме таке ставлення призводить, зокрема до зниження відповідальності службовці державного апарату, поширення неповаги до законності та правопорядку.

Насправді ж, управління та право як фундаментальні суспільні явища мають значно змістовніші взаємозв'язок та взаємодію.

Оскільки у даному контексті право розуміється як об'єктивно детермінована система загальнообов'язкових норм, правил поведінки, офіційно встановлених або санкціонованих державою, в яких виражені пануючі у даному суспільстві (через представництво у державно-владних структурах) суспільні інтереси, цінності та сподівання, слід зазначити, що за своєю сутністю право означає застосування рівної міри, однакового масштабу до всіх людей.

При цьому держава гарантує реалізацію права та охорону від його порушень. Завдяки своїм об'єктивним властивостям — нормативності, загальнообов'язковості, формальній визначеності, можливості державного примусу — право у демократичному суспільстві спрямоване, зрештою, на забезпечення належної організованості і впорядкованості, доцільної сталості й динамічності суспільних відносин. Тому право посідає провідне місце серед засобів нормативного регулювання суспільних відносин, а саме норм моралі, звичаїв, статутних норм громадських організацій тощо.

Право має складну внутрішню структуру, яка включає державне (конституційне), адміністративне, цивільне, кримінальне та інші відносно самостійні його галузі. Зовнішній вияв право дістає в юридичних актах, які видаються повноважними державними органами, сукупність яких утворює чинне законодавство. Його структура співпадає зі структурою права не повністю, а лише в основному, за принциповими ознаками.

Виходячи із узагальнюючої характеристики управління та права слід бачити певну функціонально-цільову близькість даних суспільних інститутів.

По-перше, як управління, так і право спрямовані в кінцевому підсумку на забезпечення чіткої організації, необхідної впорядкованості суспільного життя. Тобто основою функціональної близькості цих явищ є спільна для них соціально-організуюча роль. Виконуючи її, управління та право органічно взаємодіють і певним чином доповнюють одне одного.

По-друге, як управління, так і право прямо пов'язані з категорією владарювання, що трактується як здатність втілювати у життя пануючу в певних суспільних умовах волю. Справді, маючи державно-владну природу, з одного боку, право виражається у нормативно-правовій системі, оскільки державна воля не може не бути виражена як закон (у широкому розумінні цього терміну), що має державний захист, включаючи також і заходи державного примусу. З другого боку, зазначена природа управління безпосередньо реалізується в самій виконавчій діяльності держави, точніше — її відповідних органів.

Підсумовувати сказане можна висновком про те, що управління перебуває в органічній єдності з правом в цілому, з усією системою його галузей [5]. Тобто здійснення державного управління неможливе поза правом, без застосування правових засобів у процесі управління, без використання правової форми у межах окремих його функцій, стадій та процедур.

У більш конкретному вигляді роль права в управлінні характеризується неоднозначне.

Насамперед право впливає на 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. Даний аспект може бути визначений як загально-регулятивний, оскільки мова йде щодо ролі права як універсального регулятора суспільних відносин в цілому.

Одночасно 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. Отже, найсуттєвішу рису процесу вдосконалення законодавства слід бачити в тому, що воно спрямоване на підвищення рівня керованості важливих сфер суспільного життя, а тим самим на створення умов для ефективного управління цими сферами.

Інший аспект ролі права в управлінні пов'язаний з його (права) регулюючим впливом на ті суспільні відносини, через які здійснюється сама держа-вно-уїїравлінська 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. Даний аспект можна назвати службово-регулятивними, оскільки мова йде щодо службової ролі права в підтриманні належного «режиму» організації власне управління.

У зв'язку з надзвичайно широким обсягом сфери управлінських відносин вони опосередковуються нормами ряду галузей права, але домінуюче значення має право адміністративне та державне.

Розглянуті аспекти ролі права в державному управлінні ґрунтуються на характеристиці права як об'єктивно необхідної регулятивної основи, що забезпечує зовнішні (загально-регулятивний аспект) та внутрішні (службово-регулятивний аспект) умови для ефективної державної управлінської діяльності. Доречно нагадати, що методологічні підходи до розуміння ефективності управління, управлінської діяльності, наукового визначення його поняття та факторів забезпечення досі залишаються недостатньо розробленими, хоча українські науковці-юристи одними з перших в колишній радянській правовій науці звернули серйозну увагу на цю проблематику [6].

Крім цього, є ще один аспект, який досить специфічно характеризує місце та роль права в управлінні. Він полягає в тому, що право використовується як об'єктивно необхідний інструмент державно-управлінського впливу на керовані суспільні процеси. Причому мова йде не про формальні ознаки, завдяки яким управлінські рішення виступають переважно у формі правових актів, а про змістовні критерії, які відображають своєрідну дію саме права, його так би мовити власну управлінську функцію.

Вона зводиться до того, що в правових актах безпосередньо закріплюються цілі управління, які завжди відіграють напрями зміни, вдосконалення, перетворення існуючих суспільних відносин.

Такі управлінські цілі не співпадають за своїм змістом з цілями власне правового регулювання, що властиві в кінцевому підсумку будь-якій юридичній нормі як засобу регулювання, тобто, насамперед, з цілями фіксації, забезпечення стабільності та впорядкованості того чи іншого суспільного явища або процесу. До того ж цілі управління

значною мірою відмінні й від цілей самих правових актів, оскільки реалізація власного цільового призначення правового акту ще не означає здійснення управлінських цілей, що містяться в ньому.

З урахуванням сказаного розглянутий аспект ролі права в управлінні можна визначити як управлінсько-цілепокладаючий

Управлінське цілепокладання властиве всім рівням правової системи та здійснюється в ході правотворчої діяльності держави шляхом фіксації в правових актах, і передусім у Конституції країни політичних, економічних та інших суспільно значущих цілей. Цінність юридично-управлінського цілепокладання залежить переважно від його наукової обґрунтованості, відповідності фактичним умовам життя, об'єктивним закономірностям та тенденціям суспільного розвитку. Тому поглиблення такої обґрунтованості є важливою передумовою підвищення реальної ролі права в управлінні, подолання її допиків у ставленні громадської думки до закону, зростання довіри до правотворчих та правозастосовчих дій державних органів.

Розглянуті аспекти правового регулювання державно-управлінських відносин наочно підтверджують складність, комплексність характеру взаємозв'язку та взаємодії управління та права у демократичному суспільстві. Змістовний аналіз цих питань має опиратися на розвинену наукову базу, поглиблення якої є актуальним завданням теорії (науки) державного управління. Отже, концептуальне бачення проблеми «управління та право» має також стати одним із теоретичних розділів даної науки.

Цьому сприяє те, що вона (наука), як відомо, інтегрує багато результатів досліджень як правознавчих, так і державознавчих дисциплін. І, природно, не лише цих наук, а й багатьох інших, які сприяють, активізації та посиленню методів багатодисциплінарних досліджень державного управління. Їх необхідність зумовлена самою багатогранною природою соціального та

державного управління.

Однак багатодисциплінарність у науковому аналізі з'являється не сама

по собі, а як результат, з одного боку розвиненості власне галузей науки, що залучаються до дослідження, а з іншого — усвідомлення важливості та пізнавальних можливостей і перспектив використання відповідних наукових методів і засобів безпосередньо конкретними дослідниками проблем державного управління.

Природно склалося так, що державне управління є об'єктом дослідження, насамперед, юридичних наук, а серед них переважно наук адміністративного та державного права, а крім того — теорії державного управління, яка ще й досі формується як повноцінна наукова галузь.

Ключові аспекти юридичних досліджень державного управління — адміністративно-правовий та організаційно-правовий. Збагачені завдяки застосуванню різноманітних пізнавальних засобів інших наук — філософії, соціології, системології (загальної теорії систем), загальної теорії соціального управління тощо, дані аспекти, хоча й не вирішують усіх завдань багатодисциплінарного аналізу державного управління, проте всіляко сприяють поглибленню рівня та більшій достовірності його наукового пізнання.

§ 4. Формування сучасної організаційної науки.

Організаційна наука почала формуватися як самостійна наукова дисципліна на початку ХХ століття в надрах соціології — науки, яка намагалася запропонувати загально-теоретичний погляд на закономірності формування та функціонування суспільства.

Хоча соціологія як наука, що передувала теорії організації, мала на початку ХХ століття свої власні завдання, все ж таки зв'язок з організаційними проблемами тією чи іншою мірою обумовлював її паралельний розвиток із циклом організаційних наук. При цьому слід мати на увазі, що наукові знання про закономірності функціонування і розвитку суспільства як загально-соціологічний напрямок науки, проходив звичайно під впливом різноманітних економічних, політичних, ідеологічних, культурологічних та інших факторів. Ці фактори по-різному проявляли себе в конкретних історичних умовах, але саме на початку ХХ століття сформувались передумови досить бурхливого розвитку організаційної науки.

В цей час організаційна наука починає формуватися в якості самостійного наукового напрямку і все більше відпочковується від соціології, а також від економіки, філософії та інших суспільних наук. В цей же час достатньо очевидно окреслюється її специфічний предмет дослідження, нові організаційні проблеми, які об'єктивно вимагають особливих методів дослідження.

Адже якщо за часів панування мануфактур господарі самостійно вирішували свої виробничі та організаційні проблеми, то для ведення ускладненого крупного капіталістичного господарства їх досвід і інтуїція вже були недостатніми. З'явилася гостра потреба розробити нові способи організації праці, які б дозволяли підвищити ефективність виробництва і одночасно скоротити кількість працівників. Таким чином, були поставлені якісно нові цілі: різко підвищити ефективність праці; забезпечити ріст виробництва; підвищити якість самої праці.

Ще напередодні періоду, що розглядається, вже були досить інтенсивні спроби науково обґрунтувати підходи до вирішення зазначених організаційних проблем. Певний вклад, наприклад, було зроблено англійським економістом Адамом Смітом, який сформував деякі організаційні принципи розподілу праці та її вузької спеціалізації (ще сьогодні ці принципи інколи називають «законами розподілу праці Адама Сміта»), Вчений одним з перших в науці помітив, що при розподілу праці її кінцевий результат значно підвищується. Він приводив приклад, що на виробництві по випуску певного продукту результативність праці значно підвищується, якщо робітник займається виготовленням не всього виробу, а тільки його окремої частини (або частин), а інші робітники збирають ці частини в єдине ціле.

Принципи розподілу та спеціалізації виробничих процесів були покладені в основу досліджень з наукової організації праці (НОП). Ці дослідження до певної міри розглядаються як прикладна наукова дисципліна, що входить до циклу організаційних наук. Її бурхливий розвиток на початку століття теж був обумовлений головним чином потребами промислового виробництва.

В подальшому на основі цих організаційних ідей сформувалася школа «наукового менеджменту», основоположниками якої стали американський інженер Фредерік Тейлор та французький вчений Анрі Файоль. Їх практична і наукова діяльність, а також досягнення їх учнів та послідовників достатньо детально висвітлені в наукових дослідженнях управлінських проблем, зокрема, зарубіжними вченими. Наукові розробки цих вчених та практиків менеджменту внесли досить суттєвий вклад в формування організаційної науки. В працях представників цієї школи вперше була поставлена проблема класифікації організаційних наук та визначення співвідношення між ними. Хоча ця проблема спеціально не розглядалась в окремих дослідженнях, однак ставила на порядок денний вже самим

фактом проведення активних наукових розробок в галузі управління і головне — позитивними наслідками практичного застосування отриманих організаційних знань, а тому знаходила наукову інтерпретацію в працях засновників цієї наукової школи.

Саме на початку ХХ століття проходило формування і інших наукових напрямків, а саме теорії управління виробництвом, теорії адміністративної діяльності тощо. Одночасно здійснювались спроби визначити співвідношення між поняттями: «організація» і «управління».

Наприклад, Анрі Файоль визначив організацію як одну з функцій управління. Ця ж традиція була продовжена і в дослідженнях по теорії управління, що їх проводили інші вчені. Поряд з цим існували і інші підходи до визначення співвідношення між цими поняттями, і, зокрема, визначення цих понять як ідентичних або понять, які охоплюються єдиним терміном «організація і управління».

З формуванням теорії управління, що сприймалася, перш за все як теорія управління виробництвом, відбувається і формування теорії організації як більш загальної соціологічної науки, яка не залишає без уваги дослідження в галузі науки управління, а активно використовує наукові результати, що були отримані цими науками.

Значним кроком в цьому напрямку є діяльність відомого німецького соціолога Макса Вебера, який розробив теорію ефективної організаційної структури, відомої в науці як концепція «ідеального типу» або «теорія бюрократії».

За Вебером, основними характеристиками «ідеального типу» є наступні:

1. Вся діяльність, необхідна для досягнення цілей, що стоять перед організацією, може бути розподілена на елементарні простіші операції, що в свою чергу обумовлюють суворе формально визначене коло завдань та обов'язків кожного із ланцюгів цієї організації.
2. Кожна організація будується на засадах ієрархії, тобто кожний нижчий службовець і підрозділ підпорядковується вищестоящому підрозділу або вищому службовцю. Кожен службовець в адміністративній ієрархії відповідає перед вищестоящою особою за рішення і дії не тільки свої, але й підлеглих йому осіб.
3. Діяльність організації регулюється послідовною системою абстрактних правил і складається з застосування цих правил до окремих випадків. В кожній організації має бути розроблена система стандартів, загальних правил поведінки, що обумовлено необхідністю забезпечення виконання кожного завдання незалежно від кількості осіб зайнятих на їх виконанні, а також незалежно від характеристик конкретного виконавця. Чіткі правила та інструкції визначають відповідальність кожного члена організації і забезпечують відповідні форми координації їх індивідуальної діяльності.
4. Ідеальний керівник керує своїм підлеглим апаратом на формальній основі та без будь-яких емоційних почуттів, тобто за принципом: «віпе іга еі їйкію» (без гніву та пристрасті). Нормальне функціонування організації згідно з визначеними стандартами виключає втручання особистих емоцій та приватних міркувань. Як зовнішні, так і внутрішні організаційні відносини між особами мають носити беземоційний характер.
5. Служба в бюрократичних організаціях базується на відповідності технічної кваліфікації особи займаній посаді, і кожен службовець має бути гарантований від свавільного

звільнення. Служба — це є кар'єра і між службовцями має існувати відповідний «корпоративний дух», що виховує високу ступень лояльності до організації.

6. Структура, внутрішня побудова організацій за принципом «ідеального типу» дозволяє саме в бюрократичній формі організації вбачати систему, яка безумовно перевищує будь-яку іншу систему за своєю точністю, стабільністю, дисципліною та надійністю.

Досліджуючи німецьку бюрократію в державному апараті, Вебер фактично визначив загальні закони функціонування складних організацій, їх функціонально-структурні побудови, розвиток ієрархії та методів організації соціальних систем. Невипадково Вебера також вважають одним з основоположників теорії систем та школи системного підходу до управління. Вебер є автором основних ідей в галузі теорії організації, і відповідно є певною мірою засновником сучасної організаційної науки. Саме в період його наукової діяльності активізувалися дослідження в цій галузі.

Не зважаючи на те, що веберівська концепція в основному базувалася на європейських методах організації, і головним чином на пруському досвіді, його «ідеальний тип» в цілому аналогічний тим організаційним моделям, які утворювали так звану класичну теорію управління.

Поряд з Фредеріком Тейлором, що розробив принципи «наукового менеджменту» та Анрі Фойолем, що досліджував принципи організації адміністративної діяльності, класичну теорію управління розвинули та систематизували Лютер Г'юлік та Ліндал Урвік. В 30-х роках ХХ століття вони разом редагували «Доповіді по питаннях науки адміністрації», де з одинадцяти розділів два — «Нотатки про теорію організації» та «Наука, цінності та громадська адміністрація» — належать перу Г'юліка і два розділи — «Організація як технічна проблема» та «Функція адміністрації в аспекті праць Анрі Файоля» — належать Урвіку. Серед інших творів заслуговує на особливу увагу «Адміністративні роздуми про Другу Світову війну» Г'юліка та «Елементи адміністрації», що належить Урвіку. Крім того, Г'юлік активно працював в Комісії по адміністративному управлінню, яка була утворена Президентом США Франкліном Рузвельтом в середині 30-х років.

З точки зору організаційної науки, Г'юлік та Урвік розглядали організацію як одну з складових частин адміністративної діяльності, яка забезпечувала, на думку вчених, утворення формальної структури підпорядкованості. На її основі існував розподіл праці між виробничими підрозділами, а також забезпечувалась координація їх діяльності, спрямована на досягнення поставленої мети. Таким чином, організація розглядалася як одна з складових частин діяльності поряд з плануванням, формуванням кадрів, керівництвом, координацією, звітністю та складанням бюджету. Хоча вчені і не помітили, що всі перелічені елементи діяльності теж мають свою організаційну природу, все ж таки їх дослідження, що базувалися на працях попередників, мали велике значення для формування організаційної науки в 20-30-х роках.

Безумовно, науковим висновкам вчених передували інші дослідження, як в галузі організації виробничої діяльності, так і в галузі економічних та політико-правових досліджень. Наприклад, ще до появи основних праць Макса Вебера та інших вчених в галузі теорії організації, вже проводились певні дослідження, хоча не завжди систематизовані та часто-густо епізодичні. В цьому зв'язку слід назвати маловідомого у вітчизняній літературі викладача Львівського політехнічного інституту С.Хаусвальда (1868-1942 р.р.), який вперше в Європі в 1904 році почав читати курс лекцій по теорії організації, а пізніше виклав свої основні ідеї в праці «Організація і управління», яка була надрукована польською мовою. Зокрема, він писав:

«Організація є системою, що чітко розподіляє діяльність між окремими ділянками, постами та особами, ясно розподіляє сфери їх діяльності та відповідальності, впорядковує відповідно та доцільно нормальний хід справ». Є. Хаусвальд визначав організацію як більш широке поняття по відношенню до поняття управління. На його думку організація — це продумана система органів і методів поведінки, впорядкування типових управлінських функцій та процесів.

До середини 30-х років XX століття організаційна наука розвивалася досить активно і фактично остаточно відпочувалась від соціології. Саме в цей період активно розвивалася і близька по предмету наука управління виробництвом, що, з одного боку, ускладнює розмежування предметів дослідження цих наук, а, з іншого боку, дозволяє взаємозбагачувати наукове знання, обмін ідеями та інформацією. Саме в цей час починається пошук специфічних закономірностей організаційних процесів та вироблення універсальних принципів організації. При цьому активно використовується і дослідження науки управління виробництвом.

Спроби систематизації організаційних принципів діяльності в єдину теорію організації зробив відомий вчений А.А.Маліновський (псевдонім — А.Богданов) в своїй праці «Всеобщая организационная наука (тектология)», яка вийшла в трьох томах та залишила суттєвий слід в організаційній науці. У цих книг дуже складна доля: вони фактично не перевидавалися на батьківщині автора і довгий час були відомі тільки вузькому колу спеціалістів. «Всеобщая организационная наука» була задумана автором не тільки як теорія, що пояснює організаційні процеси, але як теорія, що підіймається до рівня філософського обмірковування світу, а в деяких аспектах, на думку автора, стоїть навіть вище за саму філософію. Хоча помилковість цієї частини тектології і була пізніше визнана автором, робота Богданова мала ще один суттєвий недолік: вона не обґрунтовувала шляхи практичного вирішення конкретних проблем в галузі організації промисловості, що стояли на порядку денному в першій половині XX століття.

Висновки А. Богданова носили теоретичний характер і оперували такими поняттями, які тільки в майбутньому були зрозумілі та сприйняті кібернетикою, загальною теорією систем, прикладною соціологією, праксеологією та іншими науками. Саме тому в 70-80 роках навколо праць А.Богданова почався справжній «бум». Вони були перекладені на іноземні мови, надруковані великими тиражами, переведені багаточисельними інтерпретаторами. Багато ідей Богданова сьогодні розглядаються в якості аксіоми організаційної науки, а деякі з них увійшли в арсенал суміжних наук — теорії систем, науки управління, системотехніки, праксеології тощо.

Поряд з узагальнюючими працями М.Вебера, А.Файоля, А.Богданова та іншими дослідниками, організаційні проблеми в першій половині XX століття продовжують досліджуватися в рамках філософії, економіки, політичної економії, соціології, теорії права і таке інше. Ті чи інші аспекти теорії організації висвітлюються практично у всіх дослідженнях соціальної діяльності людей, при вивченні законів функціонування суспільства.

Так, в науковій спадщині марксизму виявляється багато поглядів, співпадаючих з теоретичними переконаннями М. Вебера, хоча їм дається відповідна інтерпретація. Наприклад, у працях В. І. Леніна прямо вказувалось на необхідність використати досягнення організаційної науки з метою налагодження ефективного обліку і контролю, використання новітніх методів організації виробничої праці, організувати вивчення і викладання системи Тейлора, її систематичне пристосування до умов Радянської влади і т.ін. З ідеологічних позицій прикладні проблеми організації досліджувалися радянськими основоположниками

наукової організації праці (НОП): А.Г. Гастевим, П. М. Лебедевим (псевдонім — Керженцев), О.А. Коганом (псевдоніми — О. Єрманський, А. О. Гушка).

Як відомо, починаючи з 30-х років наукові дослідження в області організації і управління в колишньому СРСР були фактично припинені. Натомість в країнах Західної Європи і Північної Америки саме в цей період починається новий етап вивчення організаційних, управлінських проблем, що було пов'язано передусім з «великою депресією» 1929 року. Масштаби економічної і виробничої кризи були настільки великі, що теоретичні розробки того часу, а також практична діяльність державних і приватних структур виявилися безсилими ефективно впливати на процеси загальної соціальної дезорганізації. «Новий курс» Франкліна Рузвельта, що передбачав активне втручання держави в економічні процеси, дозволив багато в чому подолати кризові явища, однак з організаційної точки зору обумовив виникнення якісно нових організаційних структур політичного, економічного, юридичного характеру, вплив і роль яких вимагали нових підходів до дослідження і виробітку невідкладних практичних рекомендацій

Дослідження організаційних проблем в цей період продовжувалося відразу у кількох напрямках.

У сфері організації управління промисловістю почали формуватися ідеї «децентралізації і скоординованого контролю», які були сформовані, а потім і успішно здійснені спільно групою вчених і практиків компанії «Дженерал моторз» і корпорації «Дюпонт» в США. Одночасно активно досліджується роль держави в економічній і соціальній організації суспільства. Виникають школи «публічної адміністрації» (РчБІс Асітіхп-аїіоп) у великих університетах США і Західної Європи, починають формуватися такі наукові дисципліни, як «публічна політика» (РиБІс Роїісу), «політична наука» (РиБІс Зсієпсе) і інші, які вивчають, головним чином, роль державних і політичних структур в організації суспільства.

У цей же період в рамках «соціальної науки» (8ocіal Зсієпсе) формується теорія «людських відносин» (Бішіапв геіагіопв), яка спрямована на пошук шляхів ефективної стимуляції поведінки людини в будь-якій соціальній організації. Поштовхом до активізації досліджень в цьому напрямі послужили так звані Хоторнські експерименти, коли в ході вивчення чинників впливу електричного освітлення на продуктивність праці на заводах «Вестерн електрик компані» (США), були отримані абсолютно несподівані результати. Виявилося, що продуктивність праці різко підвищилася в тих досліджуваних групах працівників, на які була направлена підвищена увага дослідників, при цьому зростання продуктивності праці було значно вище в результаті заохочувальної мотивації, ніж внаслідок поліпшення її фізичних умов. Ел-тон Мейо, американський соціолог, інтерпретував ці чинники як вплив мотиваційної шкали на поведінку людини в організації, де чинники задоволення фізичних потреб і підвищення заробітної плати виявилися далеко не на першому місці.

У подальшому Честер Бернард, професор Гарвардського університету і президент компанії «Нью Джерсі Белл Телефон», що мав тісний зв'язок з дослідниками по Хоторнських експериментах, висунув ряд кардинальних ідей в області мотивації поведінки в організаціях і обґрунтував наявність неформально організаційної структури. Розглядаючи поняття організації як соціальної системи (система, по визначенню Ч. Бернарда, це цілеспрямовано скоординована діяльність двох і більше людей), вчений обґрунтував закони комунікацій в формальних і неформальних структурах організації, що дозволяють, з одного боку, впливати на ефективність її функціонування, а з іншого, задовольняти соціально-психологічні потреби членів організації.

Друга світова війна, її соціально-економічні і політичні наслідки послужили «матеріальною» основою виникнення нових організаційних ідей і, відповідно, початком нового етапу формування організаційної науки.

По-перше, економічна криза в Європі як наслідок Другої світової війни об'єктивно вимагала швидкого відновлення господарства багатьох європейських держав, а отже, швидкого і ефективного розв'язання складних організаційних проблем, що часто виходять за рамки можливостей окремої держави. Потрібно відмітити, що і в колишньому СРСР вирішення багатьох завдань відновлення народного господарства здійснювалося з використанням ефективних організаційних і управлінських методів. Наприклад, в цей період досить широко використовувався програмно-цільовий метод організації управління при відновленні Дніпрогесу, при розв'язанні складних транспортних проблем, на будівництві великих промислових об'єктів, коли для досягнення чітко позначених по термінах цілей швидко концентрувалися значні матеріальні, фінансові, людські, технічні кошти і ресурси.

По-друге, розвиток наукової бази військової промисловості сприяв виникненню нових ідей і нової техніки в області зв'язку і інформатики, появи комп'ютерних технологій, сучасних засобів комунікацій, які дозволяли аналізувати великі обсяги інформації. Саме в післявоєнний період, починаючи з 50-х років, виникають такі наукові напрями, як кібернетика, теорія систем, інформатика, системотехніка і ін. Зрозуміло, нові наукові ідеї і нова інформаційна техніка починають використовуватися при розв'язанні організаційних проблем і, отже, дозволяють на новій технологічній основі підходити до постановки завдань в галузі організаційної науки.

По-третє, саме в післявоєнний період людство стикається з цілою низкою нових, глобальних за своїм характеру проблем. При чому усвідомлення глобальності соціально-економічних, технологічних, політичних процесів багато в чому відбувається внаслідок створення зброї масового знищення. Нарівні з цим виникають і крупномасштабні соціальні проблеми: швидке зростання міст, необхідність масового громадського транспорту, транснаціональне забруднення навколишнього середовища, необхідність поліпшення освітньої системи, масового медичного обслуговування і інші. Безсумнівно, розв'язання цих проблем повинно було здійснюватися з використанням нових організаційних методів, на новій науковій основі.

У кінці 50 - початку 60-х років в рамках теоретичної кібернетики, основоположником якої був Н. Вінер, виникає загальна теорія систем, що згодом науково інтерпретується Людвігом фон Берталанфі як універсальна методологія системного підходу. Ця наукова подія сприяла якісно новому погляд на розв'язання багатьох інформаційних, технологічних та суто технічних проблем.

У 70-х роках з'являється багато досліджень в області системного підходу в соціології, економіці, філософії, історії, праві і т. ін. Виникає навіть певна «модна» тенденція застосування системного підходу до всіх, часто незначних, дослідницьких задач. Як правильно відмічалось в науковій літературі, ця «мода», однак, швидко пройшла, і почався період спокійного відношення до системного підходу як до важливого, але далеко не єдиного методологічного принципу.

Виникнення загальної теорії систем мало істотне значення для організаційної науки. Передусім ця теорія і «системний підхід», що сформувався на її базі, забезпечували узагальнення знань, що вже були, і в поєднанні з новими інформаційними технологіями дозволяли практично вирішувати складні організаційні завдання. У зв'язку з цим варто відмітити дві обставини. По-перше, з використанням системного підходу багато відомих

наукових ідей отримали науково завершене обґрунтування. Так, не випадково саме в цей період різко зріс інтерес до робіт А. Богданова, який багато в чому інтуїтивно використав в своїх працях методологію системного підходу. По-друге, системний підхід дозволив більш чітко визначити кордони між суспільними науками: економікою, соціологією, філософією і іншими науками, а отже, і більш чітко окремити предмет самої організаційної науки.

Нині організаційна наука перебуває на стадії формування свого предмета дослідження, визначення свого місця в системі суспільних наук. Сучасний статус організаційної науки характеризують такі ознаки.

1. Організаційна наука як система знань про закономірності організації людської діяльності складалася протягом тривалого історичного періоду. Починаючи із стародавніх часів організаційні проблеми тією або іншою мірою знаходилися в полі зору мислителів і дослідників, отримували наукову інтерпретацію.

2. Організаційна наука формується, передусім, в рамках суспільних наук, хоча істотний вплив на її формування надають і технічні науки (кібернетика, інформатика та ін.) При цьому організаційна наука має певний «подвійний» міждисциплінарний статус. З одного боку, вона формується на межі не тільки суспільних, але і технічних наук, а, з іншого боку, має яскраво виражений міждисциплінарний характер в рамках самої суспільної науки або, точніше, в циклі суспільних наук.

3. Організаційна наука має складну внутрішню структуру. Вона включає в себе комплекс наук: науку управління взагалі, науку державного управління, науку організаційної поведінки (праксеологію), наукову організацію праці і інші, які також не мають в цей час чітко означених, загально визнаних предметів свого дослідження. Саме цей чинник зумовлює «розмитість» предмету дослідження організаційної науки.

4. В циклі організаційних наук чітко виділяються теоретичні дисципліни, що умовно об'єднуються поняттям «теорія організації» або «теорія організації і управління». У дослідженнях по цій проблематиці поряд з наукою управління вказується і теорія управління, а також теорія державного управління. Існують також «галузеві» теоретичні дисципліни: теорія організації управління промисловим виробництвом, теорія управління господарськими комплексами, теорія організації промислових підприємств і ін.

В системі організаційних наук необхідно виділити як невід'ємну частину теорії організації і теорію державно-правової організації соціальних систем, яка найбільш тісно пов'язана з циклом правознавчих наук. Саме на такий межі наук, можуть з'явитися плідні наукові результати. Розглядаючи державно-правові інститути як взаємопов'язані соціальні системи, можна теоретично дослідити ряд якісно нових процесів і явищ, в тому числі тих, що носять де-організаційний характер в перехідні періоди, які не піддаються дослідженню традиційними методами, в рамках традиційних наукових напрямків.

Література:

1. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание й управление. — М., 1981. — С.19
2. Див. напр.: Аверьянов В. Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект). — К., 1985. — С. 68-78. У колишній радянській літературі до проблеми суперечностей у державному управлінні звертались лише окремі автори. Див., напр.: Герасимов А.П, Противоречия й закономерности государственного управления // Сов. госуд. й право. — 1986. — X" 4.

3. У вітчизняній юридичній літературі цьому аспекту почали приділяти цілеспрямовану увагу з середини 70-х років. Див.: Аверьянов В.Б. Некоторые вопро-сы гносеологической характеристики социально-управленческих отношений // Правовые проблемы управления народным хозяйством. — К., 1976. — 15с.; Социаль-ные й государственно-правовые аспекты управления в СССР. — К., 1978. — 426 с.

4. Див.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. — М., 1976. — С. 152.

5. Алексеев С.С. Право й управление в социалистическом обществе (общетео-ретические вопросы) // Сов. госуд. й право. — 1973. — № 6. — С. 13.

6. Див.: Цветков В. В. К вопросу об зффективности й качестве управления // Сов. госуд. й право. — 1980. — № 6; Зффективность й качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект). — К., 1980.

Глава II. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

§ 1. Управлінський зміст виконавчої влади та місце інституту президента в її реалізації.

-Як відомо, державне управління — складне і багатогранне явище. З ним пов'язане з'ясування суті, змісту та форми держави (форми державного правління і форми державного устрою), розкриття її функціональних, організаційно-структурних і політико-правових параметрів виконавчої влади як окремої гілки (сфери) державної влади. Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку.

Сам характер виконавчої влади, що зумовлений об'єктивними призначенням — виконанням законів та інших правових актів, підтверджує єдність цієї влади зі змістом управлінської діяльності держави. Отже, виявлення змістовного зв'язку виконавчої влади з державним управлінням є однією з ключових передумов правильного розуміння суті як самої виконавчої влади, так і державного управління.

Але політико-правова модель організації виконавчої влади має ґрунтуватися не лише на визначенні її управлінського змісту, але й на розумінні певної умовності, штучності уявлення про самостійне, а тим більше — автономне буття власне виконавчої влади щодо інших гілок влади. Подібні уявлення слід вважати певним перебільшенням. Державна влада як здатність держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання — явище цілісне. Воно інтегрує в собі всі прояви політичної волі народу як єдиного джерела (суверена) влади в державі

Поділяється не сама влада, а механізм її здійснення. Він структурується за функціональною та суб'єктною (інституційною) ознаками. В першому випадку поділ влади означає виділення основних функціональних видів діяльності держави — законотворення, правозастосування та правосуддя. В другому — означає організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів — законодавчих, виконавчих і судових (і це — тільки основні види) з притаманною їм компетенцією, тобто державно-владними повноваженнями.

Інакше кажучи, влада за змістом є єдиною, а принцип поділу державної влади є не більш ніж теоретичним постулатом, який дає змогу певним чином будувати державний механізм та організовувати його функціонування. Тому для належного конституювання виконавчої влади не обов'язково прямо фіксувати в тексті Конституції власне вказаний принцип, а тим більше доповнювати його ознаками самостійності, автономності чи незалежності окремих (насамперед законодавчої та виконавчої) влад. Натомість слід обов'язково керуватися цим принципом у разі розробки та реалізації конституційної моделі організації влади саме як методологічним орієнтиром, керівною установкою.

Зміст принципу поділу влади доцільно тлумачити як констатацію того факту, що державна влада реалізується через певні види державних органів. Між ними розподілені державно-владні повноваження таким чином, що вони є самостійними при реалізації своєї компетенції у встановлених Конституцією межах, а суди — навіть незалежні — при відправленні правосуддя, і взаємодіють між собою за допомогою певних важелів взаємного стримування та противаг.

Саме тому пріоритетним у змісті Конституції України є чітке виділення не конкретних гілок влади, а конкретних її суб'єктів (інституцій) — державних органів та їх систем.

Доктрина поділу влади будується на деяких узагальнених, тобто типових функціях державної влади. Тоді як реальна система органів держави обумовлюється не тільки цим фактором, а й іншим — змістом більш конкретних функцій та завдань, що впливають із життєвих потреб організації державного та суспільного життя країни. З огляду на це, поряд з державними органами, які більш-менш співпадають з «класичними» гілками влади, існують органи, що мають змішаний, перехідний або наскрізний характер, наприклад, прокуратура.

Недоцільність структурування змісту Конституції відповідно до окремих гілок влади обґрунтовується ще й тим, що такий підхід ускладнював би розуміння і вирішення більш важливого, ніж фіксація відокремленості гілок влади, завдання, а саме — забезпечення плідної ефективної співпраці гілок влади з метою виконання головних функцій, цілей та завдань, що стоять перед державою. Йдеться про те, що принцип поділу влади у найбільш поширеному розумінні, про мову йшла вище, має бути урівноважений принципом «єдності влади» або «взаємодії гілок влади».

Нагадаємо, що, наприклад, Гегель критикував «класичну» теорію розподілу влади Монтеस्क'є за те, що вона встановлює самостійність законодавчої, виконавчої та судової влади, а це призводить до взаємної ворожнечі між ними, підкоренню окремих влад іншим. Сама ж гегелівська інтерпретація поділу влади ґрунтується на розгляді держави як єдиного цілого, де влади являють собою лише різні моменти даного цілого.

Зрозуміло, що забезпечення єдності влади, взаємодії її гілок, насамперед законодавчої та виконавчої (тому що, навіть за Монтеस्क'є, судова влада у певному розумінні взагалі не є владою) є досить важливою функцією держави. Як і кожна функція, вона повинна мати належного носія. В сучасній державі інтегруючу функцію щодо гілок влади міг би найкраще виконувати глава держави — президент.

Специфіка статусу президента як глави держави полягає в тому, що в цьому статусі окреме місце займають повноваження у сфері виконавчої влади (державного управління). Причому їх обсяг прямо залежить від існуючої в державі форми правління: цей обсяг більший у президентській республіці, менший — у парламентській республіці. Але в будь-якому випадку пост президента не можна цілком ототожнювати з якоюсь однією гілкою (зокрема, виконавчою) державної влади. Тому що постать президента як глави держави має, так би

мовити, наскрізне значення щодо гілок влади, характеризуючись у цьому розумінні певними інтегруючими, об'єднуючими ознаками.

Разом з тим сам змістовний характер виконавчої влади пояснює природну, органічну єдність статусу президента з функціями та повноваженнями саме даної гілки влади. Ось чому в літературі та на практиці глава держави звичайно розглядається як носій виконавчої влади і найвищий представник держави у міжнародних зносинах.

Отже, президент за будь-якої форми державного правління має безпосереднє відношення до виконавчої влади. Але відповідь на питання, яким же має бути конкретний правовий статус президента щодо цієї гілки влади випливає з фактичних умов та особливостей державно-політичного розвитку країни, стану функціонування владних структур, політико-правових та соціальних очікувань різних верств суспільства від інституту президента.

Нагадаємо, що на сучасному етапі вітчизняного державотворення народження даного інституту було обумовлено об'єктивними потребами перехідного періоду щодо серйозного зміцнення виконавчої влади та підвищення ефективності державного управління. Саме тому введення поста президента супроводжувалось підвищеними очікуваннями від посилення впливу держави, її владних структур на процеси соціально-економічних та державно-правових перетворень в нашій країні.

Адже останнім часом стан функціонування виконавчої влади характеризувався тим, що рівень її організуючого впливу на суспільні процеси не задовольняв потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, енергійного формування соціально-економічного укладу та демократичної, соціальної, правової держави. За останні роки не вдалося досягти такого рівня організації виконавчої влади, коли б її суб'єкти створили функціонально достатню та структурно несуперечливу систему. І це проявлялося у недосконалості стану багатьох складових елементів механізму державного управління в нашій країні.

Подоланню такого становища у сфері державного управління має сприяти закріплення в новій Конституції України ключових засад організації виконавчої влади на основі чіткого визначення функціональної ролі її основних носіїв. Нині в нашій державі склалися умови максимального використання інтегруючих і координуючих можливостей статусу президента як глави держави для посилення конструктивного впливу на виконавчу гілку влади. Для цього главі держави надані досить широкі повноваження у сфері виконавчої влади.

Однак це аж ніяк не свідчить про те, що Президент набув ознак «органу» виконавчої влади, а тим більше — «глави» цієї гілки влади. Адже у Конституції України складні питання визначення суб'єктів виконавчої влади вирішені на підставі чіткого уявлення про необхідність формування цілісної системи органів виконавчої влади як відносно самостійного виду органів державної влади, що складають апарат державного управління.

Зокрема, у Конституції досить повно врахована уся складність і специфічність відношення поста Президента до виконавчої гілки влади. Тобто реальне становище Президента полягає у тому, що його статус не уособлюється жодною гілкою влади, а виступає статусом глави держави із значними компетенційними преференціями (насамперед установчими і кадровими) щодо виконавчої влади.

Інакше кажучи. Президент віднесений до виконавчої влади лише функціонально, тобто через певний обсяг своїх повноважень (компетенції). Але він не віднесений до неї структурно, тобто як окрема структурна ланка системи органів виконавчої влади. Саме тому в Конституції України відсутнє визначення Президента як «глави виконавчої влади».

І це цілком закономірне і правильне рішення. Адже «глава» гілки влади це такий суб'єкт цієї влади, який є вищою структурною ланкою певної системи органів, що суперечить, як вже з'ясовано, дійсному стану речей.

До речі, формула глава виконавчої влади практично не використовується у світовій конституційнотворчій практиці (крім конституцій окремих пострадянських республік). Нагадаємо, що навіть для президентських республік поширеним є визнання президента як глави уряду, але не виконавчої влади. Тут, окрім очевидної теоретичної помилковості згаданої формули, вона так чи інакше сприяє орієнтації на зосередження в руках президента надто великих повноважень, що недоцільно також і з політичних міркувань. Хоча президент за будь-якої форми правління має безпосереднє відношення до виконавчої влади, його не можна цілком ідентифікувати з цією (як, зрештою, і з іншими) гілками влади.

Відсутність у Конституції України наведеної вище формули дає змогу заперечити різним спробам встановлення відносин підпорядкованості між Кабінетом Міністрів і Президентом України. Адже за своїм змістом інститут підпорядкованості стосовно до державних органів означає максимальну ступінь адміністративної залежності органу нижчого структурного рівня у взаємостосунках з органом вищого рівня. Звідси підпорядкованість Кабінету Міністрів Президентові свідчить, що останній є вищою структурною ланкою щодо уряду. Тобто Президент знову ж таки включається структурно до системи органів виконавчої влади, що не є виправданим.

Також неприйнятною слід вважати запропоноване деякими фахівцями встановлення так званої подвійної підпорядкованості Кабінету Міністрів — Президентові та парламенту. Це взагалі суперечить вимозі дотримання відносної самостійності законодавчої та виконавчої гілок влади. Окрім того досить небезпечно, що з'являється додаткова підстава для політичного протистояння у стосунках між парламентом і главою держави.

Отже, принцип поділу влади як політико-правова домінанта сучасного вітчизняного державотворення передбачає досить чітке розмежування саме на конституційному рівні відповідних видів державних органів та їх систем.

Поняття «система органів», по-перше, фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. По-друге, окреслює цілком визначений суб'єктивний склад даної системи. По-третє, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (державних органів) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо.

З формуванням ефективно працюючої системи органів виконавчої влади, або інакше — органів державного управління, пов'язані великі надії, оскільки саме в цьому полягає реальний засіб зміцнення виконавчої влади. Вирішенню даного завдання має сприяти закріплена в Конституції України модель організації виконавчої влади, яка спирається, зокрема, і на наведені вище аспекти розуміння системи органів виконавчої влади.

Найповніше наочно реалізований перший зазначений аспект, пов'язаний з відокремленням органів виконавчої влади від інших видів державних органів. Це досягнуто в тексті Конституції шляхом, по-перше, використання узагальнюючого для усіх органів держави терміну «органи державної влади» (ст. 5); по-друге, виділення серед останніх таких видів, як «органи законодавчої, виконавчої та судової влади» (ст. 6).

Стосовно другого аспекту поняття системи органів виконавчої влади в Конституції України, з одного боку, обґрунтовано об'єднуються усі ієрархічні рівні органів виконавчої влади (як вищий, центральні, так і місцеві) в одному розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади».

В межах третього аспекту необхідно звернути увагу на те, що справжнє зміцнення цієї гілки влади, підвищення її ефективності неможливо без створення дієвої «вертикалі» виконавчої влади. Саме завдяки останній досягається належна реалізація владних рішень зверху донизу.

У змісті самої виконавської вертикалі першорядне значення має чітке визначення її найвищої структурної ланки, яка має виконувати в системі роль керуючого центру. Причому з точки зору науково-системної ідеології найкращі результати діяльності ієрархічно організованої системи можуть бути забезпечені за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли усі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу саме з одного владно-організаційного центру, а не з кількох.

Виходячи зі встановленої Конституцією України республіканської форми державного правління змішаного, президентсько-парламентського типу, яка закономірно пов'язана з так званим дуалізмом виконавчої влади, слід зазначити, що в основу управлінської вертикалі покладена модель своєрідного «подвійного центру». Тобто такого, який складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів — Президента і Кабінету Міністрів України.

Специфічність даної моделі в тому, що відношення цих суб'єктів до гілки виконавчої влади не є однаковим. Якщо уряд входить до неї саме як окрема структурна ланка системи органів, то Президент, як вже зазначалося, лише функціонально, через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади.

Звідси, до речі, випливає розуміння того, що визначення «носій повноважень виконавчої влади» і «орган виконавчої влади» не повністю збігаються. Зокрема, це наочно підтверджується на прикладі поста Президента.

Згідно з моделлю «подвійного центру» зрозуміло, що правовий статус уряду, який очолюється Прем'єр-міністром, не може і не повинен мати якийсь другорядне значення у сфері виконавчої влади. Навпаки, саме Кабінет Міністрів має бути вищою структурною ланкою державного управління, на яку покладається практичне здійснення усіх основних повноважень виконавчої влади. В тому числі і тих, які віднесені до відання Президента України, але не є його виключно одноособовими преференціями, скажімо, щодо кадрових призначень.

Відповідно Конституція України визначає Кабінет Міністрів як вищий орган в системі органів виконавчої влади, який у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента (ст. 113).

Слід звернути увагу на те, що конституційна регламентація системи органів виконавчої влади є, за повнотою та конкретністю, нерівномірною стосовно різних органів та аспектів їх організації та функціонування. Наприклад, якщо питання статусу та діяльності Президента України регулюються Конституцією майже вичерпно, то стосовно уряду найбільш ретельно висвітлюються питання його формування та процедури взаємовідносин з парламентом. Дається також перелік основних повноважень. Інші питання регулюються в спеціальному законі.

В цьому є певний сенс, оскільки дає змогу без ускладнень підтримувати динамічність урядової структури та її функціональних напрямків діяльності. Зрозуміло, що включення цих питань до тексту Конституції значно ускладнило б процес оперативного реагування на життєво необхідні зміни в організації та діяльності уряду, в його стосунках з Президентом й іншими органами державної влади

§ 2. Механізм виконавчої влади: поняття і складові елементи.

Як відомо, ефективність будь-якої суспільної влади залежить від того, наскільки ця влада є дієвою і здатною до реалізації, а ця здатність — від наявності у її системі відповідного ефективно діючого механізму як реальної організаційної сили, опанувавши яку, влада починає управляти суспільними процесами держави. Викладене, на нашу думку, повною мірою стосується і виконавчої влади держави.

Оскільки саме поняття виконавча влада використовується вітчизняною адміністративною наукою порівняно недавно, то механізм виконавчої влади у юридичній літературі це детально не розглядався. Хоч поняття механізм, механізм управління досліджувалися науковцями досить ґрунтовно.

Виходячи з превалюючого твердження, якого дотримується досить широке коло вчених про об'єктивну та безпосередню єдність управлінської діяльності та виконавчої влади держави та висновків, що змістовні ознаки державного управління як процесу здійснення виконавчої влади уособлюються в самому характері цієї влади, обумовленому головним її призначенням, а саме виконанням законів та інших правових актів державних органів, можна зробити висновок про відповідну єдність механізму управління та механізму виконавчої влади як явищ політико-правової дійсності, до певної міри однопорядкових. З огляду на це, є підстави розглядати визначення механізму державного управління та механізму виконавчої влади як однопорядкові категорії.

Незважаючи на близькість поглядів багатьох науковців, сталого поняття механізму державного управління та єдиного підходу у визначенні його складових елементів в юридичній науці радянського періоду напрацьовано не було.

Так, на думку Ю.О.Тихомирова «механізм соціального управління є спосіб організації та функціонування управління, що знаходить своє вираження у висуненні обґрунтованих цілей, у створенні та розвитку керуючої системи, яка покликана здійснювати під час управлінського процесу досягнення цілей»[1], а механізм державного управління «це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси» [2].

Г.В.Атаманчук розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [3].

Б.П.Курашвілі, розглядаючи механізм державного управління, поділяє позиції щодо визначення соціального управління як взаємодії керуючої та керованої систем в процесі використання об'єктивних законів останньої та умовності розмежування суб'єкта й об'єкта управління соціальних систем, для яких характерна органічна єдність суб'єктів і об'єктів управління, їх переплетіння, відносність, обмін ролями. Виходячи з цього, він робить висновок, що «державне управління — це, звичайно, вплив, але якщо бути більш точним, то — взаємовплив», а державне управління визначає як «організаційну співпрацю держави з колективними та індивідуальними членами суспільства, яке забезпечує доцільне закономірне функціонування та розвиток суспільних відносин» [4]

На думку Л.П.Юзькова, існують два основні підходи до визначення поняття «механізм» — структурно-організаційний та структурно-функціональний. За першим підходом механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави — як «сукупність установ», через які здійснюється «державне керівництво суспільством». За другим підходом при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Сам Л.П.Юзьков віддавав перевагу структурно-функціональному підходу, і, з огляду на це, у загальному плані визначає механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності) [5].

Отже, механізм державного управління є складним і системним утворенням, що органічно поєднує у собі ті чи інші складові елементи.

Щодо кількості та змісту складових механізму державного управління, як і з питання визначення самого поняття «механізм державного управління», в юридичній науці єдності думок також немає. Одні автори поділяють структурно-організаційне трактування механізму державного управління і виділяють такі його елементи: первинну ланку системи органів управління, відповідні підсистеми, структури органів управління тощо. Тим самим фактично ототожнюються категорії «механізм управління» та «система органів управління».

Інші — прихильники структурно-функціонального підходу, схилившись до більш широкого трактування складу механізму управління, розходяться у визначенні кількості та змісту цих складових елементів.

Так, Ю.О.Тихомиров у системі механізму управління виділяє: систему управління; соціальні і, особливо, правові норми; способи визначення цілей;

управлінський процес як цикл дій керуючої системи, що послідовно змінюють одна одну. Саме такий склад елементів, на думку автора, характеризує механізм управління як своєрідний зовнішній та динамічний прояв управління, яке без цього знаходиться неначе в «потенції» [6].

Для Л.П.Юзькова управління є реально існуючою організацією безпосередньої реалізації управлінських цілей, які, «матеріалізуючись» в механізмі управління, втілюються у системі цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, а механізм управління включає наступні елементи: об'єкти управління; суб'єкти управління; взаємовплив між суб'єктами та об'єктами управління.

Такий підхід, підкреслював Л.П.Юзьков, дає змогу розкрити статику і динаміку механізму управління. Зокрема, статику визначають суб'єкти та об'єкти управління, які складають організаційно-структурну основу механізму державного управління, а динаміку — комплекс зв'язків та взаємодій суб'єктів та об'єктів управління [7].

Зрозуміло, що наведені позиції вчених щодо розуміння поняття механізм управління та його складових елементів, хоч і не відображають всього спектру думок, існуючих в юридичній науці з цієї проблематики, проте визначають основні — у вузькому та широкому розумінні — підходи до її розкриття та вирішення. У вузькому розумінні механізм управління — це статична єдність певних елементів, які слугують інструментом організації управлінських явищ та процесів. В широкому розумінні — це динаміка, реальне функціонування усієї статичної єдності елементів.

Вважаємо, що більш сприйнятною є перша зі згаданих вище точок зору, оскільки структурно-функціональне розуміння механізму державного управління фактично спонукає до включення у його систему суспільних відносин державного управління. На нашу думку, зазначені відносини, як і сам механізм державного управління, виступають самостійними складовими елементами державного управління за наступними міркуваннями. Будь-яке соціальне (суспільне) утворення виникає одночасно із формуванням у ньому відносин влади та управління тими процесами, які в ньому відбуваються. І вже на початку свого існування воно потребує відповідного засобу самоуправління та самоорганізації у своїй системі — механізму управління.

Через цей механізм і здійснюється реалізація влади (владних відносин). Саме загальновизначність механізму і забезпечує владі її авторитетність та легітимність, відбувається реалізація інтересів певних соціальних угруповань. Тому цілком логічним вбачається припущення про те, що виникнення відносин влади відбувається в два послідовних етапи; спочатку певний інтерес певного суспільного угруповання, проходячи через певний механізм, перетворюється в суспільно-значиму політичну волю (суспільну ціль, мету, завдання), а вже потім — через механізм реалізації ця суспільно-значима воля трансформується у суспільні відносини влади. Звідси будь-яка суспільна влада являє собою процес її формування та реалізації, а, отже, включає як відповідні суспільні відносини формування та реалізації соціальної влади, так і механізм виникнення зазначених відносин.

Можна стверджувати, що до системи будь-якої суспільної влади відносини її формування та реалізації і відповідний механізм виникнення цих відносин входять в якості самостійних елементів. Це твердження повністю стосується і державного управління, отже, і виконавчої влади, з тим лише зауваженням, що система виконавчої влади включає не відносини формування влади взагалі, а відносини участі (разом з законодавчим органом) у формуванні державної влади.

Щодо складових елементів механізму державного управління, то вчені одностайні у визнанні в якості основного його елемента, насамперед, системи органів виконавчої влади (органів державного управління): в силу її ролі у забезпеченні ефективного вирішення завдань управління, реальної керованості суспільними процесами.

Вважаємо, що таке розуміння проблеми цілком виправдане і обґрунтоване.

По-перше, поява системи органів управління (або апарату державного управління) завжди обумовлена чітко визначеною необхідністю реалізації цілей та завдань державного управління — як загальних, так і персоніфікованих, відповідно до конкретних сфер суспільного життя. Тому система органів управління створюється саме як інструмент реалізації цілей та завдань державного управління щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільного життя. А це, в свою чергу, засвідчує, що між завданнями та цілями державного управління, які носять загальний характер, та функціями конкретного органу управління існує прямий зв'язок: функції конкретного органу системи управління похідні в цілому від цілей та завдань державного управління.

Іншими словами, функції органів управління спрямовані на конкретний об'єкт управління, реально існуючі управлінські дії, несуть в собі відбиток загальних цілей та завдань управління. Функція (функції) органу управління розкриває сутність цього органу, зміст його діяльності, співвідношення з іншими органами управління, його місце в системі управління. Кожен орган управління, здійснюючи належну йому компетенцію, виконуючи власне належні йому функції, тим самим реалізує частину загальних цілей та завдань управління [8].

Виходячи з викладеного вище, можна стверджувати, що завдання та цілі державного управління, диференціюючись у функціях конкретних органів системи державного управління, багато в чому впливають на внутрішню структуру як системи органів державного управління, так і конкретних її органів. Тобто цілком очевидним є зв'язок та вплив загальних цілей та завдань державного управління (а, отже, і виконавчої влади) на структурне становлення як системи її органів в цілому, так і структури самих органів системи.

По-друге, реалізуючи належні їм функції, органи управління як керуючі суб'єкти мають право в односторонньому порядку видавати юридичні акти нормативного характеру, тобто мають реальний засіб впливу на об'єкти управління шляхом зміни їх правового статусу.

По-третє, система органів державного управління має значне ресурсне забезпечення своєї діяльності по реалізації владних повноважень: правове, інформаційне, економічне, технічне та ін.

По-четверте, система органів державного управління, маючи розгалужену структуру, забезпечує одночасність здійснення відповідних владних функцій по всіх регіонах країни.

Окрім системи органів державного управління, до механізму державного управління слід віднести ще одну складову — сукупність відповідних правових норм. На нашу думку, такий підхід обумовлений тим важливим місцем права, яке воно посідає в державному механізмі взагалі, і в механізмі державного управління зокрема. Правові норми визначають:

— порядок формування цілей та завдань управління;

— цілі та завдання управління і, виходячи з них, функції органів державного управління;

— цілі та завдання діяльності органів державного управління, їх компетенцію (предмет управлінського впливу, права та обов'язки); — організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління;

принципи побудови та функціонування органів державного управління;

— структуру та характер взаємовідносин всередині структури системи органів державного управління;

— правовий статус державних службовців;

— цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління;

— правовий статус, повноваження та межі оперативної самостійності об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління;

— форми, умови, порядок виникнення, зміни та припинення відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління.

Таким чином, правові норми не тільки визначають цілі та завдання органів державного управління, їх компетенцію, принципи побудови та функціонування, а й регламентують відносини в межах організаційної структури як самої системи, так і її органів; визначають організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління. Правові

норми, регламентуючи (регулюючи) всі відносини, що виникають під час організаційно-управлінського впливу, визначають, тим самим, правове середовище діяльності системи органів державного управління.

Викладене дає змогу визначити механізм державного управління як сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами зазначеного механізму виступають: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку.

З огляду на викладене, очевидним є наявність прямого зв'язку ефективності механізму виконавчої влади з ефективністю функціонування системи її органів, рівень організаційно-управлінського впливу якої на суспільний розвиток залежить в тому числі й від стану взаємостосунків і взаємодії виконавчої гілки із законодавчою гілкою державної влади.

§ 3. Конституційні засади співвідношення законодавчої та виконавчої гілок державної влади в Україні.

Вирішення проблеми співвідношення й взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в Україні коректується конкретними реаліями в економічній, суспільно-політичній, соціально-культурній, державно-правовій та інших галузях. І цей процес є закономірним. Багатоваріантність виникаючих таким шляхом рішень — добра основа для подальшої оптимізації моделі співвідношення обох гілок влади.

За відправне та вирішальне для розгляду питання слід взяти головне функціональне призначення Верховної Ради — здійснення законодавчої діяльності. Виходячи з цього, в теоретичному, конституційному й практичному аспектах важливо і виключно актуально провести аналіз взаємовідносин парламента та Президента, насамперед, стосовно сфери законодавчої діяльності.

Чинна Конституція України відводить спеціальну статтю, присвячену суб'єктам законодавчої ініціативи у Верховній Раді (ст. 93). Коло названих суб'єктів включає: Президента України, народних депутатів України, Кабінет Міністрів та Національний банк. Розглядаючи даний перелік в контексті досліджуваної проблеми, нема підстав визначити його оптимальним. У ранг суб'єкта законодавчої ініціативи не підноситься народ. В той же час виконавча влада має кількох суб'єктів. В умовах організації державної влади на основі принципу розподілу влад таке рішення не асоціюється з необхідністю забезпечення всебічних і жорстких гарантій зосередження законодавчої влади в руках парламента.

Зазначимо, що у парламентах багатьох розвинутих країн світу інститути виконавчої влади або зовсім не наділені правом законодавчої ініціативи, або представлені лише одним суб'єктом. Наприклад, у США і Великобританії зазначеними суб'єктами є лише депутати. Це зовсім не тотожне позбавленню другої гілки можливостей брати участь у законодавчій діяльності. В США Президент використовує свої щорічні послання Конгресу, де викладаються положення, що торкаються програми законодавчої діяльності Конгресу, а необхідні законопроекти адміністрація вносить через «своїх» конгресменів. Де-юре, однак, ні Президент США, ні Кабінет Міністрів правом законодавчої ініціативи в парламенті не наділені.

Конституція Французької Республіки 1958 р. відносить до суб'єктів права законодавчої ініціативи в парламенті лише депутатів і прем'єр-міністра. Президент Франції права законодавчої ініціативи також не має.

Стосовно ж країн СНД зазначимо, що Конституція Казахстану 1995 р. передбачає право законодавчої ініціативи тільки за депутатами і урядом (ст. 61-1).

Одним з важливих аспектів проблеми взаємовідносин законодавчої влади України і Президента являється співвідношення законів і указів. В такому ключі позитивним рішенням чинної Конституції виступає норма, що закріплює підзаконність президентських актів. Конституція встановлює, що президентські укази та розпорядження видаються «на основі і на виконання Конституції та законів України» (ст.106). Дане положення має величезне значення. Це виражається в тому, що воно — загальновизнане світовим конституціоналізмом. Саме тому попередня Конституція у ст.114-6 чітко закріплювала вищенаведену формулу. Але Конституційний договір з метою піднесення Президента над Верховною Радою відмовився від норми, що встановлювала підзаконність президентських указів. Він не пов'язував президентську нормотворчість з необхідністю її здійснення тільки на основі Конституції та на виконання законів України (ст. 25). Це відкривало для указів Президента фактично необмежене коло питань як об'єкта регулювання даними актами

Виникла ситуація, коли укази Президента видавалися на тих самих підставах, що й парламентські акти. Іншими словами. Президент здійснював не підзаконну, а первинну нормотворчість. Принципу верховенства закону було нанесено велику шкоду, колізія парламентських і президентських актів набрала руйнівної сили. Відродження діючою Конституцією правила, що зобов'язує Президента видавати укази і розпорядження на основі та на виконання Конституції і законів України, — суттєва конституційна гарантія подолання негативних явищ у сфері правового регулювання суспільних відносин та правозастосування.

Було б не виправданим представляти діючий Основний Закон України як еталон, що створює всебічні, міцні та чіткі конституційні гарантії безперешкодної еволюції Верховної Ради як єдиного законодавчого органу, що забезпечує повне, раціональне і ефективне законодавче регулювання суспільних відносин і вирішує долю прийнятих законів.

З огляду на це особливої уваги потребує аналіз теоретико-конституційної проблеми, суть якої у визначенні питань, які вирішуються актами вищої юридичної сили — законами. Йдеться, таким чином, щодо поля законодавчого регулювання Верховної Ради. Яке воно? Чи варто встановлювати його межі? Для сучасного українського конституціоналізму дана проблема відносно нова, оскільки попередній Основний Закон не визначав простір законодавчої діяльності Верховної ради.

Відсутність конституційне окреслених кордонів розумілась таким чином, що Верховна Рада вправі приймати закони з різних питань суспільного та державного життя. Це загальне положення потребує уточнення. Воно зовсім не означає доцільності, раціональності і обґрунтованості прийняття парламентом законів з будь-яких питань. Необмеженість сфер законодавчого регулювання суспільних відносин представницькою гілкою влади розуміється в контексті системного сприйняття. Воно диктує необхідність врахування принципу верховенства закону в ієрархії нормативних актів. Будучи актом вищої юридичної сили, закон має об'єктом своєї регламентації найважливіші суспільні відносини.

Другий аспект проблеми впливає з принципу верховенства Конституції України. Компетенція Верховної Ради — не безмежна. Вона має свої кордони, котрі визначені

Конституцією. Звідси — висновок: Верховна Рада вправі приймати закони з усіх питань, віднесених Конституцією України до повноважень парламенту.

Інструмент обмеження можливостей Верховної Ради шляхом втілення принципу закритого переліку питань, що складають сферу законодавчого регулювання парламенту, втілює Конституція України.

Варто відзначити, що раніше Конституційний договір вперше в історії української конституційної правотворчості закріплював коло питань, що визначаються виключно законами. Але ст. 18, що містила перелік цих питань (всього 12 пунктів), водночас мала запис: «До законодавчого регулювання можуть бути віднесені також інші питання, визначені Конституцією України»

Діючий Основний Закон запозичив із Конституційного договору тільки перший елемент. Фіксує загальне положення, згідно з яким прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради (п. 3 ст. 85), Конституція поряд з цим містить самостійну статтю (ст. 92), що закріплює закритий перелік сфер, що визначаються і встановлюються виключно законами (всього 31 пункт).

Законами визначаються:

— права та свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод;

основні обов'язки громадянина;

— громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців й осіб без громадянства;

— права корінних народів і національних меншин;

— порядок застосування мов;

— засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту та зв'язку;

— основи соціального захисту, форми та види пенсійного забезпечення;

засади регулювання праці й зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я;

екологічної безпеки;

— правовий режим власності;

— правові засади та гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;

— засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

— засади регулювання демографічних і міграційних процесів;

- засади утворення та діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- організація та діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики й інформатики;
- територіальний устрій України;
- судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація та діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів й установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури;
- засади місцевого самоврядування;
- статус столиці України; спеціальний статус інших міст;
- основи національної безпеки, організації Збройних Сил України та забезпечення громадського порядку;
- правовий режим державного кордону;
- правовий режим воєнного та надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;
- організація й порядок проведення виборів і референдумів;
- організація й порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України; — засади цивільно-правової відповідальності, діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Виключно законами України встановлюються:

- Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки та збори; засади створення та функціонування фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення та погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види та типи;
- порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску й умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;
- одиниці ваги, міри та часу; порядок встановлення державних стандартів;
- порядок використання та захисту державних символів;
- державні нагороди;
- військові звання, дипломатичні ранги й інші спеціальні звання;
- державні свята;
- порядок утворення та функціонування вільних й інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального.

Законом України оголошується амністія.

На відміну від Конституційного договору, ст. 92 чинного Основного Закону обмежується тільки лімітуванням поля законодавчого регулювання Верховною Радою суспільних відносин. Вона містить лише закритий перелік питань. Правило щодо можливості вирішення парламентом інших питань шляхом прийняття законів тут відсутнє.

Конституційне склалася ситуація, коли вичерпний перелік питань (ст. 92), які вирішуються у формі законів, сфера законодавчої діяльності загальнонаціонального представницького органу народу окреслюється визначеним колом конкретних питань. Наявні, таким чином, обмеження простору законодавчої діяльності Верховної Ради, бо приймати закони з питань поза визначеним колом вона не уповноважена. Тим самим втілений в Конституції згаданий принцип виступає знярядям, що несе в собі певний негативний потенціал.

Принцип закритого переліку може використовуватись виконавчою владою в якості механізму зниження ролі та значення загальнодержавного представницького органу народу та підвищення за його рахунок інститутів виконавчої влади, оскільки останнім конституційне відкриваються широкі можливості для здійснення власної нормотворчості. Таким чином вичерпне коло питань, з яких приймаються закони, дозволяє структурам виконавчої гілки проводити свою політику шляхом видання власних актів у сферах, не включених до конституційного переліку, тобто здійснювати первинне регулювання суспільних відносин, що є функцією парламенту.

Конституційна стаття 92 за своєю суттю створює умови для первинного регулювання президентськими указами суспільних відносин, а це означає, що Президент здійснює ту саму функцію, що і парламент. Таким чином порушується вимога принципу чіткого розмежування функцій.

Щоб запобігти цьому. Конституція України, крім конкретно визначених питань, котрі вирішуються за допомогою законів, неодмінно мусить мати запис, який би наділяв загальнодержавний представницький орган народу правом вирішувати шляхом прийняття законів також інші питання, окрім визначених переліком. Саме такий варіант намічав проект Конституції України, розроблений в Інституті держави та права ВАН України, що був представлений Верховній Раді. Але втілення у новому Основному Законі він не одержав, що розхитує і руйнує принцип розподілу влад, порушує співвідношення повноважень Верховної Ради і Президента України на користь останнього.

Звідси — пропозиція щодо відповідного доповнення ст. 92 Конституції України. Відкриття переліку питань, що є предметом законодавчого регулювання — необхідна умова повноправної реалізації Верховною Радою законодавчої функції. Зміст доповнення ст. 92 має складати заключна частина:

«Верховна Рада вправі приймати закони також з інших питань, котрі, згідно з Конституцією, віднесені до повноважень Верховної Ради».

У цьому плані варто нагадати, що подібний варіант притаманний Конституції США. Вона перераховує права конгресу у розд. 8 ст. 1 і в Заключній частині фіксує право конгресу «видавати всі закони, які будуть необхідні для здійснення як указаних вище прав, так і всіх інших прав, котрими дана Конституція наділяє Уряд Сполучених Штатів, його департаменти або посадових осіб».

Співвідношення Верховної ради України і Президента діючий Основний Закон України змодельовав на користь глави держави також стосовно інституту загальноукраїнського референдуму. Це досягається конституційним рішенням проблеми, що торкається суб'єктів призначення всенародного волевиявлення. Коли попередній головний акт України відносив прийняття рішень щодо проведення всеукраїнських референдумів до виключного відання органу народного представництва (п. 18 ст. 97), то новий — закріплює двох суб'єктів призначення всенародного волевиявлення. Це — Верховна Рада і Президент.

При цьому нова Конституція містить положення, що гарантують піднесення глави держави над загальнодержавним представницьким органом у сфері прийняття рішень шляхом референдуму. Це досягається незрозумілим і дивним визначенням питань, які становлять предмет референдумів, призначуваних парламентом і Президентом: ним забезпечується перевага глави держави над законодавчим органом. Як передбачають ст. 73 та п. 3 ст. 85, Верховна Рада уповноважена призначати всеукраїнський референдум тільки з одного питання — про зміну території України. Поряд з такою вузькою сферою парламентських можливостей Президент наділений надзвичайно широкими прерогативами, зокрема, конституційної матерії. Йдеться про зміни Основного Закону. Правом внесення до Верховної Ради законопроекту про внесення змін у розділи: «Загальні засади», «Вибори. Референдум», «Внесення змін до Конституції України» ст. 156 наділяє двох суб'єктів — Президента України або не менше двох третин депутатів від конституційного складу Верховної Ради. У разі його прийняття не менше ніж двома третинами конституційного складу парламенту, законопроект затверджується всеукраїнським референдумом. Право його призначення надане тільки Президентові.

Окрім конституційного референдуму. Основний Закон закріплює главу держави також суб'єктом, що проголошує всеукраїнський референдум, ініціатором якого виступає народ (п. 6 ст. 106). У такому випадку, відповідно до ст. 72 Основного Закону, необхідно: щоб проголошення референдуму вимагало не менше трьох мільйонів виборців; щоб підписи щодо призначення референдуму зібрані не менше, ніж у двох третинах областей республіки; щоб було зібрано не менше ста тисяч підписів у кожній області.

Конституційне об'єкт референдуму за народною ініціативою не окреслений. Проте його широкі масштаби не викликають сумнівів: адже заборону Основний Закон фіксує тільки щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74).

Звуження прерогатив Верховної Ради чинною Конституцією проведено також шляхом позбавлення її статусу суб'єкта, правомочного тлумачити Конституцію та закони. Коли попередній головний акт відносив право тлумачення Конституції та законів до виключного відання Верховної Ради (п. 18 ст. 97), то чинний Основний Закон позбавляє вищий орган представництва українського народу цього права. Він фіксує запис, згідно з яким офіційне тлумачення Конституції України і законів України здійснює Конституційний суд (ст. 147).

Разом з тим певну тенденцію звести роль Верховної Ради тільки до законодавчого регулювання не слід абсолютизувати.

З точки зору світової теорії парламентаризму можна говорити про те, що крім прийняття Конституції та законів. Верховна Рада впливає на виконавчу владу, а) беручи участь в інституціоналізації її структур; б) реалізуючи бюджетні повноваження; в) виконуючи повноваження в сфері зовнішньої політики і оборони; г) здійснюючи парламентський контроль; д) реалізуючи судові повноваження.

Згідно з чинною Конституцією (ст. 85) до відання Верховної Ради, зокрема, належить:

- затвердження державного бюджету та внесення змін до нього, контроль за виконанням державного бюджету; прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища;
- усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;
- надання згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України; — надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;
- здійснення парламентського контролю.

Окрім перерахованих та інших повноважень, закріплених за Верховною Радою у ст. 85 Конституції, Основний Закон має ще низку компетенційних норм, що доповнюють гарантії, можливості та процедури, використання яких зміцнює позиції Верховної Ради в державному механізмі.

Назвемо, зокрема, ст. 89 Конституції. Вона наділяє парламент правом створювати тимчасові слідчі комісії для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес. Поряд з цим повноваження українського парламенту Конституція встановлює опосередковано. Такий метод втілює, наприклад, ст. 95 Конституції. Вона проголошує: «Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків». Встановлюючи правову форму вирішення питання щодо видатків держави — закон про державний бюджет, конституційне правило водночас формулює повноваження Верховної Ради, оскільки прийняття названого закону — прерогатива парламенту.

Юридичним вираженням місця і ролі Верховної Ради в системі розподілу влад є контроль виконавчої влади. З точки зору об'єкта в такому ключі насамперед виступає Кабінет Міністрів України. Чинна Конституція, по-перше, має пряме установлення, згідно з яким до повноважень Верховної Ради належить «здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів відповідно до Конституції» (п. 13. ст. 85).

Однією із найважливіших форм контролю Верховної Ради є відповідальність перед нею Кабінету Міністрів. Згідно зі ст. 87 Конституції Верховна Рада за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняття резолюції недовіри даному органу більшістю від конституційного складу Верховної Ради. Одночасно Конституція передбачає гарантії нормального функціонування Кабінету Міністрів. З цією метою Основний Закон містить спеціальну заборону на адресу Верховної Ради: вона не може розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми Кабінету Міністрів.

До демократичних установлень нового Основного Закону належить закріплення певних гарантій здійснення парламентського контролю. Це, зокрема, класичний інструменту контролю — депутатський запит. Народний депутат України, передбачає ст. 86, має право на

сесії Верховної Рада звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їхнього підпорядкування та форм власності. Депутатському запитові кореспондує обов'язок відповідних керівників повідомляти народному депутатові результати розгляду його запитів

Виявом провідної ролі Верховної Ради у співвідношенні з Президентом виступає такий дієвий і конструктивний інструмент як здійснення контролю Верховною Радою за діяльністю Президента України.

Контроль парламенту за діяльністю глави держави — неодмінна риса демократичного політичного режиму. Контроль є юридичним вираженням парламентаризму, його доміантною рисою, і саме у здійсненні контролю проявляється провідне становище парламенту в системі поділу влади. Навіть у президентській республіці, класичним прикладом якої є США, «в межах отримань і противаг конгрес, а якщо необхідно, то і судова влада, володіють реальними повноваженнями контролювати президента і федеральну виконавчу владу в цілому» [9].

Роль Президента України як глави держави зовсім не знімає питання щодо контролю за його діяльністю з боку різних інститутів: засобів масової інформації, опитувань громадян. Конституційного суду тощо. Але основним суб'єктом контролю за діяльністю Президента України, як і в кожній демократичній державі, повинен виступати парламент. Форми контролю досить

різноманітні.

Конституція України закріплює окремі спеціальні гарантії контролю загальнодержавного представницького органу народу за діяльністю глави держави. Відзначимо, що Верховна Рада вправі приймати рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради, котра попередньо підтримана не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради (п. 34 ст. 85).

Світова конституційна теорія і практика справедливо розглядає імпічмент — особливу процедуру відсторонення президента з посади — наймогутнішим знаряддям впливу парламенту на президента.

Цей поширений у світі інструмент закріплює також Конституція України. Ст. 111 Конституції встановлює, що Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою в порядку імпічменту. Конституційно визначаються умови імпічменту вчинення Президентом державної зради або іншого злочину.

Питання щодо імпічменту ініціюється парламентом. Для цього потрібна більшість від конституційного складу Верховної Ради. Процедура вирішення цього питання надзвичайно складна. Згідно зі ст. 111 Верховна Рада створює спеціальну тимчасову слідчу комісію для проведення розслідування. До її складу включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Висновки та пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради. За наявності підстав парламент не менш як двома третинами від його конституційного складу приймає рішення щодо звинувачення Президента України.

Основний Закон України передбачає необхідність участі у процедурі імпічменту, крім парламенту, також інших суб'єктів: Конституційного суду і Верховного Суду України.

Хоча тільки Верховна Рада ініціює питання про усунення Президента з посади і приймає остаточне рішення; роль органів судової влади у визначенні долі глави держави надзвичайно велика. Конституція надає право парламенту приймати рішення щодо усунення Президента з поста в порядку імпічменту тільки після перевірки справи Конституційним судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування, а також розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Для прийняття рішення Верховною Радою встановлюється надто високий кворум: три четверті від її конституційного складу.

До компетенції Верховної Ради відноситься рішення інших питань дострокового припинення повноважень Президента.

На засіданні Верховної Ради Президент особисто проголошує заяву щодо відставки, яка набуває чинності з моменту її проголошення (ст. 109). Також на засіданні парламенту встановлюється неможливість виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я, яка підтверджується рішенням, прийнятим більшістю від конституційного складу парламенту на підставі письмового подання Верховного Суду України за зверненням Верховної Ради і медичного висновку.

Таким чином, не звертаючи уваги на недоліки, недосконалість і прогалини нормативної бази, необхідно наполегливо та динамічно розгортати широку й ефективну діяльність Верховної Ради у всіх сферах, що класично притаманні парламентам: законодавчій, бюджетній, структуроутворювальній, контрольній. Конкретні позитивні результати практичної роботи загальнонаціонального органу свідчать про те, що такий хід фактичного заповнення деяких конституційних прогалин не тільки можливий, але й реальний.

Література:

1. Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе.— М,1978.—С.71.
2. Тихомиров Ю.А. Механизм социалистического государственного управления // Сов. право. — 1975. — № 4. — С. 20.
3. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологTM правового исследования. — М., 1975. — С. 153.
4. Курашеили Б.П. Очерк теории государственного управления. — М., 1987. — С.73,78-79.
5. Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. — К., 1983. — С. 57,59.
6. Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. — М., 1978. — С.45-46.
7. Юзьков Л.П. Вказ. праця. — С. 61.

8. Аверьянов В.Б. Функции й организационная структура органа государственного управления. — К., 1979. — С. 25-26.

9. Егоров С.А. Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. — М., 1993.—С. 59

Глава III. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ — ПРІОРИТЕТНА ОРІЄНТАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

§ 1. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головний обов'язок держави.

Людина, її права і свободи становлять у правовій державі найвищу соціальну цінність, саме на їхнє забезпечення й найповнішу реалізацію у суспільному житті має бути спрямована уся державна діяльність і насамперед діяльність у сфері державного управління. Адже конституційний лад України ґрунтується на визнанні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості та безпеки найвищою соціальною цінністю, пріоритету її прав і свобод. Гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком держави, держава відповідальна перед людиною та суспільством за свою діяльність (ст. 3 Конституції України).

Конституційним принципом є принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України), громадяни здійснюють свої права за принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом», а державні органи та їх посадові особи — за принципом «дозволено лише те, що прямо визначено законом». Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей, дотримується загальновизнаних норм і принципів міжнародного права.

Окрім цих визначальних конституційних положень, які становлять міцну правову основу статусу людини в Україні, її конституційні права і свободи закріплені у спеціальному розділі «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина». У свою чергу, ці права і обов'язки, разом із зазначеними вище конституційними принципами, становлять конституційний статус людини і громадянина. Будучи конкретизовані у нормах чинного законодавства, вони разом з цими нормами складають правовий статус особи, захист і здійснення якого становить головне завдання правового регулювання, діяльності управлінських ланок державного апарату.

Для того, щоб управлінські ланки активно діяли у цьому напрямі, а громадяни мали реальну можливість дієво впливати на забезпечення своїх прав і законних інтересів, необхідно реалізувати цілий ряд умов як з боку органів державного управління, так і з боку самих громадян. Ці умови, однак, не можуть розглядатися виключно у прагматично-практичному плані, оскільки розглядувана проблема має дуже важливий для її розуміння методологічний аспект.

Саме у методологічному плані великого значення набувають підходи до вирішення більш загальних проблем, наприклад, про особистість як ціннісний орієнтир в організації та діяльності апарату державного управління, про співвідношення прав і обов'язків громадян з компетенцією органів державного управління, про критерій особистості у визначенні ефективності управлінської діяльності тощо. Без визначення цих підходів важко визначити й основні орієнтири для практики державного управління щодо охорони прав і свобод людини

Цілком зрозуміло, що ефективне забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян може бути належним лише за умов, коли структура, форми діяльності, сам стиль праці, ставлення до людини в апараті державного управління у кожного працівника цього апарату будуть оптимальними у плані відчуття та швидкого реагування на будь-які негативні моменти, які стримують у тому чи іншому випадку практичне здійснення прав і свобод, а також законних інтересів членів суспільства.

Те ж саме можна сказати про співвідношення прав, свобод і законних інтересів громадян з компетенцією органів державного управління. У чинному законодавстві багато випадків, коли існує неузгодженість між відповідними правами й інтересами громадян та відповідними обов'язками тих чи інших управлінських структур, що дає останнім можливість, м'яко кажучи, не проявляти належної активності у реалізації прав громадян, захисті їх від порушень.

Стандартним прикладом у цьому плані є ситуація, коли Цивільний кодекс й інструкція колишнього Міністерства торгівлі неоднаково регулюють питання, пов'язані з реалізацією прав громадянина, який придбав неякісний товар. Причому саме інструкція, порівняно з кодексом, дуже звужує ці права. Приблизно таке ж становище існує і у правовому регулюванні перевезення пасажирів, пов'язаному з поверненням залізницею грошей у випадку невикористання придбаних проїзних квитків. Можна навести чимало випадків, коли розходження між законом і відомчою інструкцією заважає громадянам здійснювати свої права. В усіх подібних випадках порушується як принцип верховенства закону, так і принцип «дозволено тільки те, що прямо визначено законом».

Ще більш невтішні враження з порушенням прав громадян України, коли порівнювати їх з відповідними міжнародними стандартами, які встановлені різними міжнародно-правовими актами з питань прав і свобод людини та громадянина.

Насамперед, ці питання пов'язані із здійсненням людиною свого права на вільний виїзд із країни та вільне повернення до неї, а також права на вільне пересування у межах країни та вільний вибір місця проживання. Вказівки на це є не тільки у Загальній декларації прав людини, але і у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, який є документом, що має обов'язкове значення для всіх держав, які його підписали.

Подібне становище ми маємо зараз і у сфері освіти. Справа у тому, що нинішній розвиток системи освіти в Україні відбувається в іншому напрямку ніж той, який запропоновано у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права. У ст.13 цього пакту говориться, що середня освіта у її різних формах повинна бути відкрита та доступна для усіх шляхом прийняття необхідних засобів, і окремо шляхом поступового введення безплатної освіти. Поступове введення безплатної освіти передбачає цей пакт і щодо вищої освіти. Проте нині в Україні всупереч цим настановам у нормативних актах Міністерства освіти та на практиці все більшого поширення набуває протилежна ідея — введення різних форм саме платної освіти, що пов'язується в офіційних документах із розвитком ринкових відносин

У плані поліпшення захисту прав і свобод людини у сфері діяльності управлінських структур окремо стоїть питання визначеності критеріїв, за якими особистість пов'язує свою уяву щодо ефективності управлінської діяльності у тому чи іншому випадку. Звичайно, ці критерії у різних людей не можуть бути однаковими. Велике значення у такому визначенні відіграватимуть інтереси кожної конкретної людини, неоднакові навіть стосовно типових життєвих ситуацій. Адже ці інтереси кожна особа визначає, виходячи зі свого життєвого досвіду, рівня освіти, загальної та професійної культури, своїх особистих потреб і уяв. І у такій ситуації, коли ми маємо справу з багатьма розбіжностями, провідним критерієм у

практичному забезпеченні прав та свобод людини є, по-перше, відповідна норма права, і, по-друге, принцип «дозволено все, окрім того, що прямо заборонено законом», усвідомлюючи при цьому, що кажучи про «закон», ми маємо на увазі й інші, основані на законі та відповідні йому нормативно-правові акти.

Саме тому ми маємо змогу визначити ті основні ознаки, які, виходячи з позиції «типового» громадянина, визначають ефективність управлінської діяльності. До цих критеріїв, на нашу думку, слід віднести: задоволення законних інтересів, з якими людина пов'язує здійснення належних управлінських дій; видання відповідної норми права; реалізацію норми права стосовно кожної конкретної людини; швидкість з якою право людини було захищено або практично реалізовано; повнота такого захисту або реалізації; визначення та задоволення в ході реалізації інших потреб й інтересів, про які вона, починаючи справу, не мала достатньої уяви; зменшення коштів і організаційних зусиль, з якими пов'язані управлінські дії щодо захисту та забезпечення потреб й інтересів громадянина тощо.

Оскільки управлінський процес, управлінські стосунки в цілому зводяться до відносин між суб'єктом і об'єктом управління, а забезпечення його ефективності залежить значною мірою від управлінської ланки, в якості якої виступає відповідний орган державного управління або конкретна посадова особа, яка подібно органу управління діє виключно у межах своєї компетенції.

Які ж умови, з точки зору належного забезпечення прав і законних інтересів громадян, сприяють якісній діяльності суб'єкта управління? Ці умови слід розділити на дві групи. Перша охоплює умови загального порядку, тобто ті, які мають значення у разі вирішення усіх питань, або більшої їх частини. Друга група це умови, які сприяють вирішенню саме питань, пов'язаних із забезпеченням прав й свобод громадян, кожної конкретної людини. До першої групи слід віднести такі умови:

а) високі професійні знання суб'єктів державного управління (державних службовців) та їхнє вміння реалізовувати на практиці, у своїй роботі загальні завдання та принципи державної служби принципи служіння народу України, законності, демократизму, гуманності та поваги до особистості, гласності, відкритості та підконтрольності, компетентності та ініціативності, дисципліни та персональної відповідальності та ін.;

б) позитивні етичні якості державних службовців, діяльність яких безпосередньо пов'язана із здійсненням прав і свобод, задоволенням законних інтересів громадян; в) вміння державного службовця стримувати свої особисті політичні пристрасті в ім'я закону, сумлінного виконання своїх службових обов'язків;

г) питання, пов'язані з самою організацією суб'єкта управління (відповідного державного органу), із втіленням у практику наукових основ його структурної побудови, запровадження ефективних методів праці, перевірки виконання тощо.

Названі умови достатньо досліджені у літературі, як правило, саме щодо них говориться у різних виданнях, присвячених питанням теорії державного управління.

Стосовно ж умов, які безпосередньо пов'язані із забезпеченням прав і свобод громадян, то вони у літературі досліджувалися значно менше, хоча саме вони становлять реальні організаційні гарантії, які дають змогу ефективніше реалізувати права та свободи громадян, задовольняти їх законні інтереси.

Ці конкретні умови, яким повинна відповідати організація та безпосередня робота суб'єкта управління, його кадрового складу, значною мірою знаходяться у кореспондуючому зв'язку з умовами й ознаками, що забезпечують активну діяльність самих громадян у сфері здійснення їхніх прав і законних інтересів.

Умови ці дуже різнобічні і можуть бути поділені на умови загального порядку та конкретних управлінських ситуацій.

Стосовно першої групи умов, передусім, слід визначити загальний ідеологічний принцип відкритого суспільства, згідно якому саме людина, особистість, громадянин передує у суспільстві порівняно з усіма іншими соціальними цінностями, у тому числі і порівняно з державою. На жаль, уся наша суспільна практика та й діяльність у сфері державного управління все ще базується на зовсім іншому, протилежному принципі: передусім саме держава, її інтереси і потреби, а вже потім конкретна людина із своїми різноманітними інтересами.

Державну бюрократію, яка у нас процвітає в усіх ланках державного апарату, дуже важко «збити» з такої позиції. І важко не тільки тому, що принцип так званого колективізму панував у нас довгі роки, оцінювався як головний у соціалістичній ідеології. Колективістський підхід панує і зараз, оскільки він більш вигідний для тих, хто має вирішувати ті чи інші управлінські питання й одноразово хоче зняти з себе відповідальність за наслідки свого управління. Колективна мета менш конкретна, вона завжди виступає як деяке загальне завдання, яке не можна вирішити, як правило, на рівні органу нижчого рівня, для її якісного вирішення потрібні різні узгоджування тощо. Все це веде до зниження відповідальності конкретних виконавців;

вона наче розпорошується між різними структурами і посадовими особами, що суперечить правам і вимогам конкретної людини. В останньому випадку значно складніше уникнути прийняття відповідного рішення, введення в дію механізму його практичного вирішення та досить легко зняти з себе відповідальність за нехтування правами і свободами людини.

Річ також в тому, що певна частина кадрового складу нашого управлінського апарату звикла вирішувати ті чи інші питання «взагалі», не відповідно до закону або іншого правового акту, а згідно зі своєю інтуїцією та життєвим досвідом, які, на жаль, не завжди відповідають вимогам верховенства права і режиму законності. Таке становище склалося завдяки тому, що у наших навчальних закладах питання щодо прав і свобод людини, особливо у сфері державного управління, спеціально не вивчаються, хоча саме на це спрямовані відповідні вимоги ряду міжнародних документів. Наприклад, у Підсумковому документі Віденської зустрічі представників держав-учасників Наради з питань безпеки і співробітництва у Європі рекомендується «заохочувати обговорення у школах та інших учбових закладах питань розвитку і захисту прав людини і основних свобод».

Спираючись на позицію саме пріоритету прав людини і громадянина, слід під цим кутом зору розглядати й інші питання, пов'язані з реалізацією її правового статусу. Насамперед, щодо повноти цього статусу, його відповідності ознакам демократичної, соціальної, правової держави, якою насправді має бути Україна. Найважливішою з ознак, пов'язаних з демократичною суттю держави, є, безперечно, коефіцієнт участі громадян держави у вирішенні значних управлінських питань, дійове використання тих демократичних інститутів, які забезпечують цю участь.

Що слід віднести до цих інститутів? Загально визначеними серед них є вибори, референдуми й опитування населення з найважливіших питань загальнодержавної і регіональної політики,

різні форми обговорення на зборах громадян найбільш значних і цікавих для них питань державного управління, розвиток засад самоврядування тощо. У літературі справедливо підкреслюється, що усі ці форми можуть бути ефективними саме з точки зору забезпечення ефективності управління лише в умовах стабільного розвитку суспільства.

З поглибленням демократичних засад у сфері здійснення прав і свобод людини пов'язане й питання щодо розподілу компетенції у системі органів, які мають забезпечити реалізацію конституційних та інших прав і свобод.

Одним з важливих напрямів такого забезпечення є розвиток місцевого самоврядування. Саме місцеве самоврядування допомагає більш повно й оперативно, порівняно з центральними органами виконавчої влади, вирішувати ряд питань, пов'язаних з реалізацією прав і свобод громадян. У зв'язку з цим слушно послатися на Європейську хартію про місцеве самоврядування, прийняту державами-членами Європейської Ради 15 жовтня 1985 р. У преамбулі цього документу зазначається: місцеве самоврядування становить одну з основ будь-якого демократичного устрою; право громадян на участь в управлінні громадськими справами належить до демократичних принципів, які є загальними для усіх держав-членів Європейської Ради; саме на місцевому рівні право громадян на участь в управлінні може здійснюватися найбільш безпосередньо; місцеве самоврядування забезпечує здійснення управління, яке одночасно є ефективним і близьким до громадян.

До кола загальних питань, вирішення яких прямо пов'язане із забезпеченням прав, свобод і законних інтересів особи, належить також повне урахування у діючому законодавстві усіх принципів й реальних умов (економічних, соціальних, політичних). При цьому слід пам'ятати, що не діятимуть не тільки реалії, які слід віднести до так званої «позитивної» свободи, тобто урегульовані правом, але й ті, що належать до «негативної» свободи, під якою слід розуміти свободу поза межами державного втручання у життєдіяльність особистості. Цей останній аспект свободи поширює свій вплив на суспільні відносини також і в умовах переходу до ринкових відносин, в умовах практичної реалізації принципу «дозволено все, що прямо не заборонено законом». Але у той же час «негативна» свобода не може бути повністю відокремлена від свободи «позитивної», оскільки вони пов'язані між собою, доповнюють одна одну.

Це добре видно на прикладі того економічного лібералізму, який взагалі є ознакою розвиненого громадянського суспільства. І якщо це суспільство ми хочемо сформувати, зрозуміло, що поряд з державним регулюванням відповідних стосунків між власниками, державними структурами і громадянами й іншими суб'єктами, має існувати сфера справді «вільного підприємництва», в рамках якої суб'єкт підприємницької діяльності самостійно має змогу деталізувати ті чи інші свої дії, враховуючи конкретні обставини.

На жаль, і зараз, говорячи про формування в Україні громадянського суспільства, ми далеко ще не подолали давню, притаманну радянському періоду тенденцію у правовому регулюванні — все заорганізовувати, заборонивши усі більш-менш самостійні дії з боку суб'єктів господарювання. З цього приводу зауважимо, що пряме адміністрування суперечить самому духу громадянського суспільства, де волі й наказу керівника будь-якого рангу обов'язково передують розум, врахування усіх «за» та «проти» у процесі прийняття того чи іншого рішення.

Адміністрування має ще одну негативну ознаку, якій надається велика увага у зарубіжній теорії управління. Йдеться про етику управлінської діяльності, необхідність додержання відповідних моральних правил в процесі управління, яким прямо суперечить адміністрування у будь-якій формі.

Поряд з цим зазначене не можна розуміти як будь-яке нехтування ролі держави у вирішенні принципових питань суспільного розвитку. Однак ця роль має бути дійсно афективною та провадитися у межах, передбачених діючим законодавством.

Серед загальних засад, які повною мірою мають бути реалізовані у процесі забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, на першому місці, безперечно, стоїть принцип соціальної справедливості. Права і свободи громадян, їх законні інтереси у демократичній, соціальній, правовій державі зорієнтовані на принцип соціальної справедливості, який взагалі повинен лежати в основі діючого права. Адже це особливий, незалежний від волі законодавця суспільний феномен зі своїми об'єктивними властивостями і регулятивним спрямуванням, котрі є проявом саме якості права, яке є загальним масштабом і рівною мірою (нормою) свободи, основу яких складає принцип соціальної справедливості.

Справедливість має різні прояви відповідно до характеру тих чи інших відносин. Ці прояви дуже різноманітні, але головна суть полягає у тому, щоб забезпечити максимально можливі для суспільства матеріальні й духовні умови життя і повагу до тих, хто дійсно її заслуговує. Кожний, хто гідний цього, має усвідомлювати, що його у суспільстві охороняє так звана броня справедливості, тобто суспільство за допомогою відповідних своїх структур, і передусім державного апарату, захищає його від неповаги, незаконних матеріальних збитків тощо.

Зрозуміло, все зазначене має пряме відношення до діяльності органів виконавчої влади, куди найчастіше звертаються громадяни за розглядом своїх різноманітних справ. Необхідно, щоб відповідні вимоги до кадрів державного управління знайшли своє втілення у посадових інструкціях, нормах яких у своїй повсякденній діяльності має керуватися кожен службовець.

Адже соціальна справедливість — це такий соціально-духовний феномен, який не можна повністю запрограмувати у системі діючих правових норм, яку б велику міру конкретності ці норми не мали. Тому кожен службовець; кожна посадова особа мусить добре собі усвідомити основні вимоги принципу соціальної справедливості у своїй управлінській діяльності й послідовно керуватися ним. Ці питання мають глобальний характер й охоплюють передусім загальні засади суспільного і державного ладу України. Зволікання з вирішенням цих питань, зокрема, не дає змоги державному апарату, органам виконавчої влади з потрібною ефективністю змінювати і долати застарілі стереотипи взаємовідносин з громадянами, будувати їх на якісно нових, дійсно демократичних засадах.

§ 2. Необхідність формування нового типу взаємовідносин органів виконавчої влади з громадянами.

Одним з пріоритетних напрямків соціально-політичних перетворень в Україні слід вважати запровадження якісно нового типу взаємовідносин між громадянами і органами виконавчої влади, а саме — такого, за яким кожній людині було б забезпечено реальне додержання і захист належних їй прав і свобод у сфері діяльності цих органів.

Вирішення даної проблеми нерідко пов'язують власне з функціонуванням адміністративної юстиції як певної спеціалізованої системи судового захисту прав і свобод громадян. Дійсно, хоч цей термін, як відомо, і не має в світовій правовій теорії та практиці якогось однозначного застосування, однак усі існуючі варіанти розуміння адміністративної юстиції зводяться до того, що вона є важливою формою контролю, за законністю в сфері державного управління.

Необхідними рисами такого контролю є, по-перше, те, що він пов'язаний з розглядом спору, однією з сторін якого обов'язково виступає орган виконавчої влади або його посадова особа. По-друге, при розгляді спору громадянину гарантується рівність з іншою стороною в процесуальному відношенні. І, нарешті, розгляд спору здійснюється судовим органом, який може мати різний характер: або форму спеціального адміністративного суду (як, наприклад, у Німеччині); або бути так званим «квазісудовим» органом (як у Франції); або ж бути загальним судом (як це існує у Великобританії та США).

Отже, адміністративна юстиція, за загальним правилом, це — сфера юрисдикційної діяльності судів щодо розгляду справ про захист громадян від порушень з боку держави, її органів.

Але ж цим аспектом вирішення проблеми забезпечення прав і свобод громадян у сфері функціонування виконавчої влади аж ніяк не обмежується.

Зазначену проблему слід ставити і розглядати значно ширше. А саме: як взагалі має бути змінений механізм реалізації виконавчої влади — з тим, щоб діяльність її органів (і посадових осіб) була б принципово підпорядкована завданням неухильного забезпечення прав і свобод громадян.

Такий підхід потребує якісно нового погляду на сутність та цільову орієнтацію виконавчої влади.

Цей погляд полягає в розумінні того, що виконавча влада має бути спрямована не тільки — як було традиційно — на організацію управління суспільними справами з боку держави, скільки на виконання державою функцій щодо: 1) створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод; 2) надання населенню (фізичним і юридичним особам) багатоманітних управлінських послуг; 3) здійснення цілеспрямованого «внутрішнього» контролю за виконанням управлінськими органами, їх посадовими особами покладених на них обов'язків стосовно забезпечення прав і свобод громадян; 4) вжиття відповідних заходів адміністративного реагування у випадках оскарження громадянами рішень та дій, що порушують їх права і свободи.

Всі основні принципи, що необхідні для правового забезпечення здійснення таких функцій, закріплені в Конституції України. Це, зокрема, принципи: верховенства права; законності; рівності усіх перед законом; пріоритету закону у правовому регулюванні компетенції та порядку діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб; судового захисту порушених державними органами прав і свобод громадян; незалежності суду при здійсненні своїх функцій та деякі інші принципи.

Згадана цільова переорієнтація діяльності органів виконавчої влади є дуже непростою справою, оскільки передбачає необхідність рішучого подолання тих глибоко укорінених вад існуючої тривалий час в нашій країні системи управління, в якій інтереси держави домінували над інтересами особи.

В першу чергу треба позбавитися залишків принципу формально-декларованого «демократичного», а насправді — цілком «бюрократичного» централізму в апараті державного управління.

В умовах не виправдано високої централізації державного управління головним показником роботи є не якісне виконання органом чи посадовою особою нормативно визначеної компетенції, функцій та повноважень, а механічне відтворення команд «згори» з наміром

догодити вищому начальнику. Тому навіть саме поняття «компетенції» багато в чому втратило своє справжнє значення. Внаслідок цього в управлінській практиці повноваження в багатьох випадках формулюються розпливчате, не конкретно, не існує чіткого розподілу завдань, функцій і відповідальності між різними органами і посадовими особами. Окремі органи часто дублюють один одного, що призводить до паралелізму та неузгодженості в роботі. А все це, звичайно, суттєво заважає громадянам реалізувати свої законні вимоги у відносинах з відповідними органами і посадовими особами.

Враховуючи наведене, необхідно значно підвищити якість адміністративно-правової регламентації структури та діяльності органів виконавчої влади у напрямі більш чіткого і обґрунтованого закріплення функцій і повноважень цих органів, а також уточнення і конкретизації їх взаємовідносин з громадянами. Базовим елементом цієї регламентації повинні стати загальні статутні закони стосовно органів виконавчої влади всіх рівнів — «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації». На їх підставі мають бути переглянуті та оновлені локальні компетенційні акти — про конкретні міністерства та відомства, їх місцеві ланки, оскільки саме ці органи вирішують більшість питань, пов'язаних з реалізацією прав і свобод громадян.

Важливе значення має необхідність подолання існуючої недооцінки ролі законів у правовій регламентації відносин між органами виконавчої влади і громадянами.

Концептуальною передумовою такого становища було поширене уявлення про право як будь-який офіційно оголошений акт суб'єкта державної влади, яка вважалася виразником волі «всього народу». Завдяки цьому державна влада перетворювалася у найвищу, неконтрольовану і нічим нестри-мувану силу. Інакше кажучи, кожний суб'єкт державної, в тому числі і виконавчої, влади знаходиться нібито не «під», а «над» законом, і, отже, отримує змогу пристосовувати правові норми під свої власні інтереси, використовувати їх на свій розсуд.

Як наслідок, принцип законності набув здебільшого формального значення, а саме право втратило функцію об'єктивного критерію вирішення конфліктних ситуацій у взаємовідносинах між державою і особою. Це підтверджується, зокрема, тим, що і на сьогодні переважна більшість питань в цій сфері вирішується, як в минулі роки, не в законах, а в підзаконних нормативно-правових актах, насамперед в постановках Кабінету Міністрів, а також у відомчих актах міністерств, державних комітетів та деяких інших центральних органів виконавчої влади.

Саме тому, до речі, з'являється можливість порушень прав і свобод громадян з боку органів виконавчої влади не тільки на етапі прийняття індивідуальних адміністративних актів, а ще на рівні нормативної регламентації у підзаконних актах, і особливо, як свідчить життя, у так званих відомчих актах. Зважаючи на це, слід було б законодавче позбавити більшість центральних органів виконавчої влади, крім вузького кола окремих міністерств, права видавати нормативні акти, що зачіпають права і свободи громадян.

Водночас треба законодавче конкретизувати зміст конституційне визначеного права людини на оскарження в суді рішень органів державної влади, згідно з яким кожний повинен мати право оскаржити в суді не лише індивідуальні, але й нормативні акти органів виконавчої влади всіх рівнів — від місцевої державної адміністрації до Кабінету Міністрів, якщо ці акти порушують права і свободи людини. Цей висновок відповідає ст. 55 Конституції України, згідно з якою «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи

бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб».

Дану особливість вітчизняної практики слід підкреслити окремо — з огляду на те, що за європейською моделлю адміністративного права увага акцентується головним чином на порушеннях з боку індивідуальних актів.

До того ж і серед українських фахівців не всі поділяють наведену вище точку зору. Дехто вважає її необґрунтованою стосовно, зокрема, актів уряду. Оскільки, нібито, в даному випадку незрозумілі юридичні наслідки такого оскарження. Адже за Конституцією України (п. 16 ст. 106) скасувати акти Кабінету Міністрів вправі лише Президент України.

Здається, що ця спеціальна конституційна норма аж ніяк не заперечує дію норми статті 55 і не усуває можливість припинити дію актів органів виконавчої влади в порядку судової юрисдикції. Так само, до речі, як і стосовно рішень голів місцевих державних адміністрацій, які за Конституцією (частина восьма ст. 118) можуть бути скасовані лише Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

В той же час варто заперечити проти надто широкого тлумачення визначеного ст. 55 Конституції України переліку об'єктів порушень з боку органів виконавчої влади, якими є виключно «права і свободи» людини й громадянина. Інших підстав для судового оскарження адміністративних актів Конституція не передбачає. Тому не доцільно розширяти в поточному законодавстві перелік підстав для судового оскарження адміністративних актів за рахунок, наприклад, таких категорій, як «інтереси громадян», оскільки цей термін не має визначеного змісту. До речі, саме з огляду на це згаданий термін цілком свідомо не використаний в тексті Конституції України. Судовому захисту підлягають лише ті «інтереси» (або краще — «законні інтереси»), які можуть бути цілком впевнено ідентифіковані з конкретними правами і свободами людини й громадянина.

Незважаючи на універсальний характер судового захисту, дуже суттєве значення має розвиток механізму захисту прав і свобод громадян в межах самої виконавчої влади, тобто по «адміністративній лінії». Це вимагає руйнування певних стереотипів у психології людей, які ще базуються на залишках колишнього так званого «патерналістського» характеру державної влади.

Як наслідок, багато хто не навчився відповідати за власні рішення, дії та їх наслідки, добиватися захисту своїх інтересів, навіть в умовах суперечок або протидії з боку адміністративних органів та посадових осіб. За минулі роки люди просто звикли до бюрократичних зловживань, адміністративної тяганини в органах управління, безвідповідальності та безкарності чиновників.

Сьогодні існує певна правова база для практичної реалізації громадянами наданого їм Конституцією України права вносити в органи виконавчої влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, оскаржувати дії (бездіяльність) та рішення посадових осіб державних і громадських органів. Громадяни можуть звернутися зі скаргою до вищого у порядку підлеглості органу або посадовій особі, що не позбавляє особу права звернутися до суду згідно з чинним законодавством.

Стосовно подолання згаданих стереотипів щодо захисту прав і свобод людини по «адміністративній лінії» треба відзначити, що цьому істотно перешкоджає незадовільний стан діяльності сучасного апарату державного управління. Він не тільки зберігає більшість вад, які були властиві колишньому апарату, а й до того ж став більш корумпованим і менш

професійним. Діяльність основної частини кадрів апарату підпорядкована лише підготовці адміністративних рішень. В той же час надто послаблений контроль за їх виконанням, не приділяється належна увага питанням визначення і підвищення ефективності управління персоналом.

Виходячи з цього, потребує докорінної зміни, зокрема, існуюче співвідношення — кількісне та якісне — між тими службовцями, що обслуговують потреби політичного керівництва, і тими, що здійснюють надання управлінських послуг населенню. Переважна більшість має бути задіяна саме в цих послугах з одночасним подоланням проявів бюрократизму і адміністративної тяганини. В основу оцінки ефективності виконання цими службовцями своїх посадових повноважень слід покласти якісний рівень надання ними управлінських послуг населенню.

Потребує значного покращення система підготовки та перепідготовки управлінських кадрів. Має бути підвищена заробітна плата та посилені інші стимули для службової кар'єри державних службовців. Етичні вимоги до державних службовців повинні стати стандартами поведінки, що підлягають публічній оцінці та є критерієм визначення ефективності управлінської діяльності. Дані вимоги мають міститися в майбутньому Кодексі основних правил поведінки державного службовця.

В той же час існує нагальна потреба у серйозному відпрацюванні процесуального механізму не лише захисту, а і в цілому реалізації прав та свобод громадян у стосунках з органами виконавчої влади. Суттєвого покращення вимагають процедури не стільки адміністративно-юрисдикційної діяльності, тобто діяльності, пов'язаної з розглядом адміністративних правопорушень, а в першу чергу — процедури так званої позитивної управлінської діяльності, в процесі якої вирішується більшість питань, пов'язаних з реалізацією прав і свобод громадян.

Між тим на сьогодні процедурна частина адміністративного законодавства, за винятком — в певній мірі — регулювання юрисдикційного процесу, є найменш розвинутою його складовою. Для виправлення цього становища необхідно подолати існуючу практику применшування значення процесуальних норм адміністративного права в організації управлінської діяльності.

В практиці чітке закріплення процедур для органів управління має таке ж суттєве значення, як і для судової діяльності, незважаючи на те, що управлінська діяльність потребує значно більшої оперативності і свободи адміністративного розсуду. Адже адміністративні процедури покликані забезпечити необхідну послідовність і максимальну повноту реалізації громадянами своїх прав і свобод, стати перешкодою для суб'єктивізму і свавілля з боку службовців органів виконавчої влади.

§ 3. Поліпшення якості роботи управлінських кадрів.

Здійснення прав і свобод громадян великою мірою залежить від якості роботи кадрів апарату управління, їх загальної та професійної підготовки, моральних якостей, політичної зрілості. На жаль, ніяк не можна сказати, що у цій справі у нас все гаразд.

Який же вихід з такого становища? Безперечно, ніякої мови не може бути, щоб вирішувати це питання шляхом будь-яких надзвичайних засобів. Така складна робота має бути розрахована на тривалий час. Стосовно ж конкретних заходів, то вони мають вживатися за двома основними напрямками, у межах яких, на нашу думку, мусить вестися діяльність щодо підвищення якості роботи державного апарату у цілому, і зокрема апарату державного

управління. Ними є, по-перше, підвищення ділової кваліфікації, рівня компетентності управлінських кадрів в усіх ланках; по-друге, рішуча боротьба із службовими зловживаннями, бюрократизмом, хабарництвом, корупцією у різних її формах.

Не вирішивши цього завдання, всі інші заходи, які будуть запроваджуватися з метою покращення функціонування апарату управління (зміна структури відповідних органів, перерозподіл компетенції тощо), не дадуть позитивних результатів, оскільки недбалість, безвідповідальність, некомпетентність кадрів все зведе нанівець.

Тому особливе значення має вжиття необхідних заходів щодо впровадження в практику діяльності управлінських структур принципів і норм управлінської етики. Етика в управлінні — це надзвичайно широке поняття, яке у рівній мірі є моральним критерієм як професіоналізму управлінських кадрів, так і їхньої діяльності щодо додержання принципів законності, справедливості, гуманності у розв'язуванні питань, які стосуються забезпечення прав, свобод і законних інтересів кожної людини. Безумовно, що саме етичні принципи і норми разом з правовими становлять реальну перешкоду будь-яким зловживанням в управлінській діяльності, правопорушенням, пов'язаним із заняттям тієї чи іншої посади у державному апараті управління і т.ін.

Тому не випадково, що однією з перших конференцій в Україні з управлінської проблематики в умовах розбудови незалежної держави була наукова конференція з обміну досвідом «Норми етики в управлінні», яку у травні 1994 року провели відповідні служби Адміністрації Президента України і Кабінету Міністрів України разом з посольством США в Україні й Американською службою інформації в Україні. Вже один перелік тем, які обговорювалися на цій конференції («Етично-правові проблеми в роботі Міністерства юстиції України», «Етичні аспекти захисту прав людини на справедливе ставлення до неї», «Етично-правові питання реалізації Закону України «Про державну службу» тощо) свідчать про те, що проблеми етики мають пряме відношення до різних напрямків роботи органів управління і їх посадових осіб.

Забезпечення прав, свобод і законних інтересів особи у державному управлінні прямо пов'язане з боротьбою зі злочинністю в органах управління. Зараз дійшло до того, що майже жодне питання, яке органи державного управління різного рівня на підставі чинного законодавства мусять вирішувати згідно з заявами громадян на їхню користь, не вирішується без прямого чи закамфльованого хабарництва. Але й хабарництво — це тільки один вид злочинної діяльності, який порушує права і свободи громадян України, при чому порушує не лише відносно конкретних громадян, а навіть стосовно загальних інтересів народу, оскільки як із соціально-економічної точки зору, так і з моральної негативно впливає на становище країни в цілому.

У зв'язку з цим більш конкретно й жорстко вирішувати у Законі України «Про державну службу» питання, пов'язані з дисципліною службовців, насамперед посадових осіб, рішуче притягати до кримінальної відповідальності тих, хто, порушуючи закон, сприяє або сам приймає участь у діяльності кримінальних структур.

Необхідність вирішення цих питань, а також потреба взагалі підняти рівень правового регулювання управлінської діяльності, більш чітко регулювати права і обов'язки управлінських кадрів, у тому числі стосовно їхньої діяльності щодо задоволення потреб громадян, додержання їх прав і свобод, ставить на порядок денний дуже важливе питання щодо розробку на підставі Закону України «Про державну службу» Кодексу основних правил поведінки державного службовця. В ньому слід певною мірою уніфікувати відповідні положення різних посадових інструкцій, розробити поряд з положеннями загальної частини

норми його особливої частини, передусім стосовно повноважень і відповідальності у процесі здійснення відповідних управлінських дій.

Такий Кодекс, наприклад, має включати: норми поведінки під час виконання службових обов'язків; регулювати конкретні ситуації, пов'язані з одержанням державним службовцем плати поза основним місцем праці;

вирішувати питання щодо одержання державним службовцем різних подарунків; включати норми, які встановлювали б порядок використання службових приміщень, засобів зв'язку, транспорту тощо.

Підвищення ефективності забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері управління передбачає успішне вирішення ще одного дуже важливого питання, пов'язаного з правовим регулюванням відповідних суспільних відносин. Мова йде про якість конкретизації норм, встановлених законами й іншими правовими актами за допомогою локальних норм права, виданих місцевими органами, а також взагалі органами нижчого рівня.

Питання це не надумане. Практика свідчить про те, що слабка юридична підготовка багатьох кадрів управлінського апарату призводить, як правило, до простого дублювання актів вищого рівня замість того, щоб, забезпечуючи їх неухильне виконання, разом з цим саме конкретизувати з врахуванням місцевих умов ті приписи, які становлять основний зміст законів, указів Президента, постанов уряду.

Науково обгрунтована конкретизація нормативних приписів має свій механізм, використання якого базується на додержанні двох основних вимог. По-перше, у процесі конкретизації ніяк не можна вносити ті чи інші зміни у зміст норм права, встановлених правовими актами вищого рівня (це стосується як «літери», так й самого «духу» цих норм). По-друге, конкретизація має здійснюватися цілеспрямовано і системно, оскільки конкретизуються не якісь другорядні положення, а передусім елементи тих правовідносин, які встановлюються чи санкціонуються відповідними нормами права.

Як відомо, елементами правовідносин є їхні суб'єкти та об'єкт, тобто ті матеріальні або духовні блага, відносно яких люди вступають у правовідносини. До елементів правовідносин належать також суб'єктивні права (правомочність) та юридичні обов'язки, які притаманні відповідним суб'єктам правовідносин, або кожному з них.

Зрозуміло, конкретизація може поширюватися на кожний з елементів правовідносин, але у кожному окремому випадку вона може мати свої особливості. Загальним для них є те, що конкретизація може мати виключно пояснюючий характер, це мусить бути саме конкретизація, а не щось інше, що може порушувати зміст і загальну спрямованість норми.

Найчастіше йдеться про конкретизацію саме прав й обов'язків громадян, тому що часто-густо ці права (особливо суб'єктивні) викладаються у нормативному акті у занадто узагальненій формі, що може ускладнювати розуміння їх дійсного смислового значення. Конкретизація може бути й іншого характеру, коли вона спрямована на врегулювання самого процесу практичного здійснення конкретних прав і обов'язків відповідних суб'єктів права. У даному разі йдеться про правове врегулювання конкретних стадій, які в сукупності й складають зазначений процес. Завдання полягає в тому, щоб кожен носій відповідних прав і обов'язків мав необхідну правову підтримку, правову базу на кожній із стадій процесу реалізації своїх прав та обов'язків, що є важливою гарантією нормального функціонування усього управлінського механізму.

Отже питання забезпечення прав і законних інтересів особи є одним з найважливіших у діяльності управлінських кадрів усіх рангів. Світова практика розвитку демократичних країн свідчить, що саме забезпечення прав і свободи людини та громадянина, ставлення держави, її органів та службовців до людини є основним критерієм соціальної справедливості та законності

Глава IV. АПАРАТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ

§ 1. Апарат державного управління як система органів виконавчої влади.

Головним суб'єктом виконавчої влади, як вже зазначалося, є апарат державного управління. Він є складною системою спеціальних органів — органів виконавчої влади (які називаються також органами державного управління), що перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання і функції держави шляхом повсякденної й оперативної управлінської (владно-розпорядчої, або адміністративної) діяльності.

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

вищий рівень — Кабінет Міністрів (у функціональній взаємодії з Президентом);

центральний рівень — міністерства, державні комітети та інші підвідомчі Кабінету Міністрів органи виконавчої влади;

місцевий, або територіальний рівень, на якому діють:

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

органи спеціальної галузевої та функціональної компетенції, котрі як безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у так званому подвійному підпорядкуванні (тобто водночас і відповідному центральному і місцевому органу виконавчої влади).

Іноді до «органів державного управління» відносять адміністрації державних підприємств, об'єднань, установ та інших організацій державної форми власності. Але треба зауважити, що таке визначення досить умовне. Ці керуючі суб'єкти мають значну специфіку, яка пов'язана лише з внутрішньою — в межах відповідної організації — спрямованістю їх функцій та повноважень. Саме з огляду на згадану специфіку стосовно цих керуючих суб'єктів, на відміну від всіх інших органів державного управління, не застосовується назва «органи виконавчої влади».

Необхідно розрізнити апарат державного управління у зазначеному розумінні, тобто 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.

До особового складу апарату державного управління входять державні службовці, тобто працівники, які перебувають на державній службі та займають певні посади в органах виконавчої влади.

Оскільки апарат державного управління (надалі — апарат управління, управлінський апарат) завдяки його об'єктивним властивостям є системним утворенням, відноситься до класу соціальних (суспільних) систем надзвичайно великої складності (так званих «надскладних» систем), для його характеристики доцільно використати певні пізнавальні засоби системного підходу. Адже, як відомо, науковий метод пізнання за своєю суттю і є сам предмет, розглянутий в його русі та розвитку, в усіх його зв'язках та відносинах, в його внутрішній суперечності та складності.

Мова має йти насамперед про структурний і функціональний аспекти системного підходу, оскільки саме ці аспекти розкривають основні сторони побудови та функціонування (діяльності) будь-якої соціальної системи. Не менш важливе й те, що дані аспекти охоплюють найсуттєвіші сторони апарату управління, які потребують постійного аналізу та практичного удосконалення. Адже системний розгляд управлінських об'єктів завжди передбачає пошук і визначення можливостей та напрямків їх подальшого розвитку й оптимізації.

Кожний із названих аспектів виконує власну, чітко визначену роль. Тому слід заперечити проти абсолютизації уявлення, нібито структурний і функціональний підходи до управління можуть бути ефективними лише у випадку, коли застосовуються у єдності в рамках системного підходу. Звичайно, структурний і функціональний аспекти тісно взаємопов'язані як один з одним, так і з іншими відносно самостійними аспектами та частинами системного підходу. Разом з тим не виключається і не зменшується доцільність і правомірність використання у конкретних пізнавальних ситуаціях якогось одного або деяких з усієї сукупності його аспектів.

Природно, є пізнавальні завдання, які вимагають органічного поєднання структурного та функціонального підходів. Зокрема, дослідження співвідношення змісту діяльності та організаційних структур управлінського апарату виходить за власні пізнавальні можливості як структурного, так і функціонального аспектів системного підходу. Причому мається на увазі не просте їх «сумування». Необхідна своєрідна інтеграція пізнавальних засобів кожного з цих з метою переходу від окремого розгляду відповідних сторін апарату управління до розкриття об'єктивного механізму співвідношення між змістом його діяльності та його структурними формами, тобто закономірностей здійснення існуючих між цими сторонами численних взаємозв'язків, взає-мозалежностей та взаємодій.

Безпосереднім результатом зазначеної інтеграції можна вважати формування відносно самостійного структурно-функціонального (або точніше — структурно-діяльнісного) методу (підходу), пам'ятаючи при цьому, що терміном функціональний охоплюються усі елементи змісту управлінської діяльності, а не лише функції. Структурно-функціональна характеристика апарату управління із системних позицій розкриває найбільш суттєві ознаки побудови та діяльності апарату, що необхідні для забезпечення достатньої понятійно-термінологічної чіткості аналізу.

Слід почати з найголовнішої ознаки системного бачення управлінського апарату, а саме — з багатозначності системних оцінок

Так, з одного боку, цей апарат входить як складова частина у більш загальне системне утворення (так звану метасистему), яким в цілому виступає держава, точніше державний

апарат (механізм). Причому апарат управління є його найбільш численною й розгалуженою частиною, яка відіграє надзвичайно важливу роль у здійсненні усіх основних завдань і функцій держави.

З іншого боку, апарат управління включає в себе більш прості складові частини, які також є системами (у відношенні до апарату в цілому — підсистемами). Останні у свою чергу складаються з наступних систем, ще більш простих і т.ін.

При цьому максимальну межу членування системи характеризує поняття елемент. Щодо апарату управління у ролі елемента виступає кожний самостійний орган виконавчої влади. Власне завдяки тому апарат визначається саме як система відповідних державних органів.

Однак це не означає, що при системній характеристиці апарату внутрішній зміст елементів не береться до уваги. Кожний орган управління сам є системою і складається із власних елементів — структурних підрозділів та посад. Але це — елементи двох неоднакових рівнів: апарату в цілому (як системи органів) і окремого органу (як системи підрозділів і посад).

Елементи слід відрізнити від частин системи, якими виступають певні сукупності елементів (або підсистеми), що є більш простими щодо апарату в цілому. Водночас елементи не ототожнюються з компонентами системи. У загальносоціологічному плані розрізняються компоненти людського, речового, процесуального та духовного порядків. Зрозуміло, в апараті управління як у соціальній системі головним компонентом завжди є люди, які займають певні посади та виконують відповідні повноваження.

Ще одна об'єктивно необхідна ознака системної оцінки управлінського апарату пов'язана із визначенням цілісності, як необхідної якісної властивості соціальних систем. Ця властивість апарату виникає не одразу, одно-ментно, а поступово — від нижчого рівня до вищого — в ході його формування, функціонування та розвитку. Як якісна ознака апарату, цілісність може характеризувати певний рівень його розвитку як системного утворення.

Але якщо у сфері методології системного підходу поняття цілісності набуло певного значення, то поза цією сферою воно не має належної змістовної визначеності. У широкому науковому обігу термін цілісний найчастіше використовується у двох значеннях: як єдиний, що підкреслює внутрішню неподільність частин об'єкту, та як комплексний, що відображає повноту охоплення сторін, аспектів об'єкта.

У наукових джерелах при розгляді апарату як системи органів ознака цілісності, як загальне правило, окремо не виділяється. Коли ж робиться спроба спеціально розкрити цю якість, то враховується досягнутий рівень загальнонаукової методології. Наприклад, пропонувалося розуміти цілісність системи органів управління як зв'язаність їх між собою та єдиним організаційним центром. Така спрощена трактовка навряд чи відповідає пізнавальним інтересам та потребам практики.

Виходячи з цього, необхідно значно поглибити змістовну характеристику цілісності у розумінні одержання в управлінському апараті додаткового інтегративного ефекту взаємодії усіх його елементів. А це можливе лише при оцінці результатів діяльності апарату з точки зору ефективного забезпечення ним загальних потреб оточуючого суспільного середовища — економічного, політичного, соціального, духовного тощо. Орієнтація ж на внутрішні потреби апарату має лише допоміжне значення, оскільки впливає на стан його самоорганізації, саморегулювання і самовдосконалення.

Тим самим системне бачення апарату управління спрямоване на виявлення, зокрема, ознак його цілісності. Це допомагає позбавитись абсолютизації внутрішніх закономірностей його функціонування та розвитку, перебільшення суб'єктивних інтересів та намагань кадрового складу апарату, підкоряючи такі намагання головному критерію — реальній ефективності його впливу на основні сфери суспільного середовища, а в кінцевому підсумку — на стан розвитку суспільства і держави.

§ 2. Організація апарату державного управління.

Переходячи до структурної характеристики управлінського апарату, доцільно спиратися на загальнопоширене тлумачення організації системи як її внутрішньої структурної побудови, що складається з елементів та взаємозв'язків між цими елементами.

Між тим у науковій літературі часто-густо не враховується відмінність понять структури апарату (суб'єктів) управління і структури управління (системи управління). Необхідність розмежування цих понять впливає із нетотожності самих явищ, що структуруються.

Наприклад, поняття структури управління звичайно застосовується як до керуючої, так і до керованої підсистем (тобто до суб'єктів й об'єктів управління). Насправді ж перше поняття вужче за обсягом, оскільки охоплює побудову лише керуючих суб'єктів, яка об'єднує багато конкретних, локальних організаційних структур (або інакше — структурних форм).

Незважаючи на це, часто поширеним терміном «організаційні структури управління» визначаються саме структури управлінського апарату. Тому для більшої чіткості їх відображення доцільно використовувати поняття «управлінські (або керуючі) структури».

Причому бажано, щоб це поняття мало єдиний зміст стосовно:

- а) самостійних органів управління;
- б) структурних підрозділів органів, які складаються із окремих посад — універсальних первинних одиниць апарату;
- в) сукупностей (підсистем) органів (системи міністерств чи держкомітетів).

Усі перелічені суб'єкти управління здійснюють конкретні управлінські функції відповідно до суспільного розподілу праці в апараті. Збірне визначення цих суб'єктів можливо за допомогою терміну «структурні одиниці» управлінського апарату. Серед них базовою (на відміну від первинної посади) структурною одиницею є органи управління як елементи системи

Вище були вказані основні види органів управління з точки зору структурної ієрархії апарату. Приналежність органів до певного структурного рівня фіксується терміном «організаційно-правовий рівень» апарату.

Органи управління можуть також розрізнятися залежно: від характеру компетенції або змісту функцій — на органи загальної, галузевої і функціональної, міжгалузевої компетенції; від сфери дії — на органи управління економікою (народним господарством), соціально-культурним розвитком, у адміністративно-політичній сфері; від методів прийняття рішень — на колегіальні та єдиноначальні і т. ін.

Отже, управлінські структури складаються із структурних одиниць апарату. Друга їх сторона має охоплювати, як це впливає з наведеного вище загальнопоширеного тлумачення поняття «організація системи», взаємовідносини (стосунки) керуючих суб'єктів.

Адже в реальному житті складність структурної побудови апарату оцінюється переважно не за кількістю його складових частин, а за множинністю їх фактичних взаємозв'язків. Саме тому «стосунковий», так би мовити, аспект вважається, ще одним атрибутом змісту поняття управлінських структур.

Дана позиція потребує суттєвого уточнення з урахуванням того, що реально існуючі між структурними одиницями стосунки характеризують не стільки власне організацію системи (яка покликана відображати та фіксувати структурну побудову апарату), скільки є результатом втілення структур у самому функціонуванні апарату. Тобто ці стосунки більше відносяться до характеристики його фактичної діяльності. Тому при визначенні «стосункового» аспекту управлінських структур принципово важливо уникнути підміни його ознаками якісно іншої — функціональної — характеристики апарату управління.

Для цього слід виходити з того, що при визначенні структури апарату необхідно говорити не просто про взаємозв'язки, взаємодії елементів, а саме про спосіб цих взаємозв'язків і взаємодій. Стосовно апарату управління специфічний спосіб взаємозв'язків, взаємодій структурних одиниць виражається, як ми вважаємо, у нормативне 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.

Отже, у структурах фіксується взаємоположення органів, міра та характер участі кожного з них у суспільному розподілі управлінської праці, завдяки чому забезпечується належна впорядкованість фактичної взаємодії структурних одиниць апарату. З огляду на це доцільно розуміти структуру апарату управління як фіксований розподіл праці (функцій і повноважень) між його ланками, хоч як тепер зрозуміло, це і не вичерпне визначення.

Практична ж реалізація зазначених нормативних моделей відбувається у ході його функціонування, тобто через численні стосунки його структурних одиниць як між собою, так і з об'єктами зовнішнього суспільного середовища. Сукупність таких стосунків узагальнюється поняттям державно-управлінських відносин.

Самі нормативні моделі взаємовідносин в апараті управління не однозначні за внутрішнім змістом. Необхідно розрізняти у змісті кожної моделі як мінімум такі групи нормативне фіксованих схем.

Перша — схеми зв'язків організаційного (лінійного чи функціонального) підпорядкування структурних одиниць.

Друга — схеми розподілу між останніми цілей, завдань, функцій і повноважень (в тому числі обов'язків нести юридичну відповідальність за результати діяльності — ці обов'язки, на відміну від звичайних компетенційних, можна дещо умовно визначити як «реюрисдикційні»).

Нарешті, третя — схеми інформаційних зв'язків між структурними одиницями, які притаманні управлінським процесам.

Юючове 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 даних схем безпосередньо пов'язана із встановленням компетенції окремих органів управління. Таким шляхом держава здійснює розподіл праці між ними, визначаючи конкретну роль кожного органу та забезпечуючи узгодженість їх дій.

Розуміння цього компетенційного аспекту управлінських структур дає змогу звернути належну увагу на необхідність удосконалення підготовки самих компетенційних актів. Зокрема, практика переконує в доцільності готувати всі правові регламенти, які регулюють структуру та діяльність кожного окремого органу, як єдиний регламентний «пакет». Його складовими мають стати: а) загальний статут органу; б) офіційна схема його організаційної структури; в) збільшена — до рівня структурних підрозділів органу — таблиця (матриця) розподілу в них цілей, завдань, функцій і повноважень (тобто мова йде про згадані вище схеми взаємодії).

При наявності такого компетенційно-структурного пакета, поліпшується оглядовість усіх офіційно закріплених компетенційних і структурних параметрів конкретних органів, що допомагає вчасно виявляти й усувати їхні відхилення від реальних умов функціонування та всілякі розбіжності, суперечності, інші недоліки.

Це має суттєве значення, оскільки за загальним правилом зазначені параметри регламентуються у розрізних локальних документах. Це — положення про органи (статути), їх структурні підрозділи, посади (посадові інструкції), а також такі юридичне значущі локальні акти, як штатні розклади, офіційно затверджені схеми організаційних структур, документообігу тощо. Природно, що вже при створенні, а тим більше з часом, вони певною мірою старіють і втрачають відповідність із дійсністю, а отже, своє регулююче значення

Через те в управлінській практиці існує значне розходження між формальним визнанням необхідності й реальною цінністю, так би мовити, працездатністю правових регламентів. А це призводить, зрештою, до фактичного виправдання як низької якості таких регламентів, так і їх відсутності взагалі.

Тому лише шляхом удосконалення методів, форм та процедур правової регламентації управлінських структур можна посилити її дійове значення в організації управлінського апарату і на тій підставі поступово змінювати фактичне ставлення до підготовки та використання локальних правових регламентів з боку кадрів, в першу чергу керівних, апарату управління в інтересах підвищення ефективності його діяльності.

§ 3. Діяльність апарату державного управління: складові змісту.

Висвітлюючи в межах функціональної характеристики діяльність апарату управління, слід зауважити, що не усі дії його органів є власне управлінням (наприклад, матеріально-господарські операції). Але головним, профілюючим видом діяльності для цих органів є управлінська діяльність. Тому надалі будемо розуміти під діяльністю апарату власне управлінську діяльність, що характеризується своїм особливим змістом і проявляється у відповідних формах.

У науковій літературі немає єдності у співвіднесенні 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.

З метою більш чіткого вирішення зазначеного питання необхідно виходити із загальнонаукових уявлень про зміст та форму (форми) явищ.

Формами управлінської діяльності слід вважати: а) видання актів управління; б) прояви інших юридичне значущих, а також суто організаційних дій; в) процесуальні (процедурні) форми; г) морально-етичні вчинки прояви поведінки управлінців. Причому більшість цих форм управління потребують правового опосередкування, яке набуває тим самим значення своєрідної «форми форм».

Стосовно ж основних елементів змісту управлінської діяльності доцільно вести мову про: а) цілі та завдання; б) функції; в) методи управління. По кожному з цих елементів в юридичній літературі висловлені неоднозначні погляди. Але найбільш обгрунтоване, як здається, розуміння зазначених елементів можна представити наступним чином.

Цілі та завдання діяльності управлінського апарату є свідомі (мисленні) уявлення про напрямки та очікувані наслідки такої діяльності. Відмінність між вказаними однопорядковими категоріями вбачається головним чином у ступені узагальненості відтворення у них напрямків та наслідків. А саме, у цілях відтворюються більш довгочасні та значущі, ніж у завданнях, характеристики діяльності.

Цілі (завдання) є об'єктивними за своїм змістом і обумовлюються у кінцевому підсумку матеріальними умовами соціальної діяльності. Таке тлумачення відмінне від існуючого у загальносоціологічній літературі визначення цілі як власне кінцевого результату, на досягнення якого спрямоване функціонування системи. Переконані, що результат як ціль (мета) існує лише у вигляді образу майбутнього, оскільки у сучасному його ще немає. Коли результат досягнутий, він не може виступати як ціль.

Окрім того, що принципово спільною для усіх органів управління є цільова спрямованість на максимально повне задоволення суспільне значущих, «публічних» потреб, кожний окремих керуючий суб'єкт додатково націлений на специфічні потреби кореспондованого йому керованого об'єкта. Вони надзвичайно різноманітні та можуть бути структуровані за різними ознаками. Наприклад, залежно від рівня об'єктів — потреби народного господарства, галузі, підгалузі, об'єднання, підприємства, від змісту самих потреб — потреби в прогностичній і плановій інформації, в кадрових, фінансових та інших ресурсах, у координації зусиль тощо.

Саме складний характер керованого середовища зумовлює так зване дерево цілей, яке одержують шляхом декомпозиції останніх на підцілі (завдання) нижчого рівня. Вони деталізують загальні цілі, локалізуючись у процесі розподілу між ланками апарату управління. Тому дуже важливо забезпечити повний баланс завдань суб'єктів із структурою цілей.

Враховуючи багатогранність суспільних потреб, умов та інших факторів функціонування апарату управління доцільно розмежувати кілька типових груп цілей та завдань. Серед них, зокрема, такі, що:

а) відображають найбільш загальні потреби та тенденції економічного та соціального розвитку суспільства, які вимагають активного та ефективного забезпечення з боку держави. Це так звані загальнозначущі, або публічні цілі (завдання);

б) характеризують вибіркочу спрямованість діяльності апарату на конкретні об'єкти соціально-керованого середовища. Це так звані об'єктні цілі (завдання);

в) відображають функціональну спеціалізацію управлінської діяльності. Свою власну, тобто органічну ціль (завдання) має кожна функція управління. Тому такі цілі (завдання) правомірно іменувати функціональними;

г) впливають із внутрішньої технології управлінської діяльності та відображають спрямованість зусиль апарату по забезпеченню цієї технології, яка розуміється як певний механізм використання методів, а також процесуальних форм управлінської діяльності. Це так звані технологічні завдання (цілі)

Щодо визначення функцій управління слід виходити із розуміння функцій як складових спеціалізованих частин змісту управлінської діяльності, які характеризуються певною цільовою самостійністю та якісною однорідністю.

У науковій літературі є різні варіанти класифікацій (переліків) функцій управлінської діяльності, причому одні і ті ж функції іменуються 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 усі 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 та інше;

в) впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності — керівництво, координація, організація, регулювання, контроль та інше;

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

У реальному житті названі групи функцій тісно переплітаються та взаємопов'язані. Вони характеризують найбільш універсальні напрямки діяльності апарату управління, які в тій чи іншій мірі здійснюються у кожній управлінській ланці. Тим самим для визначення конкретних функцій органів управління в практиці цілком слухна термінологія, що використана вище.

Саме стосовно конкретних функцій органів важливо враховувати, що в апараті управління функції безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями, а відповідно і з

необхідністю їх юридичного оформлення. Тому слід підкреслити органічний зв'язок у змісті управлінської діяльності функцій та державно-владних повноважень (прав і обов'язків), що входять до компетенції органів управління.

У зв'язку з цим зазначимо, що питання про співвідношення функцій та компетенції органів управління тривалий час дискутувалося у радянській юридичній літературі. Так, І.Л.Бачило вважає, що функції входять як складові елементи до компетенції та визначають, «що» робить орган, виступаючи як наслідок правовим явищем [1]. На думку Б.М.-Лазарева, елементами компетенції органу управління виступають не самі функції як такі, а покладені на нього, по-перше, загальне право (щодо керованого об'єкта) та обов'язок (перед державою) виконувати певні функції та, по-друге, комплекс конкретних прав і обов'язків (повноважень), що необхідні для реалізації цих функцій [2].

Подальший аналіз вказаного питання підтвердив висновок про те, що функції не є однопорядковими з повноваженнями елементів компетенції органу, а виражаються у неї шляхом правового закріплення (регламентації) останніх [3]. В цілому за своєю природою компетенцію слід розуміти як юридичне вираження управлінських функцій шляхом закріплення за органом у спеціальних правових (так званих компетенційних, або статутних) актах цілей, завдань і необхідних для їх виконання повноважень.

Якщо державно-владні повноваження є формою правового опосередкування функцій, то методи управління більше стосуються практичної реалізації функцій. Методи прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами та об'єктами управління.

У такому розумінні до методів примикає і стиль управлінської діяльності. Але не як особисті, індивідуалізовані риси роботи управлінських кадрів, а як сукупність прийомів діяльності, що виступають окремим проявом більш загального явища — методів управління.

У науковій літературі є різні погляди щодо видів і конкретних методів управління. Але найчастіше користуються поширеною позицією про розмежування таких загальних груп методів, як методи переконання і методи примусу, а також прямого та непрямого (посереднього) впливу. При цьому останні групи можуть бути певним чином прирівняні до так званих адміністративних і економічних методів управління.

Виражаючи якісний бік реалізації функцій управління, методи — за аналогією з функціями — безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями, що відповідають цим функціям. Ця, так би мовити, компетенційна ознака методів управління підкреслює, насамперед, спільність (у відношенні до функцій) основних вимог до їх правової регламентації, а звідси й щодо її удосконалення.

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 здається доцільним змінити у вринципі зовнішню форму локальних компетенційних актів, в тому числі побудованих шляхом згаданого вище регламентного пакету. А саме, корисно було б формувати їх з двох частин: а) постійної, в якій фіксуються найстабільніші характеристики правового статусу (вид керованого суб'єкта, його підлеглість, генеральні цілі, базові повноваження і т.д.); б) перемінної, куди входили б «гнучкіші» компоненти статусу (окремі завдання, конкретні права та обов'язки, зв'язки з іншими структурними одиницями тощо). Контроль за підтриманням перемінних частин

компетенційних актів у діючому стані міг би бути покладений на юридичні служби органів управління-

Цей захід мав би сприяти, певному поліпшенню практичного використання, а також перегляду й уточненню локальних компетенційних актів.

Водночас слід враховувати, що у разі тривалого строку дії компетенційних актів цілком можливий дисбаланс між нормативно фіксованими завданнями (цілями), з одного боку, та обсягом реальних повноважень — з другого. По-перше, через відставання обсягу повноважень від додатково накладених завдань у процесі їхнього (актів) природного старіння і, по-друге, в результаті будь-яких відомчих їх уточнень шляхом додаткових роз'яснень, приміток тощо, які фактично ведуть до втрати даними 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 управління завдань і функцій, які так чи інакше змінюють їх компетенцію й ефективне виконання яких неможливе без додаткових повноважень. Було б доцільним також встановити граничні строки внесення таких уточнень. Для загальних актів виправданим може вважатися десь тримісячний строк, для локальних — місячний (положення про органи, їхні структурні підрозділи) і 10-денний — для посадових інструкцій (положень про посади). Дотримання цих строків могли б контролювати юридичні служби органів управління.

Вельми важливо здійснювати заходи проти невиннованого існування застарілих актів, які втратили значення базових регуляторів управлінської діяльності й гальмують оновлення їх змісту. Тому варто було б встановити обов'язковість регулярного перегляду актів усіма ланками апарату управління з періодичністю, наприклад, у п'ять років. Незалежно від вирішення цього питання було б доцільним включати до тексту кожного компетенційного акту спеціальний припис щодо необхідності своєчасного внесення до нього компетентним суб'єктом відповідних змін і уточнень.

Завершаючи розгляд основних елементів змісту діяльності апарату управління, підкреслимо, що за своїм значенням категорії методів (тобто «як» робити) і функцій (тобто «що» робити) виражають своєрідну «статичку» управлінської діяльності.

Для забезпечення ж її динаміки доцільно використовувати поняття «функціонування» апарату управління. Таке функціонування є реальним втіленням управлінської діяльності, тобто є фактичним здійсненням управлінським апаратом своїх цілей та завдань, функцій, методів і повноважень.

§ 4. Компетенція органів виконавчої влади: питання теорії.

Кожний орган виконавчої влади наділений державою відповідною компетенцією, яка закріплена у правових актах. Але система органів державної влади закріпленою 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 у нинішніх умовах державно-правового будівництва, проведення широкомасштабної адміністративної реформи.

Поняття компетенції системи органів виконавчої влади здебільшого не вживається, тоді як поняття системи органів виконавчої влади є загальнозживаним. Однак це не означає, що поняття компетенції системи органів виконавчої влади скоріше абстрактне, ніж реальне і

формально закріплене у 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 науковців і врахування його при виробленні рекомендацій для практики.

Наукою адміністративного права така проблема для вивчення досі не ставилася. Зрозуміло, що її вирішення в науковому плані лежить здебільшого у площині теоретичних досліджень, але вихід у практичну площину є ба-гатооб'єктивним. Хоча органи виконавчої влади мають діяти на основі закону, проте питання їх компетенції часто-густо вирішуються без врахування наукових наробок.

Компетенція органів виконавчої влади має важливе значення для побудови і функціонування системи органів виконавчої влади. Головним «будівничим» вищої ланки системи органів виконавчої влади в Україні згідно із її Конституцією (п.15 статті 106) є Президент України, який утворює, реорганізує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Власне система органів виконавчої влади складається, так би мовити, з двох частин (елементів). Перший — це центральні органи виконавчої влади, які утворюються, реорганізуються та ліквідуються Президентом України, тобто це більш мобільна частина елементів системи органів виконавчої влади. Другий — це органи, що здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі відповідно до статті 118 Конституції України — місцеві державні адміністрації, тобто більш стабільна частина елементів системи органів виконавчої влади, яка тісно пов'язана з адміністративно-територіальним устроєм України.

З огляду на зміст Конституції України слід відзначити, що Президент України не є виключним «будівничим» системи органів виконавчої влади. Згідно з п.п. 12, 13 статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади та територіальний устрій України. Тобто відповідну роль у створенні системи органів виконавчої влади відіграє законодавчий орган — Верховна Рада України.

В період існування радянської влади типовим було поняття компетенції державного органу, яке включало, зрозуміло, і поняття компетенції органу державного управління — виконавчо-розпорядчого органу. В даний час, коли змінилось суспільне призначення — органів виконавчої влади, оскільки вони покликані в першу чергу забезпечувати реалізацію прав і свобод громадян, відстоювати інтереси особи, суспільства, а вже потім інтереси держави, проблему компетенції органів виконавчої влади слід розглядати під цим кутом зору.

До визначення компетенції органу виконавчої влади можна залучити усталене в минулому визначення компетенції державного органу як сукупності його прав і обов'язків (повноважень) та підвідомчості (питання відання, тобто питання, які вирішує орган, коло діяльності) Але це визначення, на наш погляд, має бути доповнене положенням про покладену на орган виконавчої влади соціально-політичну відповідальність за результати своєї діяльності. Тобто відповідальність перед громадянським суспільством за стан справ у галузі чи галузях, які відносяться до відання органу виконавчої влади і власне за свою діяльність у цій сфері.

Слід відзначити, що адміністративна реформа має змінити стан справ у сфері соціально-політичної відповідальності органів виконавчої влади. Система органів виконавчої влади має створити оптимальні умови для реалізації прав і свобод громадян, надання їм широкого кола

державних, в тому числі управлінських, послуг. Як визначається Концепцією адміністративної реформи в Україні надання управлінських послуг повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства, управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір чи користуватися цією послугою, чи ні. Вони мають надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів.

Вирішення питань компетенції системи органів виконавчої влади може дати певне прискорення проведенню структурних змін у системі виконавчої влади. І ось чому.

При створенні, наприклад, центральних органів виконавчої влади у нас має місце така, негативна практика, що положення про них затверджуються різними органами державної влади: Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України. Така практика призводить до ситуації, що не враховуються численні деталі можливої компетенції відповідного органу. Аналіз усіх існуючих на цей час актів про компетенцію центральних органів виконавчої влади свідчить про те, що за браком даних про компетенцію системи органів виконавчої влади не закріплюються багато з напрямків державного впливу на відповідні суспільні відносини. Це неприпустимо в умовах, коли на перше місце ставлять інтереси особи і громадянина, адже така практика зменшує обсяг реалізації прав і свобод громадян.

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, явного, так би мовити, схематичного розуміння компетенції системи органів виконавчої влади, стає зрозумілим, що за полем компетенції окремих органів виконавчої влади лишається чимало питань відання.

Цей підхід з точки зору проєкції 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 системи органів виконавчої влади.

Єдина загальна компетенція системи органів виконавчої влади існує незалежно від того якою конкретно компетенцією наділений певний орган державної виконавчої влади. При цьому ця єдина загальна компетенція системи органів виконавчої влади може мати як - потенціальний, так і реальний зміст. Що це означає?

По-перше, реальною компетенцією системи органів виконавчої влади є компетенція яка закріплена в компетенційних актах щодо кожного в конкретний час діючого органу виконавчої влади.

По-друге, потенційною компетенцією системи органів виконавчої влади є компетенція, яка впливає в повному обсязі із завдань і функцій держави взагалі

По-третє, компетенція системи органів виконавчої влади, які в даний час функціонують, не є вичерпною і повністю узгодженою із завданнями і функціями держави. Наприклад, конституційне закріпленою і гарантованою є функція держави щодо захисту своїх громадян, які знаходяться поза її межами (ст. 25 Конституції України). Проте ця функція державою майже не здійснюється. Відповідний центральний орган виконавчої влади — Міністерство закордонних справ України відповідно до Положення про МЗС України, затвердженого

Постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.93 № 129, навіть не має таких повноважень.

По-четверте, врегулювання питання про взаємовідповідність, взаємоврівноваженість потенційного і реального начал в компетенції системи органів державної влади потребує виваженого і кваліфікованого наукового аналізу.

По-п'яте, питання співвідношення реальної і потенціальної компетенції системи органів виконавчої влади повинно вирішуватися при будь-якій зміні структури органів виконавчої влади (як зовнішньої так і внутрішньої) і в цьому полягає основоположне значення цього співвідношення.

Компетенція є необхідною складовою правового положення (статусу) будь-якого державного органу. Слід відзначити, що поняття компетенції державного органу має відповідну історію, краще сказати відповідний розвиток: через розуміння компетенції державного органу як сукупності прав і обов'язків, або сукупності повноважень, прав і обов'язків, або сукупності прав і обов'язків і відповідних завдань, або сукупності прав, обов'язків і просторових меж діяльності і об'єктів цієї діяльності.

Останнім часом юридична література країні 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 елемента їх компетенції або функцій. Тобто при цьому підході повноваження і функції дещо ототожнюються.

У цьому зв'язку виваженою вбачається позиція, що повноваження органів виконавчої влади слід розглядати через призму функцій управління, тому що за їх допомогою більш точно встановлюються причинно-наслідкові зв'язки суб'єктів і об'єктів у різних системах. Функції органів виконавчої влади розглядаються як їх управлінський вплив на об'єкти 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. Визначаються способи встановлення і зміни компетенції органів виконавчої влади, а саме:

встановлення компетенції — нормативне закріплення предметів відання, прав і обов'язків;

централізація — здійснення функцій лише центральними органами;

децентралізація — передача частини функцій нижчестоящим і місцевим органам;

деконцентрація — розподіл функцій управління по «горизонталі» і по «вертикалі», включаючи функціональні аспекти; делегування — узгоджена взаємна передача повноважень органам різного рівня;

субсидіарність — взаємодоповнююча діяльність різних ланок влади і управління [4].

Змістом функціонування системи органів виконавчої влади є організаційно-управлінська, виконавчо-розпорядча діяльність на основі і на виконанні законів з метою забезпечення повсякденної діяльності держави і її розвитку та забезпечення функціонування і розвитку всього суспільного організму (побудови і розвитку громадського суспільства).

Функціонування системи органів виконавчої влади передбачає пошук і створення оптимізованих структур виконавчої влади та їх взаємовідносин, правильне і оптимальне визначення компетенції кожного органу, який входить до цієї системи, зміцнення виконавчої дисципліни.

Компетенція, організація та порядок діяльності органів виконавчої влади, мають визначатися в окремих законах. При чому слід врахувати, що найбільший ефект може бути досягнутий при врегулюванні правового положення і компетенції на єдиних концептуальних засадах всієї системи органів виконавчої влади. Це дозволить вирішити проблему спільної узгодженості діяльності системи органів виконавчої влади.

Література:

1. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). — М., 1976. — С. 52-54.
2. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления.—М.,1971.— С. 101-102.
3. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. — К., 1979. — С. 57-60.
4. Ю.А.Тихомиров. Курс административного права и процесса. — М., 1998. — С.212-216.

Глава V. ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

§ 1. Кабінет Міністрів України — вищий орган в системі органів виконавчої влади.

Згідно з частиною першою ст. 113 Конституції «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади». Це означає, що Кабінет Міністрів як уряд очолює систему органів виконавчої влади. Він здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи

діяльність цих органів.

До складу Кабінету Міністрів входять Прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри та міністри України. У Законі України «Про Кабінет Міністрів України», який поки що не набув чинності, передбачається, що обов'язково мають існувати базова група міністрів і відповідно міністри: закордонних справ, юстиції, оборони, внутрішніх справ, фінансів. Інші міністерства можуть створюватися чи ліквідуватися за рішенням Президента України.

Прем'єр-міністр є главою Кабінету Міністрів, і керує його роботою, забезпечує виконання програм діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою. Прем'єр-міністр визначає і розподіляє обов'язки між першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами та міністрами, координує їхню діяльність, застосовує заходи дисциплінарної відповідальності (крім звільнення з посади) до членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади та їх заступників. У певних випадках і в межах,

визначених Конституцією, він виконує обов'язки Президента України у разі дострокового припинення його повноважень.

Перший віце-прем'єр та віце-прем'єр-міністри як заступники Прем'єр-міністра виробляють стратегію і тактику реалізації програми діяльності Кабінету Міністрів у закріплених за ними напрямках і сферах діяльності, спрямовують, координують та контролюють роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади для виконання завдань уряду, а також попередньо розглядають і погоджують проекти рішень Кабінету Міністрів, вживають заходів щодо врегулювання можливих розбіжностей серед членів Кабінету Міністрів. Вони заміщують Прем'єр-міністра у разі його відсутності, діючи в межах, визначених Прем'єр-міністром, який встановлює і черговість такого заміщення.

Міністри України, як правило, очолюють міністерства. Вони забезпечують формування і проведення державної політики у доручених їм сферах і несуть політичну відповідальність перед Президентом і Верховною Радою за виконання покладених на них завдань і повноважень.

Склад Кабінету Міністрів формується Президентом за участю Верховної Ради у строк не довше шестидесяти днів після припинення повноважень попереднього уряду (частина п'ята ст. 115 Конституції).

Кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра на розгляд Верховної Ради вносить Президент, який може провести відповідні консультації з Головою Верховної Ради та головами депутатських груп і фракцій. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра виступає на засіданні Верховної Ради з програмною заявою та відповідає на запитання народних депутатів.

Верховна Рада дає згоду на призначення Прем'єр-міністра більшістю від її конституційного складу. Після свого призначення Прем'єр-міністр представляє пропозиції щодо структури та складу міністрів України на затвердження Президентові, який на підставі цього подання видає указ про призначення до складу Кабінету Міністрів.

Конституцією України (ст. 120) встановлені певні обмеження щодо входження до складу уряду. Зокрема, члени Кабінету Міністрів не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, не мають права поєднувати свою діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що мають на меті одержання прибутку

Новоутворений Кабінет Міністрів не пізніше як у 30-денний термін подає Верховній Раді для схвалення програму своєї діяльності на весь термін повноважень. Цей документ містить викладення стратегії діяльності та засобів виконання завдань Кабінету Міністрів. До програми може додаватись схема структури Кабінету Міністрів з інформацією про його персональний склад. Програма вважається схваленою, якщо за це проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

Кабінет Міністрів кожного нового складу утворюється на строк, що не перевищує строку повноважень Президента, оскільки зобов'язаний скласти свої повноваження перед новообраним Президентом України (частина перша ст. 115 Конституції).

У частині другій ст. 113 Конституції визначено, що Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді у межах, передбачених у ст. 85, 87 Конституції України.

Відповідальність уряду перед Президентом полягає в обов'язку Кабінету Міністрів скласти свої повноваження у разі прийняття Президентом рішення про припинення повноважень Прем'єр-міністра. Внаслідок цього Прем'єр-міністр зобов'язаний невідкладно подати Президентові заяву про відставку Кабінету Міністрів.

Поряд з цим кожен член Кабінету Міністрів може бути звільнений з посади у будь-який час Президентом. В цьому полягає так звана політична відповідальність членів уряду.

Кожен член Кабінету Міністрів має право також з політичних чи особистих мотивів заявити Президентові про свою відставку. Заява про відставку на ім'я Президента подається через Прем'єр-міністра, який зобов'язаний невідкладно доповісти про це Президентові і повідомити свої міркування щодо прийняття чи неприйняття відставки. Відставка Прем'єр-міністра автоматично має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів. Такий самий наслідок настає і в разі смерті Прем'єр-міністра.

Повноваження щодо парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів реалізуються через його обов'язкові відповіді на депутатські запити, розгляд звернень комітетів, тимчасових комісій Верховної Ради, регулярне інформування народних депутатів про роботу уряду на «Днях уряду».

До того ж уся діяльність Кабінету Міністрів, пов'язана з додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, перебуває під постійним парламентським контролем з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 101 Конституції).

Контроль за використанням коштів Державного бюджету України здійснює від імені Верховної Ради Рахункова палата. Згідно із Законом України «Про рахункову палату» від 11 липня 1996 р. вона є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою, підпорядкований і підзвітний їй.

Кабінет Міністрів кожного року доповідає перед Верховною Радою про хід виконання Державного бюджету України поточного року, а також подає відповідно до закону звіт про виконання Державного бюджету України за минулий рік. Цей звіт має бути оприлюднений

Згідно із ст. 87 Конституції Верховна Рада за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняти резолюцію недовіри урядові більшістю від конституційного складу Верховної Ради. Після цього Прем'єр-міністр невідкладно подає Президентові заяву про відставку Кабінету Міністрів.

Щоправда, питання про відповідальність Кабінету Міністрів, як передбачено частиною другою ст. 85 Конституції, не може розглядатися Верховною Радою більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення програми діяльності уряду.

Незалежно від обставин припинення повноважень, Кабінет Міністрів, відставку якого прийнято Президентом, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новоформованого уряду, але не довше ніж шістьдесят днів.

Основними завданнями Кабінету Міністрів є: забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, реалізація прав і свобод людини і громадянина, сприятливих умов для вільного й гармонійного розвитку особистості; виконання Конституції і законів України, актів Президента щодо формування і проведення зовнішньої і внутрішньої

політики держави; турбота про безпечне для життя і здоров'я людей довкілля, екологічну безпеку і раціональне використання природних ресурсів; вжиття заходів щодо гарантування національної безпеки і обороноздатності України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. -

Для реалізації зазначених завдань Кабінет Міністрів наділений широкою компетенцією — певними функціями і повноваженнями. Вона спрямована на організацію виконання Конституції і законів України, актів Президента, власної програми діяльності, схваленої Верховною Радою, постійного контролю за здійсненням виконавчої діяльності підвідомчими урядом органами, вжиття заходів по усуненню недоліків у роботі цих органів.

Основною формою реалізації компетенції Кабінету Міністрів є прийняття правових актів — постанов і розпоряджень, які обов'язкові до виконання на території України.

У формі постанов Кабінету Міністрів видаються акти, які мають нормативний характер, або з питань, що мають найбільш важливе загальне значення. У формі розпоряджень Кабінету Міністрів — акти, що мають індивідуальний характер, або з питань внутрішньоорганізаційної та іншої поточної роботи Кабінету Міністрів.

Акти Кабінету Міністрів набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не встановлено законом або не передбачено цими ж актами. Вони можуть бути скасовані Президентом України. До того ж акти Кабінету Міністрів у повному обсязі або їх окремі положення, визнані Конституційним Судом України неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність.

Основні функції та повноваження Кабінету Міністрів зводяться до того, що він: а) у сферах економіки, фінансів, науки і технологій

— здійснює прогнозування і антимонопольне регулювання економіки України, сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом всіх форм власності та забезпечення соціальної спрямованості економіки, організовує управління об'єктами права державної власності, розробку і реалізацію загальнодержавних програм;

— вживає заходів щодо підтримки національного товаровиробництва, структурної перебудови економіки та прискореного розвитку її пріоритетних галузей, проведення земельної реформи, залучення інвестицій в економіку України, утворює і використовує державні резервні фонди, визначає порядок формування та розміщення замовлень на виробництво продукції для державних потреб;

— організовує розробку і виконання Державного бюджету України, контролює обслуговування державного боргу України, дотримання порядку державного ціноутворення, організовує державне страхування, випуск державних внутрішніх позик, проведення грошово-речових лотерей, сприяє забезпеченню стабільності грошової одиниці України;

— вживає заходів стимулювання іноваційної діяльності товаровиробників, обґрунтовує пріоритетні напрямки розвитку науки і техніки, розробляє пропозиції щодо обсягів бюджетного фінансування науково-технічної сфери, створює, реорганізовує та ліквідує державні наукові установи, які повністю або частково фінансуються з коштів Державного бюджету України;

б) у сферах соціального розвитку, освіти і культури

— вживає заходів до підвищення реального рівня життя населення, забезпечення його зайнятості, пріоритетності соціального розвитку села, професійної орієнтації, підготовки та перепідготовки працівників, соціального захисту непрацевдатних і малозабезпечених верств населення, охорони сім'ї, материнства і дитинства, регулює міграційні процеси;

— створює матеріально-технічну базу та інші умови, необхідні для розвитку галузей охорони здоров'я, освіти, культури, спорту і туризму, забезпечує доступність для громадян усіх форм державних медичних, освітніх, культурних, фізкультурно-спортивних і рекреаційних послуг;

— забезпечує духовно-культурний розвиток української нації, всього українського народу, збереження і охорону історико-культурних пам'яток, гармонійне функціонування міжнародних відносин, сприяє задоволенню національно-культурних потреб українців, які проживають за межами України;

в) у сферах забезпечення прав і свобод людини, законності та громадського порядку, національної безпеки і обороноздатності

— організовує і контролює дотримання органами виконавчої влади законодавства, що визначає права і свободи людини і громадянина, гарантії їх реалізації та захисту;

— забезпечує охорону приватної та інших форм власності, зміцнення громадського порядку, активну боротьбу зі злочинністю, виконання судових рішень; — забезпечує дотримання вимог законності у діяльності органів виконавчої влади та їх апарату, посадових осіб, вживає заходів щодо подолання бюрократичних та інших зловживань при здійсненні їхніх повноважень;

— вживає заходів щодо гарантування національної безпеки та обороноздатності України, охорони й захисту її державного кордону і території, керівництва Цивільною обороною України;

— визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори, забезпечує реалізацію прав і гарантій військовослужбовців і осіб, звільнених з військової служби (та членів їхніх сімей);

г) у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування

— організовує управління охороною і раціональним використанням природних ресурсів, розробляє і забезпечує виконання державних і міжурядових екологічних програм, вживає заходів для вдосконалення економічного механізму природокористування;

— забезпечує виконання програми ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, вживає заходів щодо ліквідації шкідливих наслідків інших аварій і катастроф, стихійного лиха, вирішує питання про обмеження, тимчасову заборону або припинення діяльності підприємств, установ і організацій у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього середовища;

д) у сферах зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності

— бере участь у забезпеченні виконання міжнародних договорів України, приймає рішення і проводить переговори та підписання міжнародних договорів України, які укладаються від імені Кабінету Міністрів;

— організовує управління зовнішньоекономічною діяльністю держави, митною справою, складання платіжного балансу України, забезпечує раціональне використання державних валютних коштів, здійснює разом з Національним банком України валютне регулювання, виступає гарантом по кредитах, які надаються іноземними банками, фінансовими та іншими міжнародними організаціями, в тому числі відповідно до міжнародних договорів України.

Кабінет Міністрів має здійснювати функції та повноваження також і в інших сферах, що визначаються Конституцією і законами України, а також актами Президента України.

Стосовно ж повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з іншими державними органами, то слід виділити, насамперед, напрямки впливу з його боку на очолювану ним систему органів виконавчої влади. Як вже зазначалося, її складають центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Зокрема, по відношенню до центральних органів Кабінет Міністрів спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, державних комітетів України та інших центральних органів виконавчої влади, які є підвідомчими Кабінету Міністрів і підпорядковані йому. Прем'єр-міністр вносить Президентові подання щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їхніх керівників, накладає на цих керівників та їх заступників дисциплінарні стягнення. Кабінет Міністрів має право скасовувати акти міністерств, державних комітетів інших центральних органів виконавчої влади.

Кабінету Міністрів підзвітні та підконтрольні місцеві державні адміністрації, голови яких при здійсненні своїх повноважень також й відповідальні перед ним. Підзвітність і підконтрольність Кабінету Міністрів України обласних і районних державних адміністрацій не поширюється на ту частину повноважень, що делегована їм відповідними обласними чи районними радами.

Кабінет Міністрів в особі Прем'єр-міністра вносить Президентові України подання щодо призначення на посаду і звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій.

Кабінет Міністрів постійно одержує від місцевих державних адміністрацій докладну інформацію про їхню діяльність, регулярно заслуховує звіти голів державних адміністрацій з визначених Кабінетом Міністрів питань. У разі неналежного виконання головою державної адміністрації покладених на нього повноважень. Кабінет Міністрів може звернутися до Президента України з поданням про звільнення з посади відповідного голови державної адміністрації.

Певну специфіку мають відносини Кабінету Міністрів України з Радою міністрів Автономної Республіки Крим (АРК). Кабінет Міністрів спрямовує, координує і контролює діяльність Ради міністрів АРК щодо виконання Конституції і законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів України на території АРК як невід'ємної складової частини України.

Кабінет Міністрів визначає порядок участі Ради міністрів АРК та підвідомчих їй органів у виконанні загальнодержавних програм, інших заходів загальнодержавного значення щодо усунення наслідків екологічної безпеки, надзвичайних ситуацій, боротьби зі злочинністю та

контролює дотримання відповідності програм АРК з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища загальнодержавним програмам.

Серед органів, що не входять до системи органів виконавчої влади, найбільш розгалужені й тісні зв'язки Кабінету Міністрів — з Президентом і Верховною Радою України.

У відносинах з Президентом України повноваження Кабінету Міністрів торкаються, насамперед, його участі, за дорученням Президента, у виконанні його повноважень з питань забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності, національної безпеки і обороноздатності, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також з інших питань здійснення виконавчої влади.

У разі видання Президентом актів у межах повноважень, передбачених частиною четвертою ст. 106 Конституції України, ці акти скріплюються підписами Прем'єр-міністра і міністра відповідального за акт та його виконання. Ця процедура має назву «контрасигнація».

Кабінет Міністрів здійснює за дорученням Президента і за власною ініціативою підготовку і подає Президентові України пропозиції з питань здійснення ним повноважень у сфері виконавчої влади та підготовки законопроектів.

Кабінет Міністрів взаємодіє з адміністрацією Президента України, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, створеними Президентом для здійснення своїх повноважень, на засадах і в порядку, визначених актами Президента.

Відповідно до Конституції України (ст. 107) при Президентові функціонує такий орган, як Рада національної безпеки і оборони України. Кабінет Міністрів зобов'язаний виконувати рішення цієї Ради, що вводяться в дію указами Президента, забезпечувати здійснення її заходів з координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Прем'єр-міністр за посадою входить до складу Ради національної безпеки і оборони України.

Серед повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з Верховною Радою України слід, насамперед, зазначити його участь у законотворчій діяльності. Відповідно до ст. 93 Конституції України уряд має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді.

Законодавча пропозиція чи законопроект Кабінету Міністрів вносяться у Верховну Раду з обов'язковою пояснювальною запискою, у якій має бути необхідне фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо покриття передбачених матеріальних та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів.

Кабінет Міністрів має право вимагати термінового розгляду Верховною Радою внесеного ним законопроекту або визначення його у встановленому порядку невідкладним. Він також має право за письмовою заявою відкликати власні законодавчу пропозицію чи законопроект, а після включення їх до порядку денного сесії Верховної Ради — за її згодою.

Важливе значення у відносинах Кабінету Міністрів з Верховною Радою має право Прем'єр-міністра, інших членів уряду бути присутніми на засіданні Верховної Ради і бути вислуханими. У разі порушення народними депутатами України питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів або його членів, Прем'єр-міністр має право на одержання необхідних роз'яснень з цих питань.

Члени Кабінету Міністрів або за їх дорученням керівні працівники і спеціалісти апарату уряду, а також центральних органів виконавчої влади можуть брати участь у засіданнях комітетів, тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради з питань, що торкаються компетенції Кабінету Міністрів.

§ 2. Центральні органи виконавчої влади.

До центральних органів виконавчої влади України відносяться такі групи органів: міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, які мають різноманітні назви — агентства, комітети, служби і т.ін. (часто вони узагальнено визначаються як «відомства»).

Зазначені органи у своїй діяльності представляють інтереси всієї держави, а не окремих територій, місць, їх компетенція поширюється з відповідного кола питань на всю територію країни

За своїм призначенням центральні органи виконавчої влади (надалі — центральні органи) забезпечують або сприяють формуванню і втіленню в життя державної політики у відповідних сферах управління, здійснюють керівництво дорученими їм сферами і несуть відповідальність за стан їх розвитку перед Президентом і Кабінетом Міністрів України.

Центральні органи утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра у межах коштів, передбачених Державним бюджетом на утримання органів виконавчої влади (пункт 15 ст. 106 Конституції"). Президент призначає за поданням Прем'єр-міністра міністрів, голів державних комітетів, керівників інших центральних органів та припиняє їхні повноваження на цих посадах (п. 10 згаданої статті).

Поряд з цим для деяких центральних органів Конституція (п. 14 ст. 106) передбачає особливий порядок вирішення кадрових питань. Так, голів Ан-тимонопольного комітету, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення призначає на посади та звільняє з посад Президент за згодою Верховної Ради України.

Провідне місце серед центральних органів посідають міністерства України. Лише їх керівники — міністри — входять до складу Кабінету Міністрів і безпосередньо беруть участь у визначенні урядової політики в країні.

Нині (за станом на 1.08.1998 р.) в Україні нараховується 18 міністерств, а саме:

Міністерство агропромислового комплексу;

Міністерство внутрішніх справ;

Міністерство вугільної промисловості;

Міністерство економіки;

Міністерство енергетики;

Міністерство закордонних справ;

Міністерство зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі;

Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи;

Міністерство культури і мистецтв;

Міністерство оборони;

Міністерство освіти;

Міністерство охорони здоров'я;

Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки;

Міністерство праці та соціальної політики;

Міністерство промислової політики;

Міністерство транспорту;

Міністерство фінансів;

Міністерство юстиції.

Державні комітети України створюються для керівництва окремими галузями економіки (наприклад. Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики) та соціального розвитку (Державний комітет телебачення і радіомовлення), а також здійснення певної міжгалузевої діяльності (Державний комітет статистики) або вирішення окремих функціональних питань (Державний комітет у справах захисту прав споживачів). Нині в Україні нараховується двадцять державних комітетів.

Серед інших центральних органів, яких всього нараховується нині близько п'ятидесяти, найпоширенішими назвами є «комітет» (Антимонополь-ний комітет. Комітет харчової промисловості та ін.), «агентство» (Національне агентство з питань розвитку та Європейської інтеграції, Національне космічне агентство тощо), «головне управління» (Головне контрольно-ревізійне управління), «державний департамент» (Державний департамент ветеринарної медицини).

Певне поширення мають й такі назви, як «комісія» (Вища атестаційна комісія); «служба» (Державна митна служба); «фонд» (Фонд державного майна); «адміністрація» (Державна податкова адміністрація); «палата» (Ліцензійна палата).

До розглядуваної групи центральних органів входять також Державна інспекція з нагляду за безпекою авіації, Державне казначейство.

Центральні органи в своїй більшості переважно є єдиноначальними органами. Єдиноначальність органу означає, що владні повноваження цього органу здійснюються одноособове його керівником — міністром, головою державного комітету, іншим керівником центрального органу (надалі — керівником). Він персонально несе всю повноту відповідальності за результати роботи центрального органу безпосередньо перед Президентом і урядом.

Керівник здійснює керівництво центральним органом, спираючись в цьому на своїх заступників, які призначаються і звільняються з посади Кабінетом Міністрів за поданням відповідного керівника. Кількість заступників керівника в кожному центральному органі визначається Кабінетом Міністрів. Заступники керівника виконують за його дорученням окремі функції та повноваження і заміщують його у разі його відсутності.

Керівник центрального органу здійснює розподіл обов'язків між заступниками, а також визначає ступінь відповідальності керівників підрозділів апарату центрального органу. Він затверджує штатний розпис працівників апарату центрального органу та його місцевих ланок (органів) у межах граничної чисельності, фонду оплати праці працівників і розміру асигнувань на їх утримання із Державного бюджету; затверджує положення про структурні підрозділи апарату центрального органу та положення про створені ним місцеві ланки, а також положення і статuti підприємств, установ, організацій, що належать до його сфери відання; здійснює в установленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників місцевих ланок центрального органу, підприємств, установ і організацій, що належать до його сфери відання; вносить на розгляд Кабінету Міністрів проекти законодавчих та інших нормативних актів з питань, що належать до компетенції центрального органу.

Рішення центрального органу набувають юридичної сили коли вони оформлені як правові акти, що видані ним у межах своїх повноважень на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів. Переважна більшість актів центрального органу видається у вигляді наказів його керівника. Вони є обов'язковими до виконання всіма органами і організаціями, їх посадовими особами, які підпорядковані відповідному центральному органу. У випадках, передбачених законодавством, акти центрального органу є обов'язковими для виконання всіма центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та громадянами.

У разі потреби центральний орган видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти.

Нормативно-правові акти центрального органу підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Нормативно-правові акти центральних органів, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення, є нечинними. Акти центральних органів у разі їх невідповідності законодавству України або ж економічної чи соціальної недоцільності можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції центрального органу, обговорення найважливіших напрямків його діяльності та розвитку дорученої йому галузі чи сфери утворюється колегія центрального органу. До її складу входять керівник центрального органу, його заступники за посадою, інші керівні працівники центрального органу, а також керівники деяких центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери відання центрального органу. В засіданнях колегії можуть брати участь представники місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Рішення колегії втілюються у життя наказами керівника центрального органу. Членів колегії затверджує чи звільняє від обов'язків Кабінет Міністрів України.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямків науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у центральному органі може утворюватися науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців. У

центральному органі з урахуванням специфіки його діяльності також можуть утворюватися інші робочі та консультативні органи.

Суттєвою організаційно-структурною особливістю міністерств і державних комітетів та деяких інших центральних органів є те, що вони мають у своєму підпорядкуванні місцеві ланки (органи), які створюють разом з апаратом центрального органу так звану систему відповідного міністерства, державного комітету тощо.

За загальним правилом, на місцевому рівні органами міністерств, державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, хоч існують і деякі самостійні місцеві органи, що не входять до складу місцевих державних адміністрацій.

Кожний центральний орган відповідно до його профілю:

бере безпосередню участь у реалізації державної політики з конкретних її напрямів або щодо конкретних об'єктів державного управління і регулювання; прогнозує перспективні напрямки і реалізує стратегічні цілі та завдання розвитку відповідної сфери чи галузі;

бере участь у розробці проектів та у виконанні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку України, охорони навколишнього середовища, Державного бюджету України;

здійснює політику у сфері виконання робіт (послуг) і поставок продукції для державних потреб та утворенні державних резервних фондів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, виступає державним замовником зазначених робіт (послуг);

вживає заходів щодо вдосконалення механізму регулювання економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;

розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджує галузеві стандарти;

формує державну промислову політику та забезпечує її проведення, готує пропозиції щодо визначення пріоритетних галузей промисловості для прискореного їх розвитку;

бере участь у формуванні та реалізації державної інвестиційної політики, виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки;

виробляє пропозиції щодо зміни умов оподаткування, ціноутворення, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях;

сприяє розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури економіки;

бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики;

вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку;

бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні угоди міжвідомчого характеру.

Значне місце у змісті компетенції центральних органів посідає діяльність щодо забезпечення державних інтересів в умовах формування ринкової економіки. Зокрема, відповідні центральні органи: видають у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на здійснення окремих видів підприємницької діяльності; здійснюють у межах повноважень, визначених законодавством, функції з управління об'єктами державної власності, що належать до їх відання; беруть участь у реалізації програм приватизації.

Важливу увагу приділяють центральні органи виконанню певних загальнодержавних функцій. Наприклад, вони забезпечують виконання завдань мобілізаційної підготовки населення та мобілізаційної готовності держави; беруть участь у здійсненні заходів щодо забезпечення обороноздатності держави.

Будь-який центральний орган організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його відання, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів.

Для успішного здійснення покладених на них завдань і функцій центральним органам також надані досить широкі повноваження щодо внутрішньоорганізаційного забезпечення роботи. Зокрема, вони вправі: одержувати від інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, статистичні дані для виконання покладених на них завдань; залучати спеціалістів центральних та інших органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, за погодженням з їх керівниками, для розгляду питань, що належать до їх відання; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників утворених ними місцевих органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до їх сфери відання.

Центральні органи у межах своєї компетенції сприяють органам місцевого самоврядування — радам та їх виконавчим комітетам у здійсненні ними повноважень місцевого самоврядування. Виконавчі органи рад з питань здійснення делегованих радам повноважень органів виконавчої влади підконтрольні та підзвітні відповідним центральним органам.

В процесі своєї діяльності центральні органи можуть взаємодіяти з професійними спілками та громадськими організаціями з питань забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх соціально-економічних, трудових, культурних та інших інтересів, сприяють виконанню статутних завдань цих об'єднань. При цьому об'єднання громадян у необхідних випадках вправі вносити на розгляд відповідного центрального органу пропозиції з питань їхньої діяльності, що потребують вирішення цього органу.

§ 3. Місцеві державні адміністрації.

Виконавча влада на місцях здійснюється головним чином місцевими — обласними і районними, а також Київською і Севастопольською міськими — державними адміністраціями.

З червня 1997 р. прийнято Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Організація та порядок діяльності місцевих органів виконавчої влади в містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим мають певні особливості, які мають бути відображені в окремих законах.

Згідно із ст. 118 Конституції України склад місцевих державних адміністрацій формується головами місцевих державних адміністрацій, які, у свою чергу, призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом за поданням Кабінету Міністрів.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президента і Кабінетом Міністрів, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, тобто районні держадміністрації — обласним держадміністраціям, обласні держадміністрації — Кабінету Міністрів. Вони також підзвітні і підконтрольні відповідним органам місцевого самоврядування (радам) у частині повноважень, делегованих їм цими радами (частини 3-7 ст. 118 Конституції").

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади, владні повноваження яких реалізуються одноособово їх керівниками — головами. Голова місцевої державної адміністрації формує її склад, до якого входять голова місцевої державної адміністрації, його перший заступник, не більше трьох заступників, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів.

Перший заступник голови обласної державної адміністрації призначається на посаду головою облдержадміністрації за згодою Прем'єр-міністра України, а заступники голови облдержадміністрації — за погодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром. Керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів облдержадміністрацій призначаються на посади головами облдержадміністрацій за погодженням з керівниками відповідних державних органів виконавчої влади.

У районних державних адміністраціях перші заступники і заступники голів цих адміністрацій призначаються на посади головами райдержадмініс-трацій за погодженням з відповідними заступниками голів облдержадміністрацій. Керівники структурних підрозділів райдержадміністрацій призначаються на посади їх головами за погодженням з керівниками відповідних структурних підрозділів облдержадміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій у межах виділених бюджетних асигнувань затверджують структуру і штатний розпис цих адміністрацій та положення про їхні структурні підрозділи. Для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій їх голови можуть утворювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на строк повноважень Президента. У випадку обрання нового Президента голови державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до сформування Кабінету Міністрів та заявляють про свою відставку в день набуття чинності повноважень новосформованого Кабінету Міністрів України.

Дострокове припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації згідно з Конституцією можливе у випадку, якщо орган місцевого самоврядування на відповідній території, тобто обласна чи районна рада висловить недовіру голові, на підставі чого Президент приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо ж недовіру голові місцевої державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент приймає рішення про відставку голови (частини 9 і 10 ст. 118 Конституції).

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, не мають права поєднувати свою службу

діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку

Голови місцевих державних адміністрацій одноособове приймають рішення шляхом видання розпоряджень і несуть за них відповідальність згідно із законодавством.

Проекти розпоряджень нормативного характеру мають підлягати обов'язковій юридичній експертизі у відповідних структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій, а також обговоренню на засіданнях колегій місцевих державних адміністрацій.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації в установленому законом порядку і набувають чинності з моменту їх реєстрації. Акти, що стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набувають чинності з моменту їх оприлюднення.

Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті у межах їх повноважень, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо законом чи самими актами не встановлено іншого строку введення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а також при потребі оприлюднюються.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції і законам України, іншим актам законодавства, можуть бути скасовані Президентом, Кабінетом Міністрів або головою державної адміністрації вищого рівня.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій за обсягом наданих повноважень відповідає основним завданням їх діяльності. Вони полягають в тому, що місцеві державні адміністрації забезпечують на відповідній території: виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади вищого рівня; законність і правопорядок, додержання і фав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища, а в місцях компактного проживання національних меншин і корінних народів також програм їхнього національного та культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних та районних бюджетів; взаємодію з органами місцевого самоврядування.

Зміст компетенції місцевих державних адміністрацій визначається віднесенням до їх відання вирішення у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, таких питань місцевого життя:

- забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- бюджету, фінансів та обліку;
- управління майном, приватизації та підприємництва;
- промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;

- науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- використання землі, природних ресурсів, охорони навколишнього середовища;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- соціального захисту населення, праці та заробітної плати, а також в інших галузях (сферах), визначених законами.

Для виконання своїх завдань і функцій місцеві державні адміністрації мають право:

здійснювати контроль за станом додержання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування керівниками підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і підпорядкування, а у разі виявлення порушень входить з поданням до цих органів про усунення відповідних порушень;

одержувати необхідну статистичну інформацію та інші необхідні для здійснення своїх повноважень дані від державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій;

порушувати питання про дострокове припинення повноважень відповідних рад, сільських, селищних і міських голів згідно з чинним законодавством;

залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій;

надсилати Президенту, Кабінету Міністрів, іншим органам виконавчої влади "вищого рівня" пропозиції з питань вдосконалення чинного законодавства і практики його реалізації у сфері державного управління;

приймати акти з питань, віднесених до компетенції місцевих державних адміністрацій;

відповідно до законодавства укладати угоди і договори;

здійснювати інші функції та повноваження згідно з чинним законодавством.

Поряд з цим Президент за поданням Кабінету Міністрів у межах визначених Конституцією та законами України може додатково передавати (делегувати) місцевим державним адміністраціям повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. Така передача має супроводжуватися наданням їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення таких повноважень.

Органи місцевого самоврядування на відповідних територіях — обласні та районні ради — також мають право делегувати окремі свої повноваження місцевим державним адміністраціям. Останні здійснюють делеговані їм повноваження з метою забезпечення місцевих інтересів населення району чи області і несуть відповідальність за їх реалізацію.

Місцеві державні адміністрації у частині здійснення ними делегованих повноважень підзвітні і підконтрольні відповідним радам.

Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Голови місцевих державних адміністрацій, насамперед обласних. Київської і Севастопольської міських, взаємодіють з міністерствами та іншими центральними органами в процесі управління структурними підрозділами цих адміністрацій, що перебувають у «подвійному» підпорядкуванні. Тому управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

У разі визнання міністерством, іншим центральним органом незадовільною роботи відповідного управління, відділу, іншого структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників міністр чи керівник іншого центрального органу звертається з відповідним вмотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації. Голова місцевої державної адміністрації зобов'язаний розглянути це подання і не пізніше як у місячний термін дати обґрунтовану відповідь або прийняти рішення.

У стосунках місцевих державних адміністрацій з окремими міністерствами, іншими центральними органами, які мають територіальні органи в областях і районах (міліція, служба безпеки, оборона), їх взаємовідносини мають більш незалежний характер. Керівники таких територіальних органів міністерств, інших центральних органів підзвітні і підконтрольні головам місцевих державних адміністрацій лише з питань здійснення повноважень цих адміністрацій.

Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган має у місячний термін дати обґрунтовану відповідь або прийняти рішення.

Взаємовідносини обласної та районних місцевих державних адміністрацій характеризуються тим, що обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на їх вимогу звітують перед ними.

Обласні державні адміністрації наділені широкими контрольними повноваженнями. Голови облдержадміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, рішенням Конституційного Суду, актам Президента, Кабінету Міністрів, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів. У свою чергу керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів облдержадміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних управлінь, відділів, інших структурних підрозділів райдержадміністрації, що суперечать законодавчим актам України

Голова облдержадміністрації наділений правом заохочувати та ставити питання про відповідність голів райдержадміністрацій тощо. За результатами роботи районної державної адміністрації голова обласної державної адміністрації може застосовувати встановлені законодавством заходи заохочення до посадових осіб районної державної адміністрації. За наявності підстав, передбачених законодавством, голови обласних державних адміністрацій

можуть порушувати питання перед Президентом і Кабінетом Міністрів про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів районних державних адміністрацій.

Місцеві державні адміністрації на підвідомчій території мають плідно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування, зокрема, у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядати та враховувати у своїй діяльності пропозиції органів місцевого самоврядування.

При цьому місцеві державні адміністрації не мають втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати спільні підприємства та організації.

Найважливішу увагу місцеві державні адміністрації мають приділяти стосункам з громадянами, що мешкають на відповідній території, зокрема, сприяти громадянам у реалізації ними їх конституційних прав, свобод та виконання конституційних обов'язків. Громадяни звертаються до місцевих державних адміністрацій у вирішенні конкретних питань, що належать до відання місцевих державних адміністрацій. Їхні посадові особи зобов'язані розглянути звернення громадян і протягом місячного терміну дати обґрунтовану відповідь та вжити необхідних заходів.

Глава VI. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

§ 1. Співвідношення державного управління та місцевого самоврядування: концептуальний підхід.

Організаційно-структурна характеристика державного управління певною мірою відрізняється від місцевого самоврядування і має інструментальне значення для визначення їхнього співвідношення. Концептуально співвідношення державного управління і місцевого самоврядування має визначатися у загальній управлінській лексиці, теорії і практиці соціального управління, загальнодержавного (управлінського центру та його органів на місцях) і місцевого управління

У цьому зв'язку слід відмовитися від традиційних уявлень про однопо-рядковість самоврядування — демократії — народовладдя — народного суверенітету. Подібний підхід можливий при політологічному порівняльному аналізі проблеми, але в управлінському відношенні уявляється теоретичним спрощенням і веде до хибної орієнтації практики на пошук самоврядної максими як умови демократії, народовладдя, суверенітету народу. Цьому сприяє конституційна формула про те, що «народ здійснює владу... через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5 Конституції України), хоча відомо, що органи місцевого самоврядування виявляють інтереси лише територіальних громад або їх об'єднань.

Насправді ж у державно-організованому суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії і забезпечення

суверенітету народу, і, отже, оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні.

Цей оптимум спрямований на підвищення рівня управління державою, регіонами й окремими територіями та забезпечення легітимності управління як довіри населення до управлінських центрів і готовності населення брати спільну участь в управлінні. Таким чином досягається демократичність управління на всіх рівнях: від держави у цілому, де виявляється народовладдя — належність влади народу, яка здійснюється ним безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України), до територіального колективу, демократичність управління яким (місцевого управління) досягається шляхом самоорганізації населення та здійснення місцевого самоврядування як права «територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення...» (ст. 140 Конституції України).

Залежно від уявлень про співвідношення державного та місцевого управління формуються теоретичні концепції самоврядування:

- а) «суспільна теорія», відповідно до якої «сутність самоврядування у наданні місцевому суспільству самому завідувати своїми суспільними інтересами та в збереженні за урядовими органами завідування самими лише тільки державними справами»;
- б) «державна теорія», яка бачить у самоврядуванні «службу місцевого суспільства державним інтересам».

Суспільна теорія бачить у протилежності суспільних і державних інтересів основу для повної самостійності органів самоврядування. При цьому критичне відношення до місцевого самоврядування як природного права обґрунтовувалося цікавими для нашої країни доводами англо-американської судової практики про муніципальні справи, державну природу місцевого самоврядування. На цьому ґрунті розвинулися паростки «общинно-господарської» доктрини, «громадського, або господарського самоврядування», при якому місцеве управління діє в корпоративно-територіальних інтересах, одержує «власну суверенну компетенцію і права тільки у сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і громадських справах. У питаннях політичних, загальнодержавних ці органи діють як представники держави».

При цьому, однак, треба враховувати, по-перше, те, що обрання теоретичної орієнтації співвідношення державного управління та місцевого самоврядування залежить від державного устрою (форми правління: президентської, парламентарної, змішаної, які визначають структуру центральної влади, але не можуть впливати на її відношення до місцевого управління, на співвідношення державного управління і місцевого самоврядування), і, особливо, від державного устрою (унітаризм, федералізм т.ін.).

Обов'язковою умовою пошуків доцільного вирішення розглядуваного питання є відмова від отождолення адміністративно-територіального та державного устрою, виходячи з того, що останнє являє територіальну в державних межах організацію держави, яка визначає не тільки просторову межу дії державної влади, але й відношення між територіальними одиницями, самоврядними територіями, центральною та місцевою державною адміністрацією, державними структурами та місцевим самоврядуванням з конституювання й управління територіями, між публічною владою (державною та публічно-самоврядною) й населенням.

Україна в цьому відношенні визначається як унітарна конституційно-децентралізована держава з територіальною автономією — Республікою Крим, що відповідає змісту ст. 2, 132, 134 Конституції України.

Загальними принципами такого устрою можна вважати:

— непохитність, невідчуженість суверенітету Республіки у сфері державного устрою та можливість трансформації суверенних прав Республіки у самоврядні права самоврядних територій (деконцентрація управління);

— делегування прав центральної адміністрації місцевим її органам (децентралізація управління) [10];

— єдність, неподільність, непорушність і цілісність державної території;

— конституційність і законність утворення (реорганізації) і скасування складових частин державного устрою;

— конституційне визначена граничність децентралізації території держави, що обумовлена загально-державними інтересами та потребами, керованістю країни як єдиного політичного, соціально-економічного, екологічного і правового простору;

— забезпеченість націй, національностей, корінних народів, етносів та історично складених територіальних колективів з перевагою багатонаціонального населення і монолінгвістичним складом, усталеними загальними (інтернаціональними, позанаціональними) традиціями та менталітетом — правом на національне- і територіально-культурну автономію;

— єдність регіональної політики — державний регіоналізм, орієнтований на громадянську узгодженість і внутрішню безпеку країни;

— забезпечення нормотворчої і виконавчо-розпорядчої діяльності на регіональному рівні — на принципі поділу влад, на місцевому рівні — поза поділу влади, але з гарантованою державою самоврядуванням та самостійною правосуб'єктністю територіальної громади; — територіальне представництво у вищому представницькому органі країни.

Дія цих принципів призведе у теоретичному відношенні до подолання трактовки місцевого самоврядування як феномену, що протистоїть державності, на практиці — до мінімізації вертикальних зв'язків, виділенню у якості самостійної підсистеми публічної влади місцевих самоврядних органів, які вирішують всі питання, що відносяться до місцевих інтересів і потреб населення, дії підсистеми органів місцевої державної адміністрації на території через місцеві державні органи (синтез «суспільної» і «державної» теорій місцевого самоврядування).

Подолання негативних наслідків природного розвитку місцевого самоврядування і утворення нової моделі управління, яка має об'єднати широкий місцевий демократизм зі стабільною, відповідальною і сильною політикою держави на місцях, припускає виділення у складі державного устрою (умовно виключаючи Республіку Крим, що має особливий статус);

а) територіальних одиниць, які централізовано керуються державою і мають своє населення (громадяни, що постійно або тимчасово мешкають на території, іноземці, особи без громадянства);

б) самоврядних територій зі своїм територіальним колективом (люди, що постійно мешкають або працюють на території).

У складі територіальних одиниць розмежовуються наступні.

1. Основні:

регіон (край) — основна складова частина територіальної організації державного устрою, що визначається єдиною політикою державного регіоналізму та характеризується організаційною відокремленістю, цілісністю, економічною та демографічною самодостатністю, системою державних органів, які є елементами (підсистемою) державної структури країни;

територіальні округи — функціональні територіальні одиниці, що утворюються з метою виконання державних або освітньо-культурологічних завдань;

освітні округи з університетським центром науки, освіти та культури;

судові округи, які об'єднують території, що обслуговуються міжрайонними судами;

транспортні (залізничні, басейнові) округи;

військові округи, що утворюються та функціонують на основі військової доктрини країни.

2. Факультативні:

екологічна зона — територіальні одиниці, що характеризуються спеціальними умовами функціонування й охорони навколишнього (природного) середовища життя населення;

природно-заповідна зона — ділянки суші та водного простору, природні комплекси й об'єкти яких володіють особливою природоохоронною, науковою, естетичною, рекреаційною та іншою цінністю, і охоронна територія, що прилягає до них;

курортна зона;

зона санітарної охорони джерел водопостачання та курортів; екологічно небезпечна зона, що включає зони відчуження й обов'язкового відселення населення, гарантійного добровільного відселення населення, посиленого екологічного контролю, зона екологічного лиха — простір, в межах якого трапилися стійкі негативні зміни природного середовища, що не сумісні з нормальною життєдіяльністю людини;

зона спеціального екологічного захисту, що прилягає безпосередньо до зон екологічного лиха;

прикордонна зона — прикордонна смуга, що встановлюється безпосередньо уздовж державного кордону та на його сухопутних ділянках або уздовж берегів прикордонних рік, озер та інших водоймищ, але не включає населені пункти та місця масового відпочинку населення;

зона територіальної оборони — територія, що встановлюється з метою прикриття, оборони та захисту державного кордону, морського узбережжя, острівних зон, важливих об'єктів і

комунікацій від нападу агресора, боротьби з його десантами та диверсійними групами, підтримання режиму військового положення;

режимні територіальні одиниці.

У складі самоврядних територій мають виділятися наступні.

1. Основні:

місто з районним поділом самоврядної території (як правило, республіканського або регіонального значення) столиця України — Київ та місто Севастополь, також найбільші промислові та культурні центри з населенням понад мільйон постійних мешканців (територіальних колективів) типу мега-полісів — Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса, Харків;

місто з районним поділом територій, що є частиною самоврядної території міста, яке є економічним і культурним центром з розвинутою промисловістю і місцевим господарством;

місто (без районного поділу), як правило, має промислові підприємства, самостійне місцеве господарство (основане не тільки на комунальній власності), достатню для обслуговування населення соціальну і культурну інфраструктуру;

селище міського типу — населений пункт, розташований при промислових підприємствах, будівництвах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з виробництва та переробки сільськогосподарської продукції, а також населений пункт, на території якого розташовані вищі та середні учбові заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні й оздоровчі установи;

район (сільський) — самоврядна і виконуюча функцію політико-координуючого публічного центру територія з гранично допустимим економічним (перш за все аграрний сектор та перероблюючі виробництва) потенціалом і визначеною господарською спеціалізацією, транспортною і інформаційною інфраструктурою, що забезпечує зв'язок між міськими населеними пунктами, між ними та містами, а також регіональними центрами;

село — самоврядна територія населеного пункту або кількох населених пунктів з єдиним органом місцевого самоврядування і переважністю сільськогосподарської виробничої орієнтації, що не відноситься до інших видів територій, а також прилегла до населеного пункту (пунктам) територія хуторської забудови, земель і вод сільськогосподарського призначення;

2. Факультативні:

область — історично складена складова частина регіону, у територіальному колективі якої переважає багатонаціональне населення з усталеними загальними традиціями, монолінгвістичним складом і менталітетом або компактно представлені нації, етноси або ефективно діюча господарська специфікація;

курортні населені пункти;

селище дачне — компактно забудований населений пункт тимчасового (сезонного) мешкання людей з необхідною мережею комунально-побутових підприємств і установ;

зона вільного підприємництва — відкрита на пільгових умовах економічної діяльності і зовнішньоекономічних зв'язків для світового ринку територія.

Запропонована диверсифікація устрою держави веде до реконструкції співвідношення державного управління і місцевого самоврядування у напрямках: по-перше, конституційного гарантування місцевого самоврядування, його незалежності і самостійності «вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст.140 Конституції України);

по-друге, визнання публічності самоврядної влади, «двох рівнів публічної влади — держави і самоврядування, державної і публічно-самоврядної влади; по-третє, управлінської діяльності суб'єктів місцевого самоврядування за дорученням держави шляхом делегування державних повноважень (ч. III ст.143 Конституції України) або трансформації суверенних прав держави у самоврядні повноваження територіальних колективів; по-четверте, допущення наглядної діяльності держави, її контрольних органів за місцевим самоврядуванням аж до призупинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням уповноваженого державою органу до суду (пор.: ч.II ст.144 Конституції України) або дострокового припинення їх повноважень у встановленому законом порядку; по-п'яте, юрисдикційного (краще — спеціального адміністративно-юрисдикційного) захисту правового статусу місцевого самоврядування і подібного ж захисту держави та громадян від незаконних дій органів місцевого самоврядування, не обмеженої установленням відповідальності, пов'язаної з відшкодуванням збитку, а зверненої до захисту будь-якого публічного інтересу (пор.: ст. 145,56 Конституції України).

Такий підхід до співвідношення державного управління та місцевого самоврядування принципово відповідає Конституції України, уявленням про зміст адміністративної реформи, органічно пов'язаної з муніципальною реформою, яка має ґрунтуватися на тому, що місцеве самоврядування — основна ланка громадянського суспільства України. Науково-практичним підтвердженням цього підходу концептуально є також чинне законодавство про місцеве управління та місцеве самоврядування

§ 2. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень.

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад. Це — різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, насамперед за функціями та повноваженнями. Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями.

Однак, питання про взаємовідносини органів самоврядування з місцевими державними адміністраціями — досить складне. Залежно від політичних тенденцій в тому чи іншому суспільстві змінювалися погляди на самоврядування.

Так, в юридичній доктрині раннього капіталізму панувала думка, що самоврядування — це самостійне ведення місцевого господарства територіальною общиною, без контролю з боку держави. З часом до компетенції органів самоврядування стали включати не тільки економічні, але й соціально-культурні інтереси місцевого значення.

У той же час змінились і взаємовідносини між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у західних країнах. Політика і практика муніципального дуалізму дала змогу їм встановити раціональні взаємовідносини між державою і місцевим самоврядуванням, яке зберігає свої невід'ємні права й одночасно здійснює частину функцій виконавчої влади. Законодавство та судова практика вказаних вище країн встановлюють межі взаємовідносин владних і самоврядних структур, способи вирішення конфліктів між ними.

Місцеве самоврядування в Україні діє відповідно до Конституції і полягає у наданні територіальним громадам та їх органам права самостійно вирішувати питання місцевого життя, а у встановлених законом випадках — повноважень місцевих державних адміністрацій. Це означає, що місцеве самоврядування одночасно є інститутом як громадського, так і державного управління. Органи місцевого самоврядування є формою залучення громадян України до участі у вирішенні питань місцевого значення і виконавчої влади відповідно до вимог законності.

На жаль, наука ще глибоко не вивчила зміст місцевого самоврядування та його юридичну природу. Необхідно констатувати, що місцеве самоврядування ширше вживається не як юридичний, а переважно як політичний термін, як певне відбиття політичного життя держави.

Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні будується на відповідній нормативно-правовій основі. Конституція допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомам сільських, селищних і міських рад, а також обласних і районних рад — обласним і районним державним адміністраціям. Законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Очевидно, що місцеві державні адміністрації є провідниками внутрішньої політики держави на місцях і вживають заходи для її забезпечення у діяльності органів місцевого самоврядування. Проте муніципальна політика виконавчої влади має базуватися на правових засадах і методах її здійснення, але не може спиратися на командно-адміністративні методи як це було у радянські часи. Сфери взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування найрізноманітніші — економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національно-побутові та інші.

Однак на практиці реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування призводить не тільки до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів тощо. Після прийняття Верховною Радою України законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування в Україні ці питання отримали правову основу їх вирішення.

Межі здійснення функцій і повноважень влади на місцях є практично в усіх демократичних, правових державах. Законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, так як розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути вирішені в рамках існуючого законодавчого розмежування функцій і повноважень органів влади. З іншого боку, законодавець не може займатись окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях і тому допускає інші, крім законодавчого, способи цього розмежування.

Одним із першочергових кроків незалежної Української держави стало розмежування влади на місцях: державні функції взяли на себе місцеві органи виконавчої влади в особі представників Президента України та їх місцевих державних адміністрацій. А колективні інтереси населення сіл, селищ, районів у містах, міст, районів та областей взяли на себе органи місцевого та регіонального самоврядування.

Питання розмежування функцій і повноважень гостро диктувалися протягом усього періоду становлення систем місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (1992-1996 рр.). Особливо актуальним було питання про двовладдя на місцях, про авторитаризм місцевих державних адміністрацій, про скасування місцевого самоврядування та т.ін. Справа ж полягала в тому, що старі механізми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях не працювали, а нові — часто сприймалися вороже. По суті проблеми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях були проблемами психології та культури тих людей, які здійснювали цю владу. Вийшовши з командно-адміністративної системи, вони не могли відразу освоїти культуру державного й місцевого управління, властиву демократичній, соціальній та правовій державі. Потрібен час, а головне — створення передумов для формування в органах влади на місцях демократичної правової культури

Важливим фактором формування даної культури є теорія розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях. Розробка такої теорії успішно ведеться українськими вченими-юристами, фахівцями різних галузей права. В її основі — ідеї адміністративної та муніципальної реформи, верховенства права, децентралізації, балансу державних і місцевих інтересів тощо. Саме ці ідеї стали орієнтиром авторського бачення питань розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях.

Питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень. Такі питання виникають між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами;

між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами.

Конституція України і закони про місцеві державні адміністрації і про місцеве самоврядування в Україні дають можливість виробити ефективний правовий механізм розмежування функцій і повноважень цих адміністрацій та органів самоврядування. Як відомо, донедавна у розмежуванні функцій і повноважень органів влади на місцях головну роль відігравала політична практика, яка складалася на базі фактичного розмежування цих функцій і повноважень. Насамперед шляхом застосування політичних та адміністративних методів, зокрема, з боку місцевих державних адміністрацій.

Вихід на переважно правові методи розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях бажаний і можливий, але в умовах недостатнього розуміння ролі права в громадській думці, ще низької правової культури державних і муніципальних службовців, є досить складним. Тому не слід очікувати швидких і високих результатів від запровадження чинним законодавством нової системи розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Існуюча система правового забезпечення розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування включає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо.

1. Першоосною розмежування функцій і повноважень двох гілок місцевої влади є Конституція, яка служить основним засобом їх нормативно-правового закріплення, отже Конституція і визначає принципові межі функцій і повноважень як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування з метою попередження їх змішування чи незаконного здійснення. Тільки поправки до самої Конституції у частині функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування можуть призвести до зміни існуючого конституційного розмежування цих функцій і повноважень. Порушення конституційних меж розподілу функцій і повноважень між двома гілками місцевої влади породжує юридичні наслідки, визначені Конституцією і законами

2. Другим основним видом нормативно-правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні є закони. Відомо, що законодавець після прийняття Закону про місцеві державні адміністрації від 2 квітня 1997 р. вирішив не передавати його на підпис Президенту, а погодити із законом про місцеве самоврядування в Україні, насамперед в частині функцій і повноважень двох гілок місцевої влади. Це було зроблено.

Функції і повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, що за певних умов може стати на перешкоді переходу виконавчої влади до функціональних засад управління. Галузеву компетенцію можна поділити на три види:

- а) виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль);
- б) суміжну компетенцію, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Це більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які конче потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації;
- в) виключну компетенцію органів місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів наприклад, управління комунальною власністю).

Фактично законодавець, розмежовуючи функції і повноваження двох гілок місцевої влади, мав на увазі забезпечити умови для роздільного їх функціонування. Але наявність широкої суміжної компетенції робить цей задум законодавця малоефективним. Накладки та дублювання, а відповідно і втручання одних органів у справи інших все ж, на жаль, залишаються. Законодавець недостатньо використав при розробці законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування досвід зарубіжних країн щодо чіткого розмежування об'єктів управління. Можливо це пов'язано з тим, що в Україні не завершено процес роздержавлення власності.

3. Очевидно, що акти Президента і Кабінету Міністрів будуть доповнювати окремі положення Закону про місцеві державні адміністрації, пристосовуючи структури місцевих органів виконавчої влади до нових потреб державного управління. Ці акти можуть знімати частину питань, внесуть певний порядок у розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Але вони можуть, як це показує досвід 1992-1996 рр., породжувати і нові питання у цій сфері.

У цілому нормативно-правові методи розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є ефективними, коли мова йде про масовидні, тобто типові явища.

У той же час, коли потрібно вирішити якийсь конкретний казус, який виник у відносинах двох органів влади на місцях, необхідно вдаватися до інших методів розмежування їх функцій і повноважень: судових, договірних тощо

4. Найдосконаліше законодавство не виключає компетенційних суперечок (спорів) між органами. Тому компетенційні суперечки між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у певній частині є об'єктивними і до них слід ставитися як до природних явищ: їх треба розуміти і використовувати для суспільного блага. Компетенційні спори не можна розглядати як зло, якого слід уникати. Вони можуть бути важливим стимулом прогресу в правовому регулюванні суспільних відносин. Якщо суперечка не пов'язана з амбіціями чи іншими суб'єктивними факторами у діяльності, наприклад, чиновників, то вона свідчить щодо виникнення якоїсь нової суспільної реальності, яка потребує урегулювання з урахуванням чинного законодавства, його принципів тощо.

Найефективнішим засобом вирішення компетенційних спорів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є судовий розгляд справ з даного приводу. Конституція і законодавство передбачають можливість звернення до суду цих органів з вимогою скасувати незаконні акти один одного.

На жаль, судова практика компетенційних суперечок між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування ще не узагальнена і належним чином не вивчена. Ця практика робить тільки перші кроки та свідчить про те, що й в умовах України судово-правові методи розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях можливі, а їх розширення є перспективним.

5. Конституційний Суд має право тлумачити Конституцію та закони України, а з часом може стати важливим джерелом розмежування функцій й повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Він також здійснює контроль за відповідністю Конституції, актів державної влади: Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, в тому числі щодо конституційного розмежування функцій і повноважень влади на місцях. Самі місцеві адміністрації чи органи місцевого самоврядування не можуть звертатися до Конституційного Суду з приводу їх компетенційних спорів, але вони можуть до нього направляти свої подання щодо тлумачення компетенційних норм Конституції у разі порушення їх конституційних функцій і повноважень. Конституційний Суд зобов'язаний розглянути ці подання і прийняти відповідний акт тлумачення стосовно конфліктної ситуації.

На практиці існують також інші способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях. Перспективним слід визнати спосіб укладання договорів та угод щодо спільної діяльності у відповідних галузях суспільного життя. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право укладати такі договори, які можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права та обов'язки. Договорами та угодами можна також вирішувати компетенційні спори (суперечки) між цими органами. Практика таких договорів тільки починає складатися в Україні. Але враховуючи, що договір має глибоку традицію в українській історії, можна очікувати, що він знайде належне місце у розмежуванні функцій і повноважень органів влади на місцях

Компетенційні суперечки можна також погоджувати на різних нарадах, в спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Такі позаправові методи вирішення компетенційних суперечок є часом більш ефективні, аніж правові.

Але одне другому не суперечить, якщо мова щодо вирішення таких питань йтиме в межах Конституції і законів України. Якщо ж таке вирішення компетенційних суперечок виходить за межі законодавства, то це може бути підставою для притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні законності.

Глава VII. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

§ 1. Інститут державної служби: поняття і зміст.

Державна служба — це механізм здійснення цілей та завдань держави. Реалізуючи свої функції, державна служба має стати таким інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, підтримується нормальна життєдіяльність суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку.

Державна служба має стати повсякденним каналом зв'язку держави та народу, їх взаємодії, а також виступати лідируючою силою суспільства. Подібний підхід здатний забезпечити тільки такий державний апарат і такий його персонал, який зможе обґрунтовано висувати зрозумілі для людей норми поведінки та праці, організовувати та регулювати соціальну активність громадян, домагатися змін і відстежувати їх соціальну ефективність. Державна служба має поєднувати конституційне зафіксовані наміри та цілі держави, його структури, відношення та зв'язки з кадровим потенціалом держави, втілювати їх в суспільне життя.

З урахуванням висловлених міркувань щодо суспільного призначення державної служби визначаються основні завдання державної служби.

Одним з основних завдань є охорона інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Це викликано тими обставинами, що в останні роки знизилася роль багатьох політичних інститутів, а державна служба залишається конкретним місцем, де громадянин стикається з політикою.

Наступне завдання державної служби — досягнення стійкості засад цілісності держави. Державний апарат поряд з виконанням вимог Конституції та законів України має виконувати акти органів виконавчої влади. Вагомим завданням державної служби є забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань.

До завдань державної служби можна віднести також подальшу демократизацію шляхів формування та діяльності апарату, викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи чиновників.

Втілення в життя завдань державної служби потребує рішення багатьох правових, організаційних, кадрових, наукових та інших питань. Йдеться про необхідність формування державного апарату нового типу та кадрового забезпечення державної служби.

Для розкриття змісту інституту державної служби є визначення її принципів, адже вони вказують на сутнісні характеристики, найважливіше у змісті та значенні державної служби. Правове встановлення принципів державної служби зумовлює функціонування державних органів, діяльність державних службовців, стійкість правового регулювання державно-службових відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу.

Принципи державної служби це основоположні ідеї, встановлення, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців, які діють в системі державної влади, та зокрема, в системі державної служби. Принципи державної служби встановлюють найважливіші закономірності в системі організацій та функціонування державної служби, зумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають в системі державної служби. Принципи державної служби вперше були сформульовані в Законі України «Про державну службу»; закріплюються також в інших нормативних актах: у Конституції України, законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України.

Гоїювною сутнісною рисою сучасної державної служби має стати пріоритет права і свобод людини. Йдеться про те, що здійснюючи цілі держави, державна служба завжди має дотримуватися принципу верховенства права.

Розглянемо основні конституційні положення, які безпосередньо розкривають соціальний характер державної служби.

У частині другій ст. 38 Конституції України проголошується, що громадяни користуються рівним правом допуску до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Це єдина стаття в Основному Законі де прямо згадується державна служба.

Статтею 8 визначається, що Конституція України має вищу юридичну силу і в Україні діє принцип верховенства права. Звідси випливає, що верховенство Конституції забезпечує єдність, узгодженість і стабільність всієї правової системи, її окремих елементів та інститутів, зокрема, інституту державної служби. Цей принцип також передбачає, що:

— органи влади, посадові особи та громадяни мають дотримуватися Конституції та законів України, чинних в Україні міжнародно-правових норм;

— державні службовці виконують функції тільки в межах компетенції органу, де вони працюють, і в межах прав, закріплених за посадою;

— державні службовці віддані державі, а громадяни довіряють службовцям

Особи, які проживають в Україні, зацікавлені в тому, аби мати громадянство України (ст. 4 Конституції України), без якого неможливий вступ на державну службу.

Рядом статей Конституції України закріплено пріоритет прав і свобод громадян, якого мають дотримуватися державні службовці. Важливими для функціонування державної служби є, зокрема, конституційні положення, відповідно до яких визначаються права людини (розділ II

Конституції). Діяльність державних органів має бути спрямована на дотримання та захист конституційних прав і свобод громадян. Саме державні службовці мають забезпечувати виконання таких конституційних положень, як право на рівність перед законом і не допущення дискримінації (ст. 24), право не бути позбавленим громадянства або бути вигнаним (ст. 25), право на життя (ст. 27), захист гідності і заборона катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (ст. 28), свобода від свавільного арешту чи затримання (ст. 29), право на звернення до органів державної влади (ст. 40), право на житло (ст. 47), шлюб (ст. 51), права дітей (ст. 52), право на непідкорення явно злочинним наказам (ст. 60), норма проти ризику двічі нести кримінальну відповідальність за один злочин (ст. 71), презумпція невинності (ст. 62), право на захист у кримінальній справі та право засудженого користуватися всіма правами людини та громадянина, за винятком обмежень, які спеціально встановлені вироками суду (ст. 63).

Інститут державної служби опосередковується правом. Сукупність правових норм, які регламентують правовий статус державних службовців, в тому числі умови та порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців, складає правовий інститут державної служби. До нього входять норми конституційного, адміністративного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового та інших галузей права. Зокрема, адміністративно-правові норми, що регламентують питання державної служби, складають частину цього інституту і водночас — самостійний інститут адміністративного права.

В теорії права під терміном «інститут» розуміють сукупність правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які утворюють самостійну відокремлену групу та мають внутрішню єдність й охоплюють всі основні моменти регулювання відповідної галузі. Головна функція правового інституту полягає в забезпеченні цілісного, відносно закінченого регулювання у межах конкретної галузі суспільних відносин даного виду.

Сучасний правовий інститут державної служби — це комплекс правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Таким чином, правове регулювання має включати в себе три великі сфери в системі державно-службових відносин:

- 1) формування системи державної служби;
- 2) закріплення статусу державного службовця та гарантій його здійснення;
- 3) механізм проходження державної служби.

Державна служба — комплексний правовий інститут, який регулює організацію та діяльність всіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права (на що було вказано вище); по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби.

Окрім того, предмет, мета, принципи та метод адміністративно-правового регулювання, а також внутрішній зв'язок з іншими адміністративно-правовими інститутами дає змогу стверджувати, що державна служба перебуває у специфічному адміністративно-правовому режимі регулювання. Специфічність статусу державної служби обумовлена характером відносин, які вона регулює, а саме — їх публічно-правовою природою.

Аналіз змісту інституту державної служби дає змогу уявити її як систему, що включає наступні елементи; поняття державної служби; її принципи та види; поняття державного службовця та посадової особи; вступ на державну службу; просування по службі, звільнення з державної служби; соціальний статус державного службовця; оцінка державних службовців; відповідальність працівників державного апарату та контроль за їх діяльністю; етика державної служби; організація управління державною службою; організація управління персоналом державної служби; основні напрямки реформування державної служби.

При розгляді державної служби слід зупинитися на понятті державно-службових відносин. Традиційно в теорії адміністративного права державно-службові відносини поділяються на дві основні групи.

1. Відносини, які виникають в процесі організації державної служби, а саме — у зв'язку з підготовкою, добором і розстановкою кадрів; встановленням статусу державної ради, в зв'язку із заміщенням посад, проведенням оцінки праці і просуванням по службі. Такі відносини носять адміністративно-правовий характер і відбивають сутність державної служби.

2. Відносини, які складаються: в ході реалізації державної служби, тобто в процесі діяльності робітника всередині державного органу; в процесі організації робочого часу та часу відпочинку; щодо дисципліни й оплати праці; в процесі функціонування кадрів управління поза межами цих органів. Відповідно цю групу відносин можна віднести до галузі трудового права.

З прийняттям Закону України «Про державну службу» та інших нормативних актів у цій сфері значно скоротилося застосування норм трудового законодавства з питань регулювання внутрішньоорганізаційної діяльності державних службовців. Так, ст. 14 Закону «Про державну службу» регулює особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, ст. 15 — порядок прийняття на державну службу, ст. 20 — робочий час державних службовців, ст. 21 — питання службових відряджень; ст. 33 — питання оплати праці державних службовців; ст. 37 — питання пенсійного забезпечення та грошової допомоги державним службовцям.

У перспективі основною оцінкою відмінності норм державної служби від норм трудового права має стати поділ права на публічне та приватне. Відповідно службові відносини поділятимуться на публічно-правові та приватно-правові.

Щодо учасників державно-правових відносин — тут виділяють наступних учасників: державу, її органи та державних службовців.

Особливість державно-службових відносин полягає в тому, що вони утворюються між державою в особі її органів і державними службовцями, які здійснюють службову діяльність як суб'єкти юридично-владних відносин.

Державно-службові відносини виникають на основі одностороннього рішення державного органу (посадової особи), яке, по-перше, юридичне закріплює вступ громадянина на державну службу, по-друге, служить основою для виконання ним службових обов'язків по посаді, по-третє, визначає момент виникнення його обов'язків перед державою, а також службових і особливих справ. Сказане повною мірою стосується учасників публічно-правових відносин.

Приватно-правові службові відносини поширюються на службовців, які укладають трудову угоду з працедавцем — керівником недержавного органу. Одночасно необхідно створювати

законодавство, яке б регулювало правовий статус державних службовців які перебувають у трудових (приватноправових) відносинах з державними органами. Ці особи також зайняті на державній службі, але вони не виконують специфічних державних завдань і функцій, які знаходяться у компетенції вищої категорії державних службовців. Державно-службові відносини таких державних службовців виникають шляхом укладання трудового договору, зміст якого регулюється нормами приватного права (зокрема трудового).

Загально визнаним є те, що організація та функціонування державної служби визначається переважно за допомогою норм публічного права. Державні службовці це представники публічної організації: держави, державних органів місцевого самоврядування, тобто вони є суб'єктами публічного права.

Публічне право являє собою права, предмет якої досить специфічний, і не тільки в плані різноманітності об'єктів впливу. Учасники правовідносин наділені в публічно-правовій сфері особливим статусом, тобто можливостями використовувати владно-управлінські повноваження, вирішувати політичні, державні, соціальнозначущі завдання, які відкривають шлях для вирішення багатьох інших, більш конкретних завдань в усіх сферах суспільного життя та за допомогою різних галузей законодавства.

У публічному праві пріоритет має воля органів державної влади; правове регулювання будується на засадах субординації, за принципом «влада — підпорядкування»: дотримання дисципліни, відповідальність нижчої посадової особи перед вищою, обов'язковість виконання розпоряджень, правових актів і рішень вищих органів і посадових осіб для нижчих суб'єктів. Публічне право має своєю метою забезпечення гармонії та згоди в суспільстві, балансу інтересів особи, колективу, спільнот і суспільства в цілому, стабільність держави та її інститутів, усталеність засад економічного та соціального розвитку

В усіх державах, де законодавством встановлено особливий публічно-правовий статус державних службовців, створено спеціально підготовлений корпус цих службовців з особливими правами й обов'язками. Система законодавства складається з двох частин: одна частина поширюється на працівників, задіяних на державній службі, а інша регулює відносини в сфері загальних трудових відносин службовців, які також працюють в публічних установах. Головна різниця полягає в тому, що особи, які перебувають на державній службі, на відміну від осіб, які перебувають у звичайних трудових відносинах, мають особливий правовий статус.

§ 2. Соціальний характер державної служби.

Державна служба органічно пов'язана із багатьма іншими інститутами суспільства. Необхідно особливо підкреслити, що державна служба тільки тоді виконує соціальну функцію, коли вона будується на правовій основі, взаємодіє з інститутами, які діють у духовній сфері життя суспільства, у сфері культури, спирається на засоби масової комунікації, суспільну думку.

Виступаючи елементом суспільної структури, державна служба має ряд особливостей, притаманних їй як соціальному інституту.

По-перше, вона становить властиву тільки їй сферу професійної діяльності. Всім своїм змістом, формами і методами ця діяльність спрямована на забезпечення виконання повноважень державних органів.

По-друге, як зв'язуюча ланка між державою і громадянином, державна служба покликана захищати права й свободи громадян. Конституційне положення про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» (ст. 3 Конституції України), виступає визначальним стрижнем в діяльності державних службовців, незалежно від їх службового статусу.

По-третє, державна служба як суспільна явище — своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня гуманності, людяності, існуючих в суспільстві порядків.

Як соціальний інститут державна служба має свою об'єктивну історію. На жаль, протягом століть громадська думка страждала тим, що недооцінювалась роль чиновників, в той час як саме чиновництво покликано бути своєрідним двигуном суспільного прогресу.

Державна служба являє собою професійну сферу діяльності державних службовців як особливої соціальної групи суспільства. Вона є одним із найважливіших соціальних інститутів, має низку саме таких ознак, які дозволяють їй бути стрижнем забезпечення повноважень державних органів влади.

Соціальна природа, сенс і призначення державної служби обумовлюють й відповідний характер її функціонування.

У демократичному суспільстві функціонування державної служби постає за своїм характером як процес служіння народу, тій політичній системі, котра народом створена. Важливо при цьому те, щоб ця політична система, перш за все, в обличчі держави, мала дійсно народний характер, жила інтересами й сподіваннями народу

З історичного досвіду відомо, що спільність інтересів держави й народу становлять соціальне джерело могутності політичної системи країни. Але в історії було чимало держав, які виражали інтереси саме вузької соціальної групи населення й нехтували інтересами більшості. Правителі таких держав вважали, що їх сила полягала в здібності маніпулювати масами, переводити їх енергію на ті способи діяльності, котрі служать егоїстичним інтересам меншості.

В нових історичних умовах докорінно змінюється уява про силу держави. Держава міцна тоді, коли відбиває (виражає) інтереси народу, принаймні його більшості, коли здійснюється координація діяльності державних органів з інститутами громадянського суспільства. Завдяки такій координації створюється формальна й неформальна система вироблення й здійснення (реалізація) політики держави.

В той же час, існуючі в суспільстві суперечності можуть призвести до певного або різкого протистояння частини народу й державних структур, що спостерігається в сучасній Україні. Значна частина населення незадоволена соціальною оцінкою економічних і політичних реформ, що здійснюються в країні. За цих умов державна служба опинилася майже в кризовому стані. Криза призвела до знецінення діяльності державних службовців в очах значної частини народу, не кажучи вже про ту частку населення, яка опинилася на грані виживання. Криза державної служби — це частина загальносистемної кризи, яку переживає тепер українське суспільство. Вихід з кризового стану стане можливим тоді, коли держава буде проводити соціальне орієнтовану політику, яка одержить широку народну підтримку.

Характер державної служби, як соціального інституту, розкривається через аналіз функцій державної служби.

Функція соціальної організації. Державна служба повинна бути зразком організації й чинити упорядковувачий вплив на інші інститути суспільства. У свій час М. Вебер сформулював концепцію ідеального типу організації. Її ядро становить ідея раціонального підходу до будівництва й функціонування організації бюрократичного типу. За рахунок чого досягається раціоналізація державної служби? Мабуть, за рахунок професіоналізму й компетентності кадрів, перш за все, а також узгодження всіх ланок організації служби, використання сучасних управлінських технологій, передового досвіду тощо.

Спираючись на все краще, передове, державна служба має стати взірцем організації. А вона, організація, як відомо, помножує сили, дозволяє максимально ефективно втілювати в життя політику держави.

Функція соціальної комунікації. Це важлива функція, яку виконують установи державної служби. Іншими словами, це те місце, де відбувається безпосереднє зіткнення держави і громадянина, налагоджується їх взаємодія і спілкування через канали державної служби, вивчається громадська думка, ставлення громадян до різних державних актів. Через ці канали реалізується політика держави, враховуються місцеві, регіональні особливості при її проведенні.

Функція соціальної інформації. Надзвичайно відповідальною є інформаційна функція, яку здійснює державна служба. Кажуть, що хто володіє інформацією, той володіє реальною владою. Як відомо, саме державний апарат є носієм інформації. Внаслідок цього в системі державної служби виникають зв'язки й відносини з приводу володіння інформацією та її використання.

Неправильне ставлення до інформації, наприклад, її обмеження, може бути свідомо використано державними службовцями з неблаговидною метою, для оману народу щодо подій і явищ, які відбуваються в суспільстві. Тому дуже важливо службову інформацію використовувати чесно, за її прямим призначенням, в інтересах вирішення державних завдань, задоволення потреб усіх категорій населення.

Функція контролю. Особливо важливою в соціальному плані є функція контролю. Правильно здійснюваний контроль якраз дозволяє забезпечити додержання конституційних положень і правових норм всіма державними органами, громадськими інститутами і громадянами.

Необхідно розрізняти внутрішній і зовнішній контроль. В рамках державної служби повинен здійснюватися внутрішній контроль. Він дозволяє відстежувати ситуацію, що складається, коректувати прийняття рішення, оптимізувати управлінську діяльність.

Необхідно також встановити і зовнішній контроль за діяльністю органів державного апарату з боку інститутів громадянського суспільства й громадян. Поки що такий контроль є слабким, «вузьким» місцем функціонування існуючої в Україні політичної системи. У зв'язку з цим необхідно виробити ефективні механізми такого контролю.

Виховна функція. Надзвичайно відповідальною функцією, яку виконує державна служба, є виховна. Вона закріплює у свідомості громадян України мир та злагоду, добро і справедливість, повагу до демократичних основ української державності та гуманістичних цінностей суспільства всіма доступними їй формами і методами.

Соціальний характер функціонування державної служби значною мірою також визначається політичними, професійними і особистими якостями державних службовців.

До політичних якостей державних службовців звичайно відносять патріотизм, готовність відстоювати конституційний устрій країни, наявність громадянства, тобто належність до тієї держави, інтересам якої й підпорядкована державна служба.

До системи ділових якостей належать такі, як інтелектуальність, компетентність, організаторські здібності, вміння ефективно й цілеспрямовано по-новому діяти.

До особистих якостей відносяться моральні, фізичні, комунікабельні.

До моральних — такі характеристики особи, як чесність, добросовісність, справедливість, порядність тощо.

Фізичні якості включають в себе стан здоров'я, працездатність, придатність до праці в особливих умовах та інші.

Комунікабельні якості — доброзичливість, товариськість, вміння при-слуховуватися до людей, налагоджувати ділові контакти, регулювати міжособисті відносини, здібність сприймати чужу думку, переконувати. Для керівника важливо також вміти привертати до себе людей, об'єднувати колектив.

Зазначені якості формуються соціальним устроєм суспільства, системою виховання і освіти, практикою функціонування державної служби.

Соціальний характер державної служби визначається також демократичними процедурами її функціонування, до яких слід віднести: колективний характер вироблення й прийняття найбільш важливих рішень; наявність обліку й контролю за ходом виконання прийнятого рішення; особисте спілкування керівників державних органів із підлеглими.

Колективний характер вироблення і прийняття найбільш важливих рішень. З цією метою в структурі державних органів є спеціальні підрозділи у вигляді колегій, експертних груп, юридичних служб. Систематично практикуються наради службовців з різних професійних і службових питань.

Наявність обліку і контролю за ходом виконання прийнятого рішення з опорою на систему зворотнього зв'язку. Це дозволяє управлінським органам враховувати думку підлеглих, контролювати і коректувати прийняті рішення.

Особисте спілкування керівників державних органів із підлеглими, в тому числі з керівниками професійних організацій, для погодження й координації діяльності підлеглих структур.

Крім цього, можуть використовуватися й інші процедури функціонування державної служби.

Все це разом розкриває соціальний характер державної служби, надає їй специфічних рис, властивих їй як цілісному інституту громадянського суспільства.

§ 3. Законодавче регулювання державної служби.

У грудні 1993 р. був прийнятий Закон України «Про державну службу», який спрямований на врегулювання суспільних відносин, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних і соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу. В преамбулі Закону стверджується, що він визначає загальні

засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті, але зміст Закону дозволяє зробити висновок, що він практично регулює діяльність апарату органів виконавчої влади.

Разом з тим Закон про державну службу — це перший законодавчий акт в історії України, направлений на врегулювання однієї із найважливіших сторін (або частин) діяльності держави. В законі вперше на офіційному рівні сформульовано поняття державної служби в Україні (ст. 1), як професійної діяльності осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну платню за рахунок державних коштів. Є всі підстави рахувати, що це певною мірою удача українських законодавців, оскільки таке поняття державної служби поєднує найголовніші елементи змісту службової діяльності: а) державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті;

б) вона є частиною або однією зі сторін організаційної діяльності держави;

в) ця організаційна діяльність спрямована на комплектування особового складу державних органів і інших організацій та правове регулювання роботи державних службовців;

г) зміст діяльності державних службовців полягає в практичному виконанні завдань і функцій держави;

д) особливість державної служби пов'язана з оплатою праці відповідних осіб з державних коштів. Важливо підкреслити, що названі елементи вказують також на велику організаторську роль держави, у вирішенні проблем управління різними галузями, оскільки від професійних знань кадрів управління залежить виконання її завдань і функцій.

В той же час, у Законі не дається поняття державного службовця, а робиться ремарка, яка відносить осіб, що займають посади в державних органах і їх апараті та мають відповідні службові повноваження до державних службовців.

Державні службовці виконують покладені на них обов'язки на постійній чи на тимчасовій основі, на підставі, як правило, конкурсного відбору, залежно від категорії посади. Посада, яку обіймає державний службовець, визначає зміст його діяльності і правовий стан. Від посади залежить обсяг, форми, методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює. Згідно зі ст. 2 Закону посада — це визначена структурою та штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. На наш погляд, визначення посади є дуже вдалим, може бути використане для будь-якого державного органу, структурного підрозділу, їх апарату. На жаль, цього не можна сказати стосовно даного в законі поняття посадових осіб, під якими вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консуль-тативно-дорадчих функцій.

Питання щодо визначення посадової особи має дуже важливе значення. Тому наведене вище визначення не може задовольнити з принципових позицій. По-перше, це не чіткість поняття, оскільки в ньому говориться про державних службовців, на яких законом та іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій, а в преамбулі закону записано, що він визначає статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті. По-друге, у понятті говориться, що консультативно-дорадчими функціями можуть бути наділені не тільки посадові, а й інші

особи, як практично це і буває. Включення осіб у Законі про державну службу, що наділені консультативно-дорадчими функціями у поняття посадових осіб, на наш погляд, мабуть, пов'язане з фактом назви цілого роду посад в центральних державних органах виконавчої влади та інших органах держави — «консультант», «радник». Але якщо такий консультант і радник не наділені організаційно-розпорядчими, тобто владно-розпорядчими функціями, то зони не можуть бути віднесені до посадових осіб. Практичне значення поняття посадова особа тісно пов'язане з кримінальним законодавством та інститутом адміністративної відповідальності.

Закон про державну службу встановлює її основні принципи, розвиває конституційні положення на рівне право громадян на доступ до державної служби (ст. 38 Конституції України). В ст. 4 Закону «Право на державну службу» сказано, що громадяни України мають право на державну службу незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту та професійну підготовку, пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або відбір за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. На жаль, у Законі нічого не говориться про можливість та порядок перебування на державній службі в Україні іноземних громадян. Тому врегулювання порядку зайняття посад такими особами, проходження служби та звільнення потрібно бодай у загальному плані закріпити у діючому законодавстві.

Вперше в законодавстві України про державну службу закріплено етику поведінки державного службовця, відповідно до якої державний службовець мусить сумлінно виконувати свої службові обов'язки, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співпрацівників, дотримуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Це має велике як теоретичне, так і практичне значення.

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Її основними напрямками є визначення цілей, завдань і принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективності роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Для проведення державної політики та функціонального управління державною службою існують Головне управління державної служби України, та координаційну раду з питань державної служби.

На Головне управління державної служби покладається прогнозування та планування потреб державних органів, їх апарату в кадрах, забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики в сфері державної служби в державних органах та їх апараті, розробка та внесення на розгляд Кабінету Міністрів проектів нормативних актів з питань державної служби, розробка, координація та контроль здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби та вирішення інших питань організації і правового регулювання державної служби.

Оскільки питання функціонування державної служби у державних органах, правове становище яких регулюється спеціальними законами України, вирішується цими органами, то важливим є створення та функціонування координаційної ради з питань державної служби для визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямків у сфері державної служби, об'єднання зусиль усіх державних органів щодо підвищення ефективності державної служби. Положення про координаційну раду з питань державної служби затверджується Кабінетом Міністрів.

Важливе значення має врегулювання правового статусу державних службовців державних органів та їх апарату. В частині першій ст. 9 говориться, що правовий статус Президента, Голови Верховної Ради та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра, членів уряду, голови та членів Конституційного Суду, голови та суддів Верховного Суду, голови та арбітрів арбітражного суду України, Генерального прокурора та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

Правове становище державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України.

Слід підкреслити, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 квітня 1996 р. посади працівників центрів підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств віднесені до четвертої категорії посад державних службовців.

У Законі про державну службу закріплені основні обов'язки та права державних службовців. Державні службовці зобов'язані додержуватися Конституції та інших актів законодавства України, забезпечувати ефективну роботу відповідних органів, не допускаючи при цьому порушення прав і свобод людини та громадянина, безпосередньо виконувати покладені на них службові обов'язки, зберігати державну таємницю, інформацію про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, постійно вдосконалювати організацію своєї роботи та підвищувати професійну кваліфікацію.

Зазначимо, що державний службовець не тільки вправі, а зобов'язаний у разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, невідкладно, у письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні — повідомити вищу за посадою особу. Правда, не зрозуміло, чому тільки у письмовій формі може бути зроблене таке повідомлення. Форма може мати значення лише у випадку, якщо посадова особа, що дала неправомірне доручення наполягає на його виконанні.

Серед широкого спектру основних прав державних службовців слід назвати також право на повагу особистої гідності, на соціальний та правовий захист, просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання службових обов'язків, приймати рішення в межах своїх повноважень та інші. Законодавець підкреслює, що конкретні обов'язки та права державних службовців мають визначатись на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображатися у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Надаючи всім громадянам України рівне право доступу до державної служби, законодавець в той же час встановлює коло обмежень, що пов'язані з прийняттям на державну службу та проходженням державної служби.

Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу є традиційними — визнання особи у встановленому порядку недієздатною, судимість, що є несумісною із зайняттям посади, безпосередня підпорядкованість або підлеглисть особам, які є близькими родичами чи свояками. Законами України для деяких категорій державних службовців можуть встановлюватися й інші обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу.

Відповідно до ст. 16 державний службовець не має права здійснювати дії, передбачені ст.ст. 1 та 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією». До таких дій належать корупційні діяння: незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, матеріальних благ, послуг, пільг чи других переваг, в тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є суттєво нижчою їх фактичної (дійсної); одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів чи займів, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Спеціальні обмеження у відношенні до державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції, перераховані в ст. 5 названого Закону. Вони не мають права сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним чи юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а також одержанні субсидій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг; займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо або через посередників чи підставних осіб, бути повіреними третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (окрім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики); входити самостійно, через представника чи підставних осіб до склад правління або інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств та організацій, союзів, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність; відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію та вчиняти інші дії.

Державні службовці не можуть брати участь у страйках і вчиняти дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Обмеження, пов'язані з проходженням служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України.

Особи, які претендують на заняття посади в системі державної служби чи на виконання інших функцій держави, попереджуються про встановлені у відношенні до них обмеження

Для зайняття посади державного службовця введено декларування доходів особи, яка претендує на посаду, а особам, що претендують на зайняття посад першої та другої категорії (ст. 25 Закону) необхідно подати крім декларації щодо доходів, відомості про нерухоме цінне майно, вклади у банках і цінні папери, що належні їм та членам їх сімей.

Зазначені відомості подаються щорічно й особами, що вже зараховані на державну службу.

У Законі (ст. 15) врегульований порядок прийняття на державну службу. На жаль, це зроблено не досить повно. Так, прийняття на службу на посади третьої-сьомої категорії які перераховано у ст. 25 Закону, здійснюються на конкурсній основі, згідно з порядком, що встановлюється Положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Дані щодо вакансій посад державних службовців підлягають публікації та поширенню через засоби масової інформації не пізніше ніж за місяць до проведення конкурсу. Інші процедури прийняття на службу для цих категорій посад можуть встановлюватися законом, але при цьому забороняється вимагати від кандидатів на державну службу відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством України.

Просування по службі державного службовця, який зарахований до кадрового резерву чи пройшов стажування, а також прийняття на роботу державного службовця, що припинив

державну службу у зв'язку з відставкою, може здійснюватися керівником відповідного державного органу без конкурсного відбору. Стосовно порядку прийняття на державну службу на посади першої та другої категорій в Законі нічого не сказано. Звичайно, є певні особливості для зайняття посад цих категорій. Це, як правило, керівники та заступники керівників центральних державних органів та їх апарату. Але ж вони є державними службовцями, тому Закон про державну службу не мав їх обійти.

Цією ж статтею вперше в практику державного будівництва України законодавче вводиться інститут патронатної служби.

Зарубіжній практиці цей інститут відомий давно. Зміст його зводиться до того, що в розріз з загальним правилом, коли не можуть бути обраними або прийнятими на посаду в державному органі та його апараті особи, які є їх близькими родичами чи свояками, керівники вищих державних органів вправі самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно зі штатним розписом і категорією, що відповідає посаді. На такі посади, отже, можуть добиратися родичі, свояки, друзі і та ін. Правом добирати собі на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно з Законом про державну службу наділені Президент, Голова Верховної Ради, члени уряду України — так зване «політичне» керівництво країни, а також голови місцевих державних адміністрацій.

Важливість цього інституту та необхідність його законодавчого закріплення не викликає заперечень. Разом з тим слід відзначити, що включення положень про патронатну службу в ст. 15 (прийняття на державну службу) Закону не зовсім вдале. Адже в ст. 9 говориться, що правовий статус вищих керівників регулюється спеціальними законами. Навіть якщо допустити, що в Законі про державну службу визначені засади діяльності службових осіб будь-якого рівня, то було б доцільним виділити статтю про патронатну службу в самостійну. Незрозуміле також те, користуються правом добору на патронатну службу глави місцевих адміністрацій та якого рівня. Наділені таким правом чи ні глави районних місцевих адміністрацій.

Громадяни України, які вперше зараховуються на службу приймають присягу, про що робиться запис у трудовій книжці. Текст присяги наводиться в ст. 17 Закону про державну службу.

При прийнятті на державну службу може встановлюватися випробування терміном до шести місяців, а зараховані на службу можуть проходити стажування терміном до двох місяців, з метою набуття практичного досвіду та перевірки ділових якостей особи, яка претендує на посаду державного службовця.

Тривалість робочого часу державних службовців визначається відповідно до законодавства про працю України. Втім, особливість праці цієї категорії робітників у ряді випадків потребує, щоб вони працювали у вихідні, святкові та неробочі дні. Для виконання невідкладної або непередбаченої роботи державні службовці за розпорядженням керівника органу повинні з'явитися на службу. Робота в такі дні компенсується відповідно до чинного трудового законодавства. За рішенням керівника відповідного органу державні службовці можуть бути відкликані зі щорічної або додаткової відпустки. Частина невикористаної відпустки надається державному службовцю у будь-який час відповідного року чи приєднується до відпустки у наступному році.

Вперше у практику державної служби в Україні вводиться поняття відсторонення від виконання повноважень за посадою без рішення відповідних правоохоронних органів.

Відсторонення може бути прийняте керівником відповідного державного органу, в якому працює службовець, якщо невиконання службових обов'язків призвело до людських жертв, заподіяно значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі чи об'єднанню громадян. Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування двох місяців. Якщо правомірність рішення про відсторонення від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, то воно скасовується. Відсторонення не може бути підставою для звільнення особи з державної служби, переведення на іншу посаду чи в інших випадках які б призвели до зміни правового статусу службовця.

Процес організації державної служби пов'язаний зі встановленням правового статусу конкретної посади, способів заміщення посад на державній службі та умов вступу на неї, а також підготовкою, добором і розстановкою кадрів державних службовців, зарахуванням їх на посади.

При практичному здійсненні державної служби відповідні відносини складаються як у процесі діяльності державного службовця у межах державного органу чи його апарату, де він займає посаду, так і за їх межами

Вирішення питання про зарахування на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці пов'язане з відношеннями як першої, так і другої групи. З цією метою законодавець встановлює як порядок прийняття та проходження державної служби, так і етику поведінки службовця, вводить категорії посад службовців і ранги, які їм присвоюються.

Посади державних службовців класифікуються з урахуванням організаційно-правового рівня органу, обсягу та характеру компетенції на конкретній посаді, ролі та місця посади в структурі державного органу. Законом про державну службу встановлено сім категорій посад державних службовців, яким відповідають 15 рангів. При прийнятті на державну службу працівникові присвоюється ранг у межах конкретної категорії посад відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посади державний службовець має успішно відпрацювати на ній два роки.

Черговий ранг у межах категорії посад може бути присвоєний достроково за виконання особливо відповідальних завдань. За сумлінну працю державному службовцеві може бути присвоєний ранг за межами відповідної категорії посад. Присвоєний ранг зберігається за державним службовцем і у випадках, коли він перейшов на посаду нижчої категорії, або залишив державну службу, а потім повернувся до неї. Народним депутатам України, які до обрання перебували на державній службі, час виконання обов'язків народного депутата зараховується до стажу державної служби. Позбавлення рангу допускається лише за вироком суду.

Встановлення категорій посад і рангів державних службовців має велике значення для забезпечення ефективності державної служби, стабільності кадрів, оскільки дає змогу вирішувати багато питань пов'язаних з підготовкою, добором, розстановкою кадрів, їх перепідготовкою, підвищенням кваліфікації, просуванням по службі, а також оплатою праці та пенсійним забезпеченням. В нинішній час практично у всіх країнах Європи, а також Канаді, США та деяких інших у законодавчому порядку встановлюються категорії посад і ранги.

Разом з тим за рекомендацією відповідних служб країн Європейського Союзу в основу класифікації посад державних службовців у країнах Європи покладено рівень освіти. За цим критерієм виділяється 4 групи категорій державних службовців — А,В,С,Д (вища, висока, середня та проста служба). Відповідно ці групи підрозділяються на 16 підгруп (ФНР).

При такій системі рівень заробітної плати, пенсійне забезпечення, медичне обслуговування та ін. не пов'язується з видами виконуваної робітником роботи — служба у департаменті, державних навчальних закладах, медичних установах, армії, поліції, державних підприємствах тощо. Все це пов'язується з тим, до якої групи із чотирьох входить конкретна посада, рівень освіти службовця, кваліфікація, час роботи на державній службі, вік службовця.

Уніфікація державної служби сприяє тому, що:

- а) державного службовця можна перевести на іншу службу, навіть більш низьку, в інше місце, без зниження заробітної платні (оскільки він одержує заробітну платню за тією категорією, в якій він раніше був);
- б) виключається конкуренція одного службовця з іншим у змаганні зайняти більш високу посаду лише через заробіток;
- в) наймачі не можуть переманювати службовців з одного державного відомства до іншого, надаючи їм більш високу оплату;
- г) віднесення посад до категорій та розподіл їх на групи (ранги) проводиться з усіх видів державної служби — армія, суд, освіта, медичне обслуговування тощо. Залежно від освіти в одній категорії можуть бути заступник міністра, професор, лаборант, експерт та інші.

В Україні в основу класифікації посад державних службовців і рангів, які їм присвоюються, покладені зовсім інші критерії. Це пояснюється рядом об'єктивних і суб'єктивних причин. Схема категорій посад державних службовців та їх рангів, закріплена у ст. 25 Закону про державну службу, не може бути визнаною універсальною, оскільки навряд чи можливо її використання у разі класифікації посад державних службовців, що працюють у державних навчальних, медичних закладах, міліції, армії, на державних підприємствах. Тому, на нашу думку, потрібно розробити нову схему класифікації посад державних службовців, яка дала б змогу провести уніфікацію державної служби в Україні за європейським зразком, що сприяло б нашій державі більш вільно входити у ті процеси, які відбуваються в європейських та інших державах світу.

Нову схему потрібно прийняти в загальних рисах, закріпити в Основах законодавства про державну службу в Україні, а потім конкретизувати у законах, що регулюють окремі види державної діяльності. Слід відмітити, що нині практично в органах внутрішніх справ, армії, службі безпеки, прокуратурі у нас діє схема де, виділяються 4 категорії посад — найвищий особовий склад, вищий, середній і молодший.

Для ефективності та стабільності державної служби, підвищення професійного рівня працівників і підготовки їх на керівні посади, важливе значення має формування кадрового резерву, який відповідно до ст. 28 Закону про державну службу формується із спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, випускників навчальних закладів відповідного профілю, через підвищення кваліфікації, стажування. Порядок формування й організація роботи з кадровим резервом

регулюється Положенням про формування кадрового резерву керівників державних підприємств, установ і організацій, яке затверджено Кабінетом Міністрів України.

Кадровий резерв формується міністерством, іншим центральним чи місцевим органом державної виконавчої влади, виконавчим органом місцевого самоврядування. До кадрового резерву зараховуються професійно підготовлені працівники, які успішно справляються з виконанням службових обов'язків, виявляють ініціативу, мають організаторські здібності, досвід роботи. На кожну посаду формується резерв у кількості не менш як дві особи. Зарахування працівника до кадрового резерву проводиться за його згодою керівником відповідного органу виконавчої влади або виконавчого органу місцевого самоврядування, до сфери управління якого належить державне підприємство, установа чи організація. Керівники міністерств, інших центральних чи місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування проводять з працівниками, зарахованими до кадрового резерву, роботу згідно із затвердженими індивідуальними планами.

Важливе значення для вирішення проблем комплектування органів виконавчої влади всіх рівнів висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, мають затверджені Указом Президента України Програма кадрового забезпечення державної служби та Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій. Ці документи передбачають створення єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, керівників державних підприємств, установ і організацій. З цією метою формується мережа галузевих навчальних закладів із широкою міжгалузевою і регіональною кооперацією. Консультаційно-методичні функції у цій роботі покладені на Українську Академію державного управління при Президенті України та її філіали.

Законом про державну службу (розділ VI) передбачені підстави припинення державної служби. Окрім загальних підстав, передбачених законодавством України про працю, державна служба припиняється у разі порушенні умов реалізації права на державну службу, недотримання вимог пов'язаних з проходженням державної служби, досягнення державним службовцем граничного віку проходження служби, виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на державній службі, відмови від прийняття присяги або її порушення, неподання або подання неправдивих відомостей щодо доходів службовця тощо.

Зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державної служби на займаній посаді з ініціативи новопри-значених керівників, окрім державних службовців патронатної служби. Рішення щодо припинення державної служби може бути оскаржено державним службовцем безпосередньо у суді.

Особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством.

Дисциплінарна відповідальність застосовується до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який компрометує його як державного службовця або дискредитує орган, в якому він працює. Окрім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством України про працю, до службовців можуть застосовуватися — попередження про неповну службу відповідність та затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду

Отже, Закон України «Про державну службу» має велике значення для вирішення ряду важливих проблем пов'язаних із соціальним та економічним розвитком країни, а також правовим положенням осіб, що працюють в органах виконавчої влади та їх апараті.

§ 4. Система професійного навчання державних службовців.

Запровадження адміністративної реформи, формування на сучасних засадах механізму держави та державного апарату, розвиток державної служби органічно пов'язані з професійною підготовкою кадрів.

Розвиток загальнонаціональної державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців здійснюється на конституційних засадах, концептуальних положеннях адміністративної реформи, на засадах оновленого законодавства про державну службу, освіти та інших законодавчих і нормативних актів.

В розробці засад розвитку професійної підготовки державних службовців неможливо обмежитися тільки рішенням поточних завдань. Стратегія професійного навчання кадрів — стратегія майбутнього держави. Визначення потреб в кадрах (кількісного та якісного — за спеціалізаціями та кваліфікаціями) обумовлено передусім станом і прогнозом розвитку соціально-економічних і політичних процесів, рівнем розвитку виробничих сил, завданнями управління, тими пріоритетами, на які наділено суспільство.

Загальнодержавна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців має свою цільову спрямованість, зміст та характерні риси єдиної. Вона виступає як єдина система освітньої діяльності з єдиними вимогами щодо формування змісту навчання, з мережею навчальних закладів, визначених у встановленому порядку, та зі своєю системою управління.

Становлення цієї системи йде одночасно в двох напрямках:

Перший. Становлення загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців йде шляхом впровадження системності в професійно-освітній процес на базі реалізації єдиної державної кадрової політики у сфері державної служби через визначення структури та змісту його професійної діяльності, професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, цілей, пріоритетів і принципів професійного навчання, введення єдиних державних стандартів професійної підготовки та критеріїв оцінки їх досягнення з урахуванням різноманітності термінів, форм і методів навчання. Саме це має надати системі професійного навчання сутнісні визначеність, цілісність, забезпечить неперервність і послідовність навчального процесу.

Другий. Становлення загальнонаціональної системи професійного навчання державних службовців йде також по лінії зміцнення керованості діяльності системи, взаємозв'язку та скоординованості дій всіх навчальних закладів, що здійснюють освітню діяльність у сфері державної служби.

Ст. 1 Закону України «Про державну службу» визначає державну службу, як «професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті ..» Ст. 29 визначено, що державним службовцям створюються умови (треба підкреслити, що саме тільки умови) для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах) та шляхом самоосвіти.

Навчання у сучасному розумінні — це будь-яке заплановане вдосконалення поведінки того, хто вчиться, на основі нових знань, поглядів, цінностей, вмінь, навичок тощо. При цьому освіту можна розглядати як організовану комунікацію з метою навчання. Якщо виходити з цих положень, то система навчання державних службовців вирішує такі загальні завдання, щодо здійснення:

підготовки державних службовців, як навчання з метою отримання особою певного нового для неї освітньо-кваліфікаційного рівня (спеціаліст, магістр) за спеціальністю, спрямованою на професійну діяльність в органах державної влади чи місцевого самоврядування. При цьому під підготовкою державного службовця необхідно розуміти і навчання особи, яка вже перебуває на державній службі, і особи, яка цілеспрямовано готується до державної служби.

перепідготовки державних службовців, як навчання з метою отримання певного освітньо-кваліфікаційного рівня за іншою спеціальністю (спеціалізацією), спрямованою на професійну діяльність в органах державної влади чи місцевого самоврядування.

підвищення кваліфікації державних службовців, як навчання, спрямоване на підвищення, тобто досягнення певного визначеного рівня загальної управлінської культури та що спеціалізується в межах певної категорії посад і спеціалізації на окремих функціях, завданнях, повноваженнях, що визначаються актуальними потребами сьогодення (для конкретної особи, конкретного органу державної влади чи місцевого самоврядування, для конкретної зміни державно-службових відносин тощо).

Система навчання державних службовців може успішно розвиватися тільки при постійно та якісно зростаючій потребі в наслідках їх діяльності. Необхідне створення нового мотиваційного механізму, не просто зобов'язуючого, а стимулюючого державного службовця постійно оновлювати свої професійні вміння та знання. Найбільш універсальний спосіб досягнення цього — пов'язати службове просування, атестацію з професійними досягненнями державного службовця, результатами його навчання.

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 року № 167 «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій» вперше зроблена спроба органічно «вбудувати» професійне навчання, підвищення кваліфікації державного службовця в його професійну діяльність, службову кар'єру. Визнано за необхідне проходження підвищення кваліфікації державним службовцем за професійними програмами в наступних випадках: при зарахуванні до кадрового резерву, зайнятті посад вищої категорії, перед черговою атестацією державного службовця, а також для фахівців, уперше прийнятих на державну службу, — протягом першого року їх роботи.

Протягом п'ятирічного циклу між атестаціями згідно зазначеної постанови Кабінету Міністрів України мають запроваджуватися й інші форми підвищення кваліфікації, а саме: тематичне навчання в короткотермінових і довготермінових семінарах, самоосвіта, стажування (в тому числі за кордоном), навчання за особистими річними планами резерву тощо. Але різні форми навчання будуть ефективними лише за умов обов'язковості його проходження, незалежного та неупередженого оцінювання наслідків навчання.

Отже, аналіз і незалежне та неупереджене оцінювання наслідків навчання має стати для кадрових служб органів державної влади чи місцевого самоврядування однією із засад функціонування державно-службових відносин.

Ст.29 Закону України «Про державну службу» визначено, що «результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі». На її виконання в кожному органі державної влади чи місцевого самоврядування розробляються річні та перспективні плани роботи з кадрами, в яких визначаються заходи зокрема щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації тощо.

Досвід розвинутих демократичних правових держав із сталою, із своїми національними традиціями та досвідом державною (публічною, громадянською) службою свідчить, що результати навчання державних службовців є умовою як для просування по службі, так і присвоєння чергового рангу, чину, звання тощо, підвищення заробітної плати тощо. Прийом на державну службу та просування по ній мають бути також органічно пов'язані з безперервним навчанням державних службовців.

Багато в становленні системи навчання державних службовців, особливо в забезпеченні його безперервності, обов'язковості, залежить від зміни відношення до нього як з боку керівників, так і з боку працівників органів державної влади та місцевого самоврядування. Важливо в загальнодержавному масштабі досягти того, щоб систематичне професійне навчання службовців стало складовою їх професійної діяльності, не особистою ініціативою, а обов'язковою вимогою, частиною державно-управлінської діяльності та здійснювалося за рахунок державного бюджету.

В той же час необхідним є створення нового мотиваційного механізму, не лише стимулюючого, а такого, що ставить службовця перед необхідністю постійного оновлення своїх професійних знань, умінь та навичок. Досвід цивілізованих країн засвідчує, що необхідно пов'язати службове просування, розмір заробітної плати з рівнем кваліфікації, компетенції, діловими якостями, щоб професійна підготовка, підвищення кваліфікації службовця були органічно вбудовані до його професійної діяльності, службової кар'єри, оплати праці. В таких умовах, а також з удосконаленням порядку проведення атестації, присвоєння чергового рангу підвищиться мотивація до праці та відповідальність службовця за свій професійний розвиток.

Нині реально існують і функціонують шість підсистем професійного навчання державних службовців з урахуванням відомчої специфіки їх діяльності: • працююча під керівництвом Головного управління державної служби України система навчання державних службовців органів державної влади та місцевого самоврядування;

- система навчання кадрів силових структур — за відомчою підпорядкованістю;
- система навчання службовців юридичних установ і судових органів;
- система навчання службовців сфери сільського господарства;
- система навчання службовців сфери охорони здоров'я;
- система навчання службовців сфери зайнятості населення.

У перелічених системах здійснюється перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців. Разом із тим координація їх діяльності має бути зосереджена в повноваженнях центрального органу виконавчої влади, відповідального за проведення державної кадрової політики у сфері державної служби.

Центральне місце та провідна роль в структурі навчальних закладів навчання державних службовців належить Українській Академії державного управління при Президентові України, яка здійснює підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, які займають посади I - IV категорій.

Мережа навчальних закладів підвищення кваліфікації за останній період розширилася в результаті створення обласними державними адміністраціями регіональних центрів підвищення кваліфікації державних службовців. Головний напрям їх діяльності — підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій, осіб, включених до кадрового резерву на зайняття цих посад.

Професійне навчання державних службовців доцільно вести переважно в державних закладах освіти, здатних забезпечити підготовку фахівців відповідного профілю.

У майбутньому ж до навчання державних службовців широко має бути залучена на конкурсній основі й мережа недержавних навчальних закладів, яка в умовах ринкових відносин пропонуватиме різноманітні освітні послуги.

Глава VIII. КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

§ 1. Контроль як функція державного управління: поняття і основні принципи.

Контроль є важливою ознакою змісту державного управління. Контроль явище багатогранне і багатопланове. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого розглядається, контроль може бути охарактеризований як форма чи вид діяльності, як принцип, як функція.

Виходячи з розуміння суті контролю у сфері управління як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним самотійним видом роботи. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та співставленні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху. Така специфічність призначення контролю, як зазначають у своїх працях дослідники цієї проблеми, і дає змогу виділити його серед інших функцій управління, створити спеціальні органи, які не виконують або майже не виконують інших, окрім контролю, державних функцій, визначити компетенцію цих органів.

У літературі можна зустріти думку про те, що контроль в порівнянні з іншими функціями управління має вторинний характер. На наш погляд, і при переліку функцій управління (де контроль за звичаєм ставиться в кінці цього переліку), і при розгляді їх мова йде не про другорядність його як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності. Тому черговість може лише підкреслити самотійність та специфіку виконуваної функції, але не її другорядність.

Контроль не існує в ізольованому вигляді, як не має бути контроль заради контролю. Контроль здійснюється в певній галузі управління, з її особливостями та конкретним

змістом, а тому у певному обсязі та формі. Він спрямований на конкретний результат і шляхи досягнення цього результату, а також на усунення суб'єктивних та урахування об'єктивних перешкод при здійсненні управлінської діяльності.

В державному управлінні контроль перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями управління й разом з тим призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять перед управлінням. Контроль забезпечує конкретність управління й здійснення його відповідно до прийнятих рішень. За допомогою контролю, який в кібернетиці називають «зворотнім зв'язком», суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів.

Маючи інформацію про правомірність чи неправомірність діяльності органу чи посадової особи, доцільність її, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажаних наслідків. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність, але й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

Сучасна побудова Української держави орієнтується на нові принципи діяльності органів виконавчої влади, а відповідно й нові підходи до завдань, функцій державних органів, їх структури. У зв'язку з цим постало питання про призначення контролю як функції управління, зміну компетенції державних органів контролю.

Нові умови розвитку держави та її впливу на суспільство потребують адекватних підходів до системи державного контролю та її законодавчого забезпечення. Необхідність існування такої системи пояснюється тим, що з переходом до нових політичних і економічних засад нашого суспільства не стало менше недоліків у сфері державного управління, а управлінські рішення, які прийняті навіть вищими органами виконавчої влади, не є такими вже й бездоганними.

Україна буде ринкові відносини, характерною ознакою яких є існування різних форм власності. В цих умовах роль державного управління й контролю як його важливої функції значно зростає. Змінюється їх призначення, форми роботи, а в деяких галузях і обсяг, проте значення в цілому не зменшується.

Оскільки мова йде про перехід до ринкових відносин, то, виходячи з досвіду інших країн, неважко передбачити, що суб'єкти як приватної, так і державної власності у своїй господарській діяльності будуть орієнтуватися на прибуток, дбати про свої інтереси, які не завжди співпадатимуть з інтересами держави та суспільства. Хоч робляться лише перші кроки до ринку, проте прикладів порушення законодавства, умисного приховування прибутків, невідповідності управлінських дій новим умовам та негативних наслідків господарювання вже достатньо. До них можна віднести й монополізацію виробництва окремих груп товарів чи послуг, що дає змогу диктувати умови споживачам чи користувачам, і намагання ухилитися від податків. Погоня за максимальними прибутками, відсутність контролю з боку держави за цими процесами та недоліки державного управління стали причинами багатьох негативних наслідків. Стало можливим завезення на територію держави токсичних речовин, впровадження небезпечних для людини виробничих технологій, хижацьке ставлення до навколишнього середовища.

Тому й в умовах розвитку демократії, переходу до ринкових відносин об'єктивною реальністю залишається контроль. Відповідно нові умови здійснення управлінської діяльності потребують і перегляду завдань контролю, форм і методів його здійснення.

Під впливом процесів, що відбуваються у сфері державного управління, формується певна система контролю. Вона є частиною усєї системи державного контролю в інших сферах і має свої особливості як формування, так і функціонування, обумовлені конкретним змістом контрольної діяльності та органами, що її здійснюють.

Розглядаючи проблему побудови системи державного контролю у сфері управління й її правового забезпечення, слід зупинитися на відмінності поняття системи державного контролю від поняття системи органів державного контролю. Адже перше набагато ширше за друге.

Функцію контролю у сфері управління здійснюють у різних обсягах та формах більшість державних органів. Процес демократизації вніс зміни у співвідношення централізації та децентралізації управління, призначення контролю та форми і методи його здійснення. Із засобу покарання контроль набув інформаційно-аналітичного характеру, став невід'ємним фактором подальшого розвитку управління.

На рівні органів виконавчої влади контроль трансформується у функцію, яка може бути основною діяльністю чи виступати лише елементом більш широкої діяльності

Поняття системи контролю у сфері державного управління не вичерпується й не зводиться до системи органів. Воно набагато ширше, оскільки містить і органи й осіб, для яких контроль не є основною діяльністю, а таких органів набагато більше.

Таким чином, система державного контролю складається з державних органів та посадових осіб, що наділені будь-якими контрольними повноваженнями щодо органів державного управління. Разом вони розглядаються як єдина система, що виконує функцію контролю.

На відміну від системи державного контролю система органів державного контролю є вузьким поняттям. Його складають лише державні органи, для яких контроль — основна діяльність з конкретних питань, яка здійснюється глибше й професійніше.

Проте незалежно від того, які органи здійснюють контрольну функцію та в якому обсязі, контрольна діяльність базується на єдиних принципах і в її основу покладено завдання підвищення ефективності управління та його подальшого удосконалення.

Зрозуміло, такий розподіл певною мірою умовний, однак необхідний і допомагає повніше окреслити коло суб'єктів, що контролюють органи управління, показати відмінність їх завдань у цій сфері, співвідношення контролю, який здійснюється в процесі загальної діяльності, з контролем спеціальних, функціональних органів контролю, місце і роль останніх, лінії взаємодії і контактів учасників контролю. Функція контролю, що її здійснюють державні органи загальної компетенції, має й більш загальний характер, не конкретизований здебільшого і механізм її виконання у юридичних актах. Тому в ряді випадків необхідні контакти та взаємодія зі спеціальними функціональними контрольними органами. Для цього налагоджуються певні організаційні зв'язки, здійснюються координаційні заходи для практичного узгодження дій з метою підвищення дієвості контролю. Так, наприклад, податкові інспекції на рівні районних та обласних державних органів координують з ними свою роботу з питань контролю за дотриманням податкового законодавства.

Побудова контрольних систем та їх діяльність здійснюється на основі певних принципів. Існують різні точки зору щодо принципів контролю і критеріїв систематизації цих принципів.

Розглядаючи контроль як важливу функцію державного управління, при побудові системи контролю та його здійсненні слід виходити із загальних принципів державного управління. Разом з тим як самостійна функція органів контролю, специфіка якої дає змогу виділити її з числа інших функцій управління, вона керується властивими їй принципами, що доповнюють, конкретизують загальні принципи управління.

Виходячи з сучасної реальності й тих завдань, що стоять перед контролем, здається можливим виділити такі основні принципи контролю:

об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність.

Об'єктивність контролю дає змогу реально оцінити ситуацію, що склалася у сфері управлінської діяльності тієї чи іншої галузі, співставити її із завданнями і визначити потребу втручання з боку відповідних державних органів. Так, наприклад, проведені перевірки та аналіз відомчого законодавства показали наявність великої кількості актів, що не відповідають реальним умовам, суперечать чинному законодавству та перевищують повноваження деяких органів. В результаті з'явився Указ Президента України про обов'язкову реєстрацію відомчих актів, що стосуються прав громадян. Міністерством юстиції України, та затверджене урядом України Положення про порядок реєстрації таких актів.

Принцип об'єктивності контролю передбачає аналіз реальних фактів та всебічність їх розгляду. І хоча будь-яке управлінське рішення несе в собі елемент суб'єктивності, однак воно має базуватися на об'єктивних, реальних фактах. Так і контрольна діяльність має ґрунтуватися на дійсності, реальності, конкретності фактів. Об'єктивність контролю впливає із точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень, що перевіряються зацікавленими особами, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, співставлень, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок. І лише узагальнення всіх отриманих таким шляхом даних і приводить до правильних, обґрунтованих висновків, виробляє уміння докопатися до суті заради встановлення істини. Все це дає змогу знайти правильне рішення при усуненні порушень чи попередити від небажаних наслідків.

Дієвість контролю полягає в реальних наслідках виявлення порушення чинного законодавства, прийнятих норм і правил. На ньому покладено обов'язок не лише виявити допущені порушення, але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків, дати хід державному механізму захисту. Призначення контролю полягає у створенні передумов та здійснення управлінської діяльності, виходячи з інтересів людини та суспільства, попередженні неправомірної діяльності органів управління та службових осіб. Принцип дієвості контролю покладено в основу реагування органів контролю, усієї системи контролю шляхом вжиття відповідних заходів самостійно або передачі результатів і висновків вповноваженим органам для прийняття рішень.

Принцип гласності в діяльності органів контролю посідає важливе місце за своїм впливом і результативністю. Широке висвітлення напрямків діяльності органів державного управління щодо виведення країни із кризи, відповідність існуючої правової бази відносинам, що складаються в сфері управління, створення державних програм і виконання їх, дії органів управління різних рівнів та службових осіб спрямовано на ефективність управління. Контроль за станом справ в окремих галузях управління та правдива інформація про цей стан, виявлення наявних порушень, а то й некомпетентності, змушують уряд, органи виконавчої влади шукати виходу та вживати радикальних заходів. Такий контроль, що ґрунтується на широкій гласності про випадки безгосподарності, порушення інтересів людини, зловживання службовим становищем, бездіяльності органів управління, сприятиме оперативному усуненню наявних недоліків.

Демократизація і гласність стали орієнтирами подальшого розвитку українського суспільства. Вони передбачають відкритість у діяльності державних органів, широку інформованість про прийняті рішення та їх виконання, надання громадянам, колективам і організаціям реальних гарантій щодо забезпечення їх інтересів. Все це не означає, що дотримання гласності контролю веде до того, що він відразу стає ефективним інструментом демократизації управління. В основі контролю закладені певні принципи і чітке дотримання їх при здійсненні контрольної діяльності незалежно від того, щодо кого або чого вона здійснюється.

Принцип гласності контролю передбачає не лише виявлення недоліків та обов'язкове покарання, а й постановку актуальних проблем, обговорення проектів управлінських рішень, підготовку громадської думки.

При здійсненні контролю необхідно дотримуватися принципу систематичності, регулярності щодо його проведення. Це вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто контролює. До того ж систематичний контроль дає змогу краще орієнтуватися в конкретній галузі управління та постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, відшукувати резерви чи попереджувати непередбачені наслідки. Принцип регулярності контролю стимулює саму контрольну діяльність до підвищення ефективності та позитивного впливу на досягнення результату.

Створюючи сильну, дієздатну державу, не слід забувати про її основне призначення — надійно захищати інтереси та права людини. Для цього необхідно сформувати відповідний механізм, який створював би умови реалізації, засоби захисту цих прав та сприяв подальшому їх здійсненню. Однією із гарантій такого служіння інтересам людини в сфері управління може бути контроль.

В Україні триває процес пошуку та становлення ефективної системи державного управління, побудови організаційної структури системи органів та їх діяльності. У відповідності з цим процесом створюється і система контролю у сфері виконавчої влади.

§ 2. Види державного контролю.

З урахуванням різноманітності змісту державного управління відбувається формування окремих видів контролю. Залежно від критерію, який є визначальним при класифікації на види, виділяють внутрішній і зовнішній контроль, відомчий (галузевий) і надвідомчий, загальний і спеціальний.

Система внутрішнього контролю складається із відомчого (галузевого) та надвідомчого контролю, які перебувають у безпосередній залежності від співвідношення централізації й децентралізації у сфері державного управління. Ці види контролю тісно переплітаються й при взаємодії дають можливість отримати об'єктивну інформацію, всебічно проаналізувати стан справ та попередити негативні наслідки. Проводяться вони стосовно конкретної функції управління, або ж галузі.

Тісне поєднання цих видів контролю не дає підстав для їх ототожнення. Між ними існують суттєві відмінності. Вони стосуються різних сторін контрольної діяльності й самого характеру контролю

Так, для галузевого контролю характерною є організаційна підпорядкованість того, хто контролює, з тим, кого контролюють. При надвідомчому контролі така залежність відсутня. Відмінність цих видів контролю полягає й у різних правових формах реалізації

контролюючих повноважень і правових методів впливу, та й обсязі їх здійснення. Якщо відомчий контроль є суто внутрішнім і може стосуватися різних сторін діяльності підпорядкованого суб'єкту, то надвідомчий контроль, як правило, торкається конкретної функції чи певної сторони управлінської діяльності.

За правовими наслідками галузевий та надвідомчий контроль також мають свої відмінності. Якщо галузевий може обмежуватися заходами адміністративно-організаційного впливу, то при надвідомчому контролі контролюючий орган може вдаватися до примусових заходів, або ж звертатися з поданням результатів контролю у відповідні державні органи, які уповноважені застосовувати відповідні заходи впливу.

В Україні побудова системи контролю у сфері, державного управління відбувається шляхом розвитку складних і розгалужених систем надвідомчого контролю. Завдання таких систем контролю полягає у забезпеченні рішень комплексного характеру, що стосується кількох, а то й багатьох галузей управління чи реалізації окремих функцій управління. Тому цей вид контролю не пов'язаний з адміністративною підпорядкованістю суб'єктів.

Правовою основою надвідомчого контролю є Конституція України та законодавчі акти, що виділяють функцію контролю як один із основних видів діяльності державних органів.

Слід зазначити, що в основу класифікації видів контролю можуть бути покладені різні критерії. І якщо ми розглядали галузевий та надвідомчий контроль, керуючись характером взаємовідносин між суб'єктом контролю й підконтрольним об'єктом, то не менш важливо в основу виділення видів контролю покласти зміст контролю чи напрями його здійснення. Відповідно виділяють фінансовий контроль, банківський, податковий, контроль за виконанням управлінських рішень та ін.

Законодавче забезпечення системи контролю та окремих його видів сприяє активізації контрольної діяльності та удосконаленню механізму контролю. У деяких видах контролю він не тільки відпрацьовується, але й починає активно діяти. Так, наприклад, щодо податкової служби, яка активізувалася як у напрямі виконання своєї безпосередньої роботи — контролю за дотриманням податкового законодавства і своєчасною сплатою податків, так і в плані гласності здійснення податкового контролю — широкого інформування через засоби масової інформації про стан та зміни у податковій політиці.

Фінансовий контроль здійснюється за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності у міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів. На основі ревізій та перевірок робиться глибокий аналіз, який дає можливість подавати пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому. При проведенні фінансового контролю керуються Конституцією України, Законом України «Про державну контрольну-ревізійну службу», актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Важливе місце в сфері державного управління посідає банківський контроль, який здійснює Національний банк України у сфері кредитно-грошових відносин.

Одним із видів державного контролю, який перебуває у стані формування, є контроль за дотриманням антимонопольного законодавства щодо захисту інтересів підприємців та добросовісної конкуренції. Правовим забезпеченням цього виду контролю є Закон України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції в

підприємницькій діяльності» та Закон України «Про Антимонопольний комітет України». У відповідність з цими законами приведена вся нормативна база: рішення уряду України, центральних органів виконавчої влади, що регулюють відносини в цій сфері.

Конкретизація функцій такого виду контролю у практичній діяльності може бути зведена до протидії монополюючим зазіханням окремих видів виробників, дотримання законів про демонополізацію суб'єктів господарювання, підготовки рекомендацій уряду чи органів законодавчої влади на основі детального аналізу виробничих процесів, контроль за проведенням приватизації й роздержавлення, контроль за дотриманням законодавства про банкрутство, де мова йде про прийняття своєчасних рішень стосовно переорієнтації чи ліквідації збиткових виробництв чи навіть окремих галузей.

Зважаючи на складну ситуацію в сфері економіки України, важливого значення набув митний контроль. Такий вид контролю існує в усіх країнах, але наші умови накладають на нього свої особливості, більш жорсткі підходи до обсягів при вивезенні за межі митної території України та ввезенні на неї товарів та інших предметів.

Окреме місце в системі контролю посідає статистичний контроль, який разом з тим може використовуватися при здійсненні інших видів контрольної діяльності.

Сама система контролю у сфері управління та системи різних видів контролю, що до неї входять, не є статичними, раз і назавжди визначеними за змістом, обсягом, формами й методами. Вони керуються єдиними принципами в своїй роботі. Однак, виходячи з умов та ситуацій, що виникають, змін у пріоритетах державного регулювання, змінюється й система контролю, форми та методи роботи органів, що його здійснюють.

Правове забезпечення системи контролю у сфері державного управління складається з масивів законодавчих актів, що регулюють окремі види контролю. Немає єдиного акту, який би охоплював усі ланки діяльності держави щодо здійснення контрольних повноважень. Такий акт необхідний і ним міг би бути Закон України «Про державний контроль у сфері виконавчої влади». В зміст цього закону слід включити основні принципи і напрями здійснення цієї важливої функції держави. Прийняття його дало б можливість сформулювати правові засади цілісного механізму здійснення контролю органами усіх гілок державної влади

Слід зауважити, що йдеться про державний контроль, який здійснюється органами виконавчої влади у процесі управлінської діяльності за законністю та доцільністю роботи органів виконавчої влади, дотриманням державної дисципліни, ефективністю управлінської діяльності. Тому такий контроль, що здійснюється всередині системи органів виконавчої влади, є внутрішнім.

Контроль, що його здійснюють інші державні органи стосовно органів виконавчої влади, є зовнішнім. До таких видів контролю належать: парламентський, президентський, судовий контроль, прокурорський нагляд. Для цих видів державного контролю єдиними є мета та об'єкт контролю – діяльність органів виконавчої влади. Та перед ними стоять різні завдання й різноманітними є форми та методи контролю, а також наслідки його здійснення.

§ 3. Організаційно-структурне забезпечення державного контролю у сфері виконавчої влади.

Суб'єкти контролю у сфері державного управління (виконавчої влади) відрізняються як за своїм правовим положенням, так і за структурою та формами діяльності.

Контроль у сфері державного управління тією чи іншою мірою здійснюють усі органи виконавчої влади. Але зміст контрольної діяльності, обсяг, форми та методи й власне призначення мають у різних суб'єктів значні відмінності. Для одних органів контроль є основною діяльністю, для інших — елементом при виконанні основної функції. Тому контроль у сфері управління здійснюється як спеціальними органами контролю, так і органами загальної компетенції.

Ст. 116 Конституції України передбачає здійснення контролю Кабінетом Міністрів України відповідно до його повноважень як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Однак сам механізм такого контролю відсутній. Мова йде про потребу в створенні спеціального органу контролю на рівні центральних органів виконавчої влади.

Президентський контроль в Україні здійснюється за допомогою спеціального Контрольного управління у складі Адміністрації Президента України. За дорученням Президента України контрольне управління проводить перевірки виконання органами виконавчої влади, їх посадовими особами, державними службовцями виконання законів України, указів і розпоряджень Президента України. За наслідками таких перевірок, результати яких доводяться до відома Президента, приймаються відповідні рішення.

Слід зауважити, що відповідні контрольні структури існують і в інших державах. Так у Росії діє Контрольне управління Президента Російської Федерації. У положенні про цей орган зазначається, що Контрольне управління здійснює свою діяльність згідно з планами контрольних перевірок, які затверджуються Президентом Росії, а також керівником адміністрації Президента Росії.

Конституція Білорусі в статтях 129 та 130 передбачає створення Комітету державного контролю. Завдання його полягає у здійсненні державного контролю за виконанням республіканського бюджету, використанням державної власності, виконанням актів Президента, парламенту, уряду та інших державних органів, що регулюють відносини державної власності, господарські, фінансові та податкові відносини.

В Україні створюється складна система органів контролю, які мають різну організаційну форму та правове положення в системі органів виконавчої влади. Провідне місце серед них належить функціональним центральним органам, для яких контроль є основною функцією щодо непідпорядкованих в адміністративному порядку державних органів і організацій. Вони мають право приймати у межах своєї компетенції обов'язкові для міністерств, відомств, підприємств і організацій акти, давати обов'язкові для виконання вказівки.

У цій групі суб'єктів контролю слід виділити Антимонопольний комітет України. Це — центральний орган виконавчої влади, який зобов'язаний забезпечувати згідно зі своєю компетенцією контроль за дотриманням анти-монопольного законодавства, захист інтересів підприємств і споживачів від його порушення. Правовий статус Антимонопольного комітету визначає Верховна Рада, якій він підзвітний і яка утворює його.

Основними завданнями Антимонопольного комітету є здійснення державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців і споживачів, сприяння розвитку добросовісної конкуренції в усіх сферах економіки. До системи антимонопольних органів входять Антимонопольний комітет у складі голови й десяти державних уповноважених та територіальні відділення, що їх утворює Антимонопольний комітет. Діяльність цієї важливої для формування ринкових відносин контрольної системи регулюється Законом України «Про Антимонопольний комітет» та Положенням про його територіальні відділення.

Із владних повноважень, якими наділений Антимонопольний комітет в межах своєї компетенції для реалізації контрольних функцій, слід відзначити право отримувати матеріали, необхідні для вирішення питань віднесених до компетенції органів Антимонопольного комітету. Але контроль органів Антимонопольного комітету не зводиться лише до аналізу звітів, статистичних та інших документальних даних. Вони не дають повної картини стану та зв'язку їх з іншими явищами, що можуть впливати на них. Тому необхідно поєднувати різні форми контролю. Така можливість поєднання надається правом безперешкодного відвідування державними уповноваженими підприємств, установ, організацій з метою ознайомлення з документами та іншими матеріалами, необхідними для перевірки. Комплексне вивчення результатів, отриманих у ході контролю, дає можливість для аналізу причин порушень антимонопольного законодавства, правил конкуренції, прав та інтересів підприємців.

Правовим наслідком за результатами контрольної діяльності Антимонопольного комітету, державних уповноважених, адміністративних колегій та голів територіальних відділень комітету можуть бути розпорядження чи постанови, які є обов'язковими для виконання. Відповідна постанова приймається органами Антимонопольного комітету з питань примусового розділу монопольних утворень, а також при накладанні штрафу на підприємців за порушення антимонопольного законодавства

В числі державних комітетів з функціями міжгалузевого контролю слід також назвати Державний комітет статистики.

У зв'язку із поширеним вживанням таких понять, як державний нагляд, державний контроль необхідно зупинитися на них більш детальноше.

У Декреті Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів і правил та відповідальність за їх порушення» (ст. 1) наведені значення відповідних термінів. Державний нагляд тут розглядається як діяльність спеціально уповноважених органів державної виконавчої влади щодо контролю за додержанням підприємцями стандартів, норм і правил при виробництві та випуску якісної продукції. Однак таке значення терміну «нагляд» мало чим відрізняється від контролю, який здійснюється іншими органами.

Можна стверджувати, що в сучасній літературі та законодавстві чіткого розмежування у понятті контролю та нагляду майже не існує. Хоча його і можна провести. Воно полягає в широті сфери, що її охоплює контроль і нагляд, а також специфіці методів і форм впливу.

Контроль слід вважати більш широким поняттям, а нагляд варто розглядати як елемент контролю, як «звужений контроль», але звужений лише по відношенню до сфери свого застосування. Державний нагляд здійснюється у випадках, коли мова йде про дотримання певних правил, умов, чинного законодавства. Функція контролю державних органів не обмежується лише контролем за відповідністю діяльності законам, хоча контроль і спрямовується на забезпечення вимог законодавства в тій чи іншій сфері. Вона набагато ширша, про що свідчить і наведений вище приклад діяльності Антимонопольного комітету, і стосується перевірки доцільності ефективності, результативності управлінських рішень і діяльності в цілому. Крім того, нагляд здійснюється за об'єктами, які непідпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування.

Практика діяльності органів контролю та аналізу законодавства, яке забезпечує їх діяльність, дають підстави стверджувати, що в реальних ситуаціях нагляд завжди доповнюється й розширюється іншими елементами контролю, такими, як різні види перевірок, аналіз

інформації тощо, і що сам нагляд як такий не здійснюється. Так, органи державного нагляду за додержанням стандартів, норм і правил здійснюють як перевірку їх додержання, так і аналізують причини порушень, узагальнюють результати аналізу, здійснюють перевірку стабільності якості сертифікованої продукції.

Доцільність вирішення питань організаційно-структурного забезпечення функцій контролю залежить від обсягу та потреби практики в її здійсненні, а також рівня, на якому цей контроль відбувається. Органи контролю застосовують свої повноваження як щодо самих органів управління, так і суб'єктів, що перебувають в їхньому підпорядкуванні. Повноваження по здійсненню контролю функціональними центральними органами виконавчої влади поряд із загальними рисами мають і свої відмінності, що визначаються конкретними цілями

Так, основна мета створеного Антимонопольного комітету полягає в контролі за дотриманням антимонопольного законодавства та захисту інтересів підприємців і споживачів від його порушення, в той час як Державна митна служба покликана також захищати український ринок, але контролюючи ввезення й вивезення з території України товарів та іншої продукції. Основною метою митного контролю є забезпечення дотримання державними органами, підприємствами, службовими особами, а також іншими громадянами порядку переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів. Мають свої особливості як форми цих видів контролю так і правові наслідки їх здійснення.

Як свідчить досвід інших країн, і сама система контролю, і системи окремих його видів формуються, змінюються та удосконалюються згідно з тими завданнями, що їх держава вирішує на певних етапах розвитку.

Однією із важливих організаційних форм здійснення контролю є державні інспекції. Це — спеціальні органи в системі державного управління, що здійснюють надвідомчий контроль, а сфера їх діяльності й владні повноваження поширюються на суб'єкти незалежно від їх відомчої підлеглості.

Зазначимо, що в Україні досить інтенсивно відбувається формування інституту державних інспекцій. При цьому на практиці та в законодавстві терміном «державна інспекція» користуються не лише стосовно контрольних органів з надвідомчими повноваженнями, а й щодо органів, які здійснюють внутрівідомчий контроль, або й такий, який не має інспекційного характеру. Такі органи з надвідомчою функцією контролю і владними повноваженнями в деяких випадках називаються службами, управліннями.

Створювані державні інспекції з нагляду в окремих галузях управління відрізняються порядком створення, правовим положенням та повноваженнями. В Україні діють державні інспекції, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів або є структурними підрозділами міністерства чи відомства: в ранзі управління, відділу чи окремої служби при центральному органі виконавчої влади.

При створенні контролюючого державного органу слід керуватися потребою органу, в складі якого або при якому він буде діяти, обсягом його контрольних повноважень, підконтрольними суб'єктами. Спеціалізація створюваних державних інспекцій різноманітна і визначається потребою практики в контролі у певній галузі управління.

В пошуках найбільш доцільної підпорядкованості кожної держінспекції для забезпечення максимальної ефективності її діяльності слід співставляти функції відомства, в складі якого знаходиться інспекція, з функціями самої інспекції як частини цілого. З часом практика

зможе дати відповідь на питання, чи правильно поєднані різні функції в одному органі, наскільки вони сумісні та чи можуть при такому поєднанні їх виникати розбіжності державних та відомчих інтересів. При можливості виникнення таких колізій та з метою уникнення відомчого підходу у діях державної інспекції вона має бути виведена зі складу міністерства чи відомства.

Такий підхід, на нашу думку, слід використати особливо тепер, коли відбувається інтенсивний процес формування систем державних інспекцій у різних галузях управління. Зокрема, для зведення паралельних функцій контролю до необхідного мінімуму.

Адже тільки здійснення, наприклад, екологічної експертизи окрім Міністерства навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України мають право Державний комітет по земельних ресурсах, Комітет водного господарства України, Міністерство охорони здоров'я. Комітет України з питань геології та використання надр тощо. При реалізації такого права мова може йти не лише про дублювання, що не завжди й погано, оскільки результати експертизи різних відомств можна буде проаналізувати для відтворення дійсного стану, але й про зіткнення різних інтересів, як самих відомств, так і територій чи підприємств, відомств.

Незалежність державних інспекцій від відомчого впливу гарантується організаційною їх самостійністю, призначенням керівника та затвердженням положення Кабінетом Міністрів. Так, наприклад, головний державний інспектор ветеринарної медицини України призначається на посаду Кабінетом Міністрів. Положення про Державний департамент ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією затверджується урядом України, а головний державний інспектор ветеринарної медицини з питань державного ветеринарного контролю підпорядковується безпосередньо Кабінету Міністрів.

Інше правове положення Головної державної інспекції з карантину рослин України. Вона є спеціально уповноваженим державним органом з карантину рослин з центральною науково-дослідною карантинною лабораторією та центральним фумігаційним загоном Міністерства агропромислового комплексу України. Головний державний інспектор з карантину рослин, який є керівником Головної державної інспекції з карантину рослин України призначається та звільняється з посади Міністерством агропромислового комплексу України.

Наведені приклади свідчать про існування різних підходів у визначенні правового положення державних інспекцій та їх взаємовідносинах з іншими органами державного управління, призначенні керівників.

При таких підходах слід зважати, що державна інспекція — спеціальний орган виконавчої влади із самостійними завданнями. Тому правовий статус, організація й компетенції держінспекції мають бути закріплені у спеціальному законодавчому акті про контрольні інспекції, що діють у сфері виконавчої влади. Орієнтовною назвою такого акту може бути «Про контрольні інспекції в органах виконавчої влади», або виділити розділом в проекті Закону «Про державний контроль у сфері виконавчої влади».

При такому порядку визначення правового статусу державної інспекції, отримання владних повноважень від найвищого органу державного управління значно підвищиться роль і авторитет цього контрольного органу. Такий підхід сприятиме й створенню правового забезпечення діяльності державних інспекцій, визначення їх структур, взаємовідносин і розмежування компетенції між структурними підрозділами. Разом з тим чіткий правовий регламент державних інспекцій сприятиме й ефективності їх діяльності

При визначенні повноважень державних інспекцій необхідно встановити правило, за яким державна інспекція наділяється лише тими повноваженнями, які характерні для неї як спеціального органу державного управління — органу контролю. Тому недопустимо покладати на неї відповідальність й за стан справ у сфері управління, де вона здійснює контроль.

У процесі адміністративної реформи в Україні, відповідна увага має бути приділена системі державного контролю та системі органів державного контролю у сфері виконавчої влади. Тому створення нових та діяльність уже існуючих органів контролю у сфері управління потрібно розглядати з урахуванням нових завдань, що постали перед державним управлінням, змін у самій системі управління та функціях органів державного управління. І перш ніж ліквідувати, а потім створювати заново, потрібно використовувати вже існуюче, залишивши в ньому те, що виправдане практикою. А для цього слід чітко визначитися, яка система контролю потрібна на даному етапі розвитку держави, які завдання вона має виконувати та якою має бути структура системи органів державного контролю.

Рішення про доцільність існування органів державного контролю має визначитися не суб'єктивно, чийось бажанням, а шляхом ретельного обґрунтування потреб практики. Якщо орган загальної компетенції справляється з виконанням контрольної діяльності, й сама така діяльність не потребує специфічної роботи, обсяг її може бути виконаний органом, наділеним правом контролювати, то й потреби в створенні спеціального органу контролю немає. Інша справа, коли наявними органами можливості виконання функції контролю не охоплюються повною мірою. В такому випадку має створюватися відповідна структура для її виникнення.

Існування значної кількості контролюючих органів ще не означає загального покращення справ у державному управлінні. Головним є не сама їх кількість, а результат, ефективно використання результатів контролю для поліпшення ситуації у конкретній сфері. На такий результат має бути спрямована координація діяльності контрольних органів у системі державного управління, детальна регламентація діяльності численних перевіряючих органів (інспекцій, служб, управлінь, комісій тощо), процедурних аспектів.

Така регламентація й кількість нормативних актів не є посиленням бюрократизації у сфері управління. Вона дає змогу чітко визначити права й обов'язки, межі діяльності, а також координацію різних органів контролю, уникнути значної кількості перевірок і ревізій, на які так часто скаржаться ті, кого контролюють. Контроль відповідатиме своєму призначенню тільки тоді, коли він буде своєчасним і об'єктивним, спрямованим на кінцевий результат, організація його проведення і процедури здійснення не будуть заважати роботі контрольованих і відбуватимуться в чітко установлених межах, а дієвість досягатиметься не кількістю перевірок, а реальним забезпеченням виконання окреслених завдань

§ 4. Судовий контроль щодо виконавчої влади: особливості розвитку адміністративної юстиції в Україні.

Конституція України гарантує судовий захист від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, що порушують права і свободи людини і громадянина. У частині другій ст. 55 Основного Закону визначено:

«Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб».

У повсякденному житті ця конституційна гарантія права звертатися за захистом до суду здійснюється через систему адміністративної юстиції.

Україна вже здавна намагалась ввести адміністративну юстицію, подібну до західноєвропейських зразків. Нагадаємо про проект Народного комісаріату юстиції України від 1921р. і ст. 158 українського Адміністративного кодексу від 12 жовтня 1927р., за якою всі важливі заходи щодо здійснення розпорядчих актів управління могли бути оскаржені. Після прийняття глави 31-А ЦПК України 31.10.1995р. судами розглянуто вже кілька десятків тисяч таких справ.

Підготовлений проект Адміністративно-процесуального кодексу України передбачає у системі адміністративної юстиції такі три інстанції: першу, другу (апеляційну), третю (касаційну).

Територія, на яку поширюється діяльність адміністративного суду, відповідає, як правило, території, на яку поширюється діяльність органів влади, тобто території адміністративного устрою. Касаційною інстанцією є лише один Верховний Суд. Цим забезпечується єдине тлумачення адміністративного права. Першу й другу інстанцію утворюють місцеві та апеляційні суди.

Очолює суд голова, який на цій посаді виконує лише завдання, пов'язані з управлінням судом. Одночасно він є суддею — рівний з іншими суддями. Якщо суддя, як голова суду, здійснює службовий нагляд, це не має порушувати незалежності інших суддів. Якщо суддя вважає, що захист службового нагляду з боку голови порушує його незалежність, він може звертатись за допомогою до відповідної кваліфікаційної комісії суддів.

Головуючий суддя, як правило, призначається на довічно. У апеляційному суді голова й професійні судді — це призначені на довічно судді. До складу колегій мають входити не менше трьох професійних суддів.

Колегія з адміністративних справ Верховного Суду складеться з професійних суддів, призначених на довічно.

Судді в адміністративних судах, як правило, спеціалізуються в окремих галузях, наприклад, в галузі будівельного права, екологічного права, атомного права, шкільного права тощо. Ця спеціалізація визначається у плані розподілу повноважень.

Суд, який розглядає адміністративні справи, є компетентним у тому разі, якщо мова йде про «публічно-правовий спір». Але іноді визначити межу між публічно-правовим і приватно-правовим спором досить важко. При цьому необхідно виходити з природи правовідносин, з яких виводиться вимога позивача

Публічно-правовим спір є тоді, коли позовна вимога (наприклад, надання дозволу чи скасування заборони) пов'язана з положеннями публічного права. Тому для визначення компетенції суду вирішальним є те, що правовідносини у даному порядку ґрунтуються на положеннях публічного чи приватного права.

Але й таке розмежування в окремих випадках може бути не простою справою. Якщо до приватного права належать законодавчі норми, що принципово ґрунтуються на принципах рівних прав кожного, то до публічного права належать законодавчі норми, які визначають привілейне право держави чи іншого представника державної влади (громадян, іншої територіальної публічно-правової особи). Положення публічного права, звичайно,

характеризують відносини між вищими й нижчими суб'єктами. Тут держава здебільшого виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона у договорі, а як носій суверенної влади, який може наказувати й забороняти громадянину чи підприємству певну поведінку, або надає дозвіл на певну діяльність чи, навпаки, скасовує раніше наданий дозвіл.

До публічного права належать положення конституційного права, адміністративного (наприклад, будівельного, екологічного, транспортного, військового, зовнішньогосподарського і промислового, податкового й соціального) положення щодо страхування на випадок хвороби, безробіття й пенсійного страхування, щодо соціальної допомоги та інших державних послуг.

Але публічно-правовими відносини можуть бути й тоді, коли їх характеризує принцип рівних прав сторін, як, наприклад, при укладанні публічно-правового договору. Так, до публічного права належить, скажімо, договір між двома громадянами, предметом якого є спільне виконання певних публічних завдань.

Словом, публічно-правовими положення є тоді, коли вони застосовуються адміністративними органами й іншими суб'єктами публічного права при виконанні публічних завдань і можуть поширюватись лише на правовідносини між носіями публічного права чи між державою (або іншими суб'єктами публічного права), з одного боку, і громадянами чи підприємствами — з іншого.

Щодо судів, які розглядають адміністративні справи, Конституція України передбачає подальше розширення компетенції судів. Право звертатись до суду є не лише у тому разі, коли спір носить публічно-правовий, але й конституційно-правовий характер. Це означає, що загальні суди компетентні, якщо сторонами у правовому спорі є конституційні органи (наприклад, парламент, Президент, уряд, держадміністрації, органи місцевого самоврядування тощо).

Але ст. 150 Конституції обмежує компетенцію загальних судів розглядом таких справ, які входять до юрисдикції Конституційного Суду України.

Вирішення більшості публічно-правових спорів принципово належить до компетенції загальних судів, деякі з таких спорів є компетенцією судів у цивільних справах. Це стосується можливого правового спору щодо розміру компенсації, яка сплачується у разі здійсненого в публічних інтересах примусового відчуження, а також компенсації чи відшкодування збитків чи шкоди.

Згідно з основною схемою адміністративних проваджень позивачем, як правило, є громадянин, який заперечує проти дій адміністративного органу. Можливо й навпаки, позов адміністративного органу проти громадянина. І, нарешті, можливо, що сторонами у правовому спорі в суді виступають адміністративні органи. У такому разі відповідачем є той, проти кого спрямований позов. У більшості випадків, коли громадянин заперечує проти дій адміністративного органу, відповідачем принципово є орган, якої здійснив чи мав здійснити дію.

Суд має право залучати до справи третіх осіб. Це може служити захисту інтересів самих залучених, а також інтересам ефективного захисту права позивача. Наприклад, сусід протестує проти наданого підприємству дозволу налагодити небезпечне виробництво. Тут позивачем виступає сусід, заперечуючи проти надання дозволу. Відповідачем є корпорація, орган якої надав підприємству цей дозвіл. Підприємство залучається тому, що в цьому судовому спорі йдеться про законність надання дозволу.

Поряд з позивачем і відповідачем — головними учасниками — передбачено можливість участі у процесі також інших осіб: представника державних інтересів і представників інших (фахових) інтересів. Пояснюється це так. Оскільки наслідки саме адміністративно-правового спору часто виходять за межі конкретного випадку, при розгляді його мають враховуватися усі зв'язані з ним питання — як правові, так й інші публічні галузі. Тобто результат такого судового спору має не залежати від «випадковостей» даного випадку. Можливість для викладення «публічної зацікавленості» у віднаходженні правильного, необмеженого специфічними рамками конкретного випадку рішення повинні мати також інші органи.

Проект Адміністративно-процесуального кодексу передбачає для здійснення матеріальних вимог кілька видів позовів і проваджень. З метою забезпечення кваліфікованого й насамперед ефективного правового захисту були створені різноманітні форми правового захисту, які адекватні процесуальним засобам.

Вибір виду позову залежить від мети, якої домагається позивач. Тому справою особи є передусім визначення провадження, яке підходить для досягнення цієї мети й здійснення необхідних кроків. Суд зобов'язаний надавати йому у цьому допомогу. Здійснення формальних процесуальних прав чи матеріальних претензій не має відхилятися через неосвіченість чи безпорадність позивача.

Визначити предмет спору мусить сам позивач. Своєю заявою й певним обґрунтуванням позивач визначає зміст і обсяг своєї позовної вимоги. Без однозначної згоди позивача суд не має права її змінювати. Формою ж такої заяви суд не зв'язаний.

Різні види позовів проект кодексу остаточно не регулює. Законодавець виходить з того, що це питання врегульовано. В адміністративному та цивільному судочинстві розрізняють позов про зміну правовідносин, виконання зобов'язань і позов про визнання. Регулює різні види позовів проект Адміністративно-процесуального кодексу лише тоді, коли на адміністративно-правові провадження поширюються певні особливості. Так, у ньому повно висвітлені позов про визнання недійсним адміністративного акту і позов про примушення до виконання зобов'язання.

За допомогою позову про визнання недійсним акту позивач може добитись скасування порушуючого його права обтяжуючого адміністративного акту. Цей позов застосовується переважно в галузі втручального управління. У разі виграшу справи адміністративний акт скасовується безпосередньо судом.

Через позов про примушення до виконання зобов'язання він є однією з форм позову про виконання зобов'язання — висувається вимога про присудження відповідача до видання відповідного адміністративного акту. У разі виграшу справи позивач одержує виконавчий документ. Цей позов застосовується передусім там, де громадянину для здійснення свого задуму потрібен дозвіл, а також в галузі послугового управління, якщо рішення про послугу виносяться через адміністративний акт,

За допомогою загального позову про здійснення зобов'язання — однієї з форм позову про здійснення зобов'язання — висуваються вимоги про здійснення інших адміністративних дій, які не є адміністративними актами.

Позов про визнання має кілька форм: превентивний позов про визнання, який має запобігати провапорушенню; проміжний позов про визнання — для визнання у позовному провадженні попередніх правовідносин; наслідковий позов про визнання.

У межах абстрактної перевірки дійсності норм апеляційний чи касаційний суд може приймати рішення про відповідність законодавчих норм нижчих за рангом.

Рішення апеляційного чи касаційного суду, за яким законодавча норма визнається недійсною, є обов'язковою для всіх. Абстрактна перевірка дійсності норм має важливе значення передусім при перевірці статутів, планів забудови.

Позов про визнання недійсним адміністративного акту і позов про примушування до виконання зобов'язання може подавати лише той, хто вважає, що його права порушені адміністративним актом, відмовою видати чи невидати його. Право подавати позов повинен мати лише той, захищену законом сферу життя якого ці заходи зачіпають. Таким чином, позови про визнання недійсним акту та позови про примушення до виконання зобов'язання служать захисту індивідуальних прав. З метою відстоювання інтересів суспільства чи третіх осіб ці позови подаватись не можуть.

Право на позов вимагає, щоб позивач міг висунути претензії, що адміністративним актом, відмовою видати його чи невиданням були ущемлені його власні інтереси. Суворих правил для претензій позивача щодо порушення прав немає. Досить, якщо порушення його прав за викладом позивача здається можливим.

Як вже згадувалось, позов про визнання недійсним адміністративного акту чи примушення до виконання зобов'язання подається протягом одного місяця з часу вручення рішення про заперечення. Для усіх інших позовів, визначених законом, строків подання немає.

Щодо процесуальних принципів, в адміністративній юстиції діє передусім принцип офіційності (об'єктивного з'ясування усіх обставин справи). Суд офіційно досліджує обставини справи і не зобов'язаний обмежуватися доводами чи заявами сторін й стежити за тим, щоб вони доповнювали чи спростовували свої фактичні доводи та наводили необхідні докази.

Наступний процесуальний принцип — це принцип концепції, за яким необхідно домагатися вирішити спір по можливості за один усний розгляд. Тому суду слід ще до усного розгляду віддавати усні необхідні для цього розпорядження.

Принцип диспозитивності — вільне розпорядження сторін предметом позову, тобто провадження у цілому. Цей принцип діє в адміністративному процесі. Про його значення свідчить протилежний принцип, що застосовується, скажімо, в кримінальному процесі — принцип офіційності. За принципом офіційності сторони не можуть вільно розпоряджатися предметом спору; провадженням розпоряджається суд.

Принцип диспозитивності означає, що суд не починає діяти сам, а тільки за заявою однієї зі сторін і не має права виходити за межі вимог позивача. Сторони можуть закінчити справу мировою угодою чи оголосити правовий спір вирішеним по суті справи. Позивач може також відмовитись від висунутої позовом вимоги. А відповідач може визнати висунуту до нього вимогу. Сторони мають право оскаржити рішення суду.

З процесуальних принципів слід назвати ще усність, безпосередність і публічність.

Адміністративний процес — принципово усний процес. Суд виносить

рішення, як правило, на основі усного розгляду. Це означає також, що суд може брати за основу свого рішення лише ті факти, які були предметом усного розгляду і щодо яких сторони мали змогу викласти свої точки зору. Принцип публічності означає, що адміністративні процеси принципово відкриті для громадськості, тобто слухачі й представники преси мають право бути присутніми у залі засідань під час розгляду справи.

Одержавши позовну заяву, суддя пропонує відповідачу відповісти на позов і подати необхідні документи. Після надходження відповіді на позов її пересилають позивачу. Усім учасникам надається можливість ознайомитись з поданими судом документами. Як тільки справа підготовлена для вирішення, суддя визначає термін усного розгляду та запрошує на нього учасників. Суддя відкриває усний розгляд і керує ним. Потім суддя-доповідач викладає основний зміст справи й проводиться розгляд за участю сторін предмету позову з фактичної й правової точки зору. Після такого обговорення сторонам надається можливість ще раз обґрунтувати свої заяви. Під кінець голова повідомляє термін оголошення судового рішення й закриває усний розгляд.

Про хід усного розгляду справи ведеться протокол.

Після усного розгляду справи відбувається таємна нарада, під час якої судді приймають рішення про результати усного розгляду. Якщо досягти єдиної думки не вдається, проводиться голосування

Як правило, адміністративно-правове позовне провадження завершується остаточним судовим рішенням щодо допустимості й обґрунтованості позову. Судове рішення виноситься «Ім'ям України».

Рішення суду може бути оскаржене як громадянином, так і відповідним державним органом, який виступає стороною у справі.

Загального державного нагляду з боку прокуратури не існує. Але в адміністративному процесі може брати участь так званий представник публічних інтересів, який не виконує функцій нагляду за діяльністю суду й уповноважений оскаржувати рішення суду.

Рішення адміністративного суду протягом місяця може бути оскаржене за допомогою апеляційної скарги до апеляційного суду. В апеляційному суді провадження з власним з'ясуванням обставин справи повторюється у повному обсязі; при цьому дозволяється подавати нові докази й факти. Далі здійснюється перегляд справи з правової точки зору. Це означає, що претензії можуть бути визначені апеляційним судом і в тому разі, якщо її не бачили ні відповідний державний орган, ні суд. Якщо апеляційний суд вважає, що апеляційна скарга є необґрунтованою, він може своєю постановою відхилити її. В усіх інших випадках після усного розгляду виноситься рішення.

На рішення апеляційного суду може подаватись касаційна скарга до Верховного Суду, але лише у тому випадку, коли її дозволив апеляційний суд.

В рамках касації перевіряється лише право, і робиться це тільки у разі принципового значення судової справи чи у випадку процедурних вад. Якщо ж були допущені дуже серйозні помилки, касація провадиться без допуску. Це, наприклад, випадки, коли склад апеляційного суду не відповідав правилам, учасники не мали можливості викласти свої пояснення чи судові рішення не було обґрунтовано.

Таким чином, незалежні суди можуть відіграти особливу роль при формуванні демократичної, правової держави. Завдання, яке покладається на суди адміністративної юрисдикції, надзвичайно важливе, адже кожного окремого громадянина захищає від втручання будь-якого органу, яке ґрунтується лише на адміністративному акті. Так попереджується можливість свавільних дій державного органу, і, видаючи адміністративний акт, даний орган змушений зважувати, чи витримає цей акт перевірку судом згідно з законом.

Глава ІХ. ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

§ 1. Організаційно-правові умови впровадження науково-технічних досягнень в інформаційному забезпеченні управлінської діяльності.

Державна управлінська діяльність на сучасному етапі розвитку суспільства зазнає суттєвих змін як за своїм змістом, так і за технологією. Ці зміни пов'язані не тільки з корінною перебудовою форм і методів державного управління, а й з підвищенням рівня сучасної комп'ютерної техніки і технології збирання та обробки управлінської інформації.

Поява сучасної техніки й технології збирання та обробки управлінської інформації викликала необхідність вивчення й осмислення їх суті, місця й ролі в управлінському процесі, сприяє якісним змінам механізму державного управління. Аналіз практики формування й діяльності державно-управлінських структур, основних напрямків їх розвитку, характеру та форм правового впливу на державно-управлінську сферу свідчить про важливість знаходження свого гідного місця у цьому процесі сучасних науково обґрунтованих методів і технічних засобів збирання та обробки інформації, а також вирішення проблем, пов'язаних з прискоренням процесу підвищення якості й ефективності законодавства у цій сфері.

Питання подальшого цілеспрямованого впровадження науково-технічних досягнень як в управлінській, так і в інших важливих видах діяльності держави слід розглядати під кутом зору постійного удосконалення державного механізму та його правового регулювання.

Зокрема, важливими напрямками роботи, по-перше, є підготовка чинних правових актів і норм до застосування їх в умовах інформатизації суспільства. Право як загальний регулятор суспільних відносин складає один з основних масивів інформації, яка має бути пристосована до нових умов. Заходи з питань підготовки та використання нормативного правового матеріалу в умовах інформатизації потребують не тільки централізації, але й дотримання єдиної методологічної основи. На загальнодержавному рівні слід передбачити й сформулювати державну функціональну інформаційно-пошукову систему правових актів, яка обслуговуватиме всі ланки державного механізму.

Підготовка правових норм до використання їх в умовах інформатизації має ще один аспект, який полягає у визначенні ступеня формалізації правових норм та актів. Не всі норми потребують перекладу їх змісту на машинну мову й піддаються такому перекладу.

По-друге, підготовка апарату управління до функціонування в умовах інформатизації. Важливою умовою організації роботи апарату управління служить визначення правового

статусу кожного органу, його підрозділів, службовців. Нині, коли зміни торкнулися всіх рівнів управління, положення про відділи та управління, посадові інструкції необхідно суттєво оновлювати. В основу розробки положень про структурні підрозділи та посадові інструкції мають бути покладені єдині методики й класифікатори функцій.

По-третє, успішне розв'язання питань, безпосередньо пов'язаних зі створенням інформаційних систем передбачає налагодження складної мережі організаційних та управлінських відносин, що виникають при плануванні, координації й контролі розробки проектів інформаційних систем органів управління різних ступенів.

Назріла потреба в забезпеченні функціональної визначеності інформаційних систем, їх сумісності між собою й з діяльністю державного апарату управління. Кожний вид інформаційної системи має відповідати максимально точному колу функцій апарату управління

Важливе значення має правове регулювання відносин з приводу реєстрації інформації. Мова йде про реєстрацію первинної або вихідної інформації, що лежить в основі всіх наступних перетворень інформації. Головний вузол соціально-правових проблем в'яжеться навколо якості цієї інформації, її вірогідності, повноти, однозначності, своєчасності й навколо її подальшого використання. Це не лише проблема юридичної сили машинного документа, проблема повноти, вірогідності, визначеності, терміновості інформації, але й проблема права отримання інформації, проблема черговості, виключності й пріоритету використання її.

Вихід інформації за межі окремого відомства, перетворення її в міжвідомчий загальнодержавний масив з принципами колективного використання насамперед ставить питання про правовий режим інформації. Потрібен відповідний загальний правовий акт, який встановлював би правила зберігання, переробки й використання інформації.

Сьогодні незаперечним є факт розширення та поглиблення інтеграційних соціально-економічних зв'язків між державами, розвитку між ними спільної господарської діяльності. Все це нагальне вимагає пошуку нових організаційно-правових форм інформаційно-правової співпраці, розробки структурно-функціональної моделі державної системи інформатизації України.

Останнім часом Україна поступово здійснює перехід до інформатизації суспільства, яке характеризується зростанням ролі інформації у соціальних процесах, швидкості її обробки, у проникненні електронно-обчислювальної техніки та заснованих на ній сучасних інформаційних технологій у всі сфери суспільного життя. Це підтверджується прийняттям ряду нормативних актів вищих органів державної влади та управління, що регулюють інформаційні стосунки в Україні. До їх числа належать закони України «Про інформацію», «Про захист інформації у автоматизованих системах» та ін.

Економіка й соціальне становище в Україні в сучасних умовах зазнає суттєвих змін. В цих умовах від органів виконавчої влади потрібна точна реакція на такі зміни, аби забезпечити досягнення цілей, що поставлені перед країною. У зв'язку з цим управлінський апарат у своїй повсякденній діяльності має обов'язково враховувати потреби створення інформаційної системи управління (ІС). Цим терміном позначається такий комплекс процедур і методів, який спрямований на забезпечення керівництва системи управління інформацією, що необхідна для прийняття різноманітних рішень.

Слід виділити такі підходи при формуванні ІС.

1. Орієнтація на реалізацію інформаційних потоків.

Методологічною засадою підходу, орієнтованого на інформаційні потоки, є традиційна теорія управління, у межах якої система державного управління розглядається як стабільна система управління з чітко вираженими функціями окремих органів управління. Підвищення ефективності роботи такої організації пов'язане з удосконаленням внутрішніх взаємозв'язків між органами державного управління або з інтенсифікацією виконання окремих управлінських операцій

Завдання розробників ІС, зорієнтованих на раціоналізацію інформаційних потоків, зводиться до виявлення найбільш трудомістких ділянок з точки зору збирання та обробки даних й до раціоналізації та автоматизації інформаційних процесів на цих ділянках.

Такий принцип зветься «управління за допомогою систем» і містить у себе використання формалізованих методів та електронно-обчислюваної техніки в управлінні.

Принцип «управління за допомогою систем» вимагає від держави суворої регламентації усіх управлінських операцій. Це стосується часто повторюваних операцій та рішень. Процедура управління в рамках цієї концепції розглядається як основна ланка управління, як елементарний ланцюжок усіх керівничих дій, у якому з'єднуються методи та засоби управління.

Оскільки більшість процедур в управлінні мають складний організаційний характер, то в «управлінні за допомогою систем» домінуюче місце займає необхідність пошуку шляхів інтеграції зусиль різних органів державного управління, їх підрозділів та виконавців. У такому випадку виникають проблеми координації дій різних державних органів через спеціалізовані комітети, складнощі комунікацій між ними.

2. Орієнтація на аналіз розподілу рішень і процесів їх прийняття, на побудову мережевих моделей.

Суть його полягає в аналізі системи прийняття рішень, аби допомогти державному органу ясніше зрозуміти його потреби або надати рекомендації для покращення порядку й способів прийняття рішень. Цей підхід базується на аналізі процесів прийняття рішень і на побудові мережевих моделей, вузловими центрами яких є «центри прийняття рішень», тобто окремі керівники чи державні органи, відповідальні за прийняття остаточного рішення з того чи іншого питання. При цьому інформаційні потоки розглядаються лише як параметри системи, зміна яких дає змогу підвищити ефективність управління. Кожне рішення у таких мережах оцінюється з точки зору його внеску в процес досягнення загальних цілей, що поставлені перед системою управління.

Такий підхід до побудови ІС вимагає залучення до процесу створення ІС окрім фахівців з інформаційної техніки ще й дослідників операцій, а також системних аналітиків та широке коло державних службовців-управлінців.

3. Орієнтація на поділ інтегрованої ІС на ряд невеликих підсистем, кожна з яких зорієнтована на прийняття одного чи групи управлінських рішень.

Цей підхід зветься системно-інформаційним. За ним управлінська система являє собою сукупність людей, об'єднаних у процесі своєї творчої діяльності певними загальними цілями. Вивчаються насамперед не інформаційні потоки, а сукупність результатів дій людей, що створюють систему державного управління, співставляють результати з окремими

рішеннями й лише від них переходять до потоків даних, що забезпечують прийняття рішень. На цьому етапі визначаються потреби в інформаційному забезпеченні прийняття рішень і виявляються джерела даних. У результаті найбільш раціонально зв'язуються джерела даних з центрами прийняття рішень

Назріла потреба створити Державну автоматизовану систему виконавчої влади України. Прототипом її може стати досвід і результати щодо створення колишньої Республіканської автоматизованої системи України (РАС), галузевих автоматизованих систем (ГАС) і автоматизованих систем управління підприємством (АСУП). Водночас потребує детальної розробки механізм підготовки, перепідготовки та розстановки кадрів служб інформаційного забезпечення системи виконавчої влади, механізм забезпечення інформаційної системи сучасними технологіями збирання та обробки інформації, матеріально-технічними засобами, механізм здійснення профілактики й ремонту засобів обчислювальної техніки, підтримки інформаційної системи у робочому стані. Крім того, необхідно розробити ефективний механізм захисту інформації у системі виконавчої влади від несанкціонованого до неї доступу.

§ 2 . Інформаційне забезпечення державного управління (на прикладі органів внутрішніх справ).

В процесі управління керівники й фахівці постійно мають справу з інформацією як необхідним засобом розробки управлінських рішень та їх реалізації. За допомогою інформації реалізується зв'язок між суб'єктом і об'єктом, керуючою та керованою частинами системи управління.

Оскільки поняття «інформація» визнається одним з найважливіших понять в сучасній філософії, теоретичних та прикладних науках, в науках про управління, при проектуванні й експлуатації технічних та інших систем, дослідники не можуть сьогодні підібрати для нього однозначного трактування. Воно залежить від галузі, у якій ведеться дослідження, від характеру завдань, для яких вводиться поняття інформації. Існуючі визначення відображають спочатку філософську суть інформації, а потім самі її властивості. Ось частина з них: інформація — визначення змісту отриманого з навколишнього світу; інформація — комунікація, зв'язок, в процесі якого встановлюється невизначеність; інформація — передача різноманіття; інформація — це будь-яка сукупність сигналів, діянь чи відомостей, які деяка система набуває від навколишнього середовища, видає до навколишнього середовища чи, зрештою, зберігає в собі.

Під інформацією розуміють також корисний зміст явища факту, вилученого з даних. Тому на практиці дуже часто неправомірно встановлюють знак рівності між даними та інформацією. Дані реєструють явище і події, що відбуваються, а інформація — результат переробки та аналізу даних. Інформація переважно носить порівняльний характер. Вона складається тільки з нових відомостей, які оцінюються користувачем як корисні знання. З загального протоколу вилучаються тільки відомості, які потрібні для визначеного користувача.

Відсутність одноставного визначення поняття інформації можна вважати цілком природним. І нема потреби шукати загального визначення, що охоплювало б усі особливості такого багатогранного, багатоаспектного поняття, як інформація. Воно неминуче буде або дуже загальним, або дуже заплутаним

Управління, що здійснюється органами внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку, має певні особливості, оскільки керована система — сфера застосування керуючих дій, як правило, перебуває за межами системи органів внутрішніх справ, і значна частина

інформації про стан такої системи може бути здобута лише в процесі активного й централізованого її пошуку. Суб'єкт управління (керуючий суб'єкт) не тільки посилає керованому об'єкту інформацію, але й передусім сам активно організовує пошук і проходження інформації по каналу зворотнього зв'язку. Звичайні загальноприйняті засоби та канали отримання інформації (листи й повідомлення громадян, громадських та державних організацій, повідомлення преси та радіо) стають недостатніми. Так, щодо питань боротьби зі злочинністю для успішної організації управління діяльністю міліції, як суб'єкта управління, необхідно організувати активний пошук та виявлення інформації про скоєні злочини, та ті, що готуються, про осіб, які їх скоїли чи можуть скоїти, а також правопорушників, які переховуються від правосуддя.

Будь-яке управлінське рішення приймається не тільки на основі та залежно від характеру відповідної інформації про керовану систему, його вибір визначається також природою інформації, яка міститься у нормах, що регламентують діяльність органів внутрішніх справ. Рішення про методи, засоби дії на керовану систему приймаються на основі інформації про неї і згідно з управлінською інформацією нормативного характеру. У цій взаємозалежності закладені передумови та гарантії прийняття оптимальних рішень у рамках вимог законності.

При організації інформаційної системи в органах внутрішніх справ необхідно враховувати ряд вимог до інформації, реалізація яких забезпечує її ефективність. Інформація має бути мінімальною, достатньою й необхідною, вірогідною й надійною, сучасною й оперативною, яка може використовуватись для машинної обробки (максимальна уніфікація носіїв інформації).

Мінімальність передбачає обмеження збирання і опрацювання інформації лише тими повідомленнями, без яких неможна управляти об'єктом. Достатність означає, що інформація дає вичерпне, повне уявлення про функціонування об'єкта, а також оптимальних чи близьких до них рішень. При визначенні потреб в окремих видах інформації необхідно насамперед враховувати значимість для управління кожного виду, частоту створення, взаємозв'язок з іншими видами інформації. Сьогодні керівники часто відчують брак інформації у зв'язку з тим, що не будь-яка інформація корисна, представлена в необхідному вигляді і відповідає поставленим цілям управління. Так, в ряді форм систематичної звітності містяться не стільки нові повідомлення, скільки довідкові та розрахункові показники. В результаті складається суперечлива ситуація. При наявності й перевантаженості органів управління інформацією рішення дуже часто приймаються в умовах невизначеності, що значно погіршує їх якість.

Однією з головних вимог, які ставляться до інформації, є забезпечення високої вірогідності. Без вірогідності інформації про об'єкт управління неможна організувати його роботу, використовуючи найбільш вдосконалені методи управління. Підвищення вірогідності інформації можна досягти лише за рахунок скорочення ланок опрацювання, підвищення відповідальності за вірогідність даних, більш широкого впровадження сучасних технічних засобів.

Недотримання вимог вірогідності може призвести до того, що нормально функціонуюча техніка перероблятиме неправильну вхідну інформацію, даючи на виході теж неправильну інформацію,

Важливим елементом системи є своєчасність надходження інформації. Від цього значною мірою залежить своєчасність та якість прийнятих управлінських рішень. Адже відомо, що затримування інформації часто призводить просто до її втрати і до вищих рівней управління доходить лише частина тієї інформації, яка безперервно народжується у низових ланках. На підставі неповної інформації можуть прийматися лише вельми наближені, інтуїтивні

рішення. Існує й інша небезпека. При затримуванні інформації повідомлення, які містяться у ній можуть застаріти. Прийняті на їх основі управлінські рішення справляють негативну дію на хід керованого процесу та призводять до негативних наслідків.

Від своєчасно прийнятої інформації залежить точність оцінки оперативної обстановки, повнота і правильність відповідних рішень, спрямованість планування оперативно-розшукових заходів, чіткість постановки завдань виконавцям, ефективність контролю й досягнення кінцевого результату розкриття та попередження злочину.

У зв'язку з широким впровадженням в правове регулювання й управління інформаційних технологій головною перешкодою є пристосування більшості документів, статистичних та інших матеріалів до машинної обробки.

Усі види інформації складають інформаційну систему управління(ІС) — організаційно оформлену сукупність інформаційних потоків, документів, каналів зв'язку й технічних засобів, які забезпечують взаємозв'язок між елементами систем управління з метою її ефективного функціонування та розвитку. Це характерно для функціонування системи МВС різних країн.

Наприклад, основні завдання, які мають виконуватись за допомогою ІСу Німеччини, сформульовані таким чином: реєстрація й обробка оперативних даних, які надходять до служб і підрозділів управління у вигляді поліцейських протоколів, письмових доведень, телетайпограм і радіоповідомлень;

збирання, обробка та реєстрація повідомлень про правопорушення й карні злочини, розслідування яких знаходиться у компетенції поліцейського управління; передача в земельний карний розшук оперативних повідомлень про карні злочини; реєстрація та передача у відповідне головне управління поліції повідомлень про оформлення посвідчень водія та дорожньо-транспортних пригод для подальшої їх обробки на ЕОМ; проведення інформаційного пошуку за запитами співробітників управління.

З наукової точки зору ІС характеризується такими параметрами: обсягом інформації в ланках її згрупування чи масивах інформації; обсягом надходження інформації, величиною її потоків; пропускнуою спроможністю каналів інформаційної системи, яка проявляється у безвідмовності її праці;

своєчасністю знаходження та передачі інформації, оперативністю у інформаційній роботі

Залежно від рівня механізації й автоматизації процесу переробки інформації можна виділити такі класи ІС.

Прості ІС — весь цикл збирання та опрацювання інформації проводиться вручну.

Змішані ІС — збирання та опрацювання інформації за допомогою механізованих й автоматизованих пристроїв.

Інформаційно-пошукові (чи довідково-інформаційні) системи. Такі системи базуються на ЕОМ. Вони здатні накопичувати інформацію в тій чи іншій галузі й видавати її на замовлення, які часто надходять з дистанційних пультів каналами зв'язку. Наприклад, на основі ЕОМ реорганізований облік із застосуванням багатоаспектного опису людей дає змогу опрацювати версії щодо варіантів скоєння злочину, який розслідується.

Інформаційно-довідкові системи дають можливість не тільки видавати інформацію про стан керованого об'єкта, але й розробляти певні рекомендації щодо формування управлінської дії.

Системи, що інформаційно розвиваються, самі настроюються, керують своїми інформаційними потоками й разом з тим створюють нову інформацію. Вони здатні при зміні зовнішніх умов в ситуаціях, які не відповідають раніше заданій програмі, автоматично змінювати алгоритм прийняття управлінських рішень.

Самонавчаючі системи здатні аналізувати здобуті результати з метою пристосування алгоритму розробки рішення до змінюючих умов.

Інформаційно-управлінські системи сприяють управлінським діям, спрямованим на оптимізацію керованого об'єкта, на основі розроблених управлінським персоналом алгоритмів.

ІС класифікуються й за іншими ознаками: за ступенем централізації — на централізовані та децентралізовані; за ступенем охоплення інформації — на комплексні та локальні; за ступенем складності переробленої інформації — на прості й складні інформаційні системи.

Усі ІС складаються з трьох частин. Перша — це визначені нагромаджені знання (інформація), які дають уявлення про створювані управлінські операції й процеси. Всі об'єкти зберігають інформацію у певній визначеній формі. Вони мають піддаватися запису, зберіганню, пошуку та видачі за вимогою для прийняття управлінських рішень.

Друга частина — технічні засоби зберігання, опрацювання, пошуку інформації (для реєстрації первинної інформації, запам'ятовування великого обсягу інформації, швидкодії обробки даних, зв'язку введення та отримання інформації).

Третя частина — система управління інформацією. Ефективність управління традиційними виробничими ресурсами на будь-якому рівні визначається тим, наскільки повно здійснюється управління інформацією, яка є каталізатором, «нервовим» центром об'єктів управління всіх рівнів. Якщо інформація розглядається як один з найважливіших ресурсів, то процесами нагромадження, зберігання, розповсюдження й використання, особливо в умовах централізованої обробки даних, слід управляти

Можна назвати ряд моментів, які складають поняття «управління інформацією». Серед них важливіший — визначення необхідних умов для конкретного рівня управління забезпеченням інформаційних потреб.

Потреби вивчаються багатьма науками: філософією, економікою, психологією, соціологією, біологією. Кожна наука підходить до визначення потреб, виходячи з предмету свого дослідження. Звідси багато суперечливих спроб визначити це поняття.

Аналіз інформаційних потреб — основа побудови раціональної системи інформаційного обслуговування. Найбільш рельєфно це можна показати на специфіці інформаційних потреб керівників структурних підрозділів органів внутрішніх справ. Суворі ієрархічність і субординація структурних підрозділів знаходить чітке відображення в пріоритетності принципів неухильної єдиноначальності, що обумовлено специфічністю виконуваних завдань, та умов їх діяльності (прийняття відповідальних рішень, виконання яких часто пов'язане з великим ризиком, швидка і радикальна зміна обстановки, яка потребує підвищеної мобільності, та ін.). Практично це виражається передусім у тому, що управляюча інформація (команди управління, а більш широко — управлінські рішення) надходить зверху

до низу, суворо послідовно, по щаблях ієрархії управління. Система прямих зв'язків в органах внутрішніх справ — жорстка система, при якій кожний випадок передачі команди управління, по системі має бути чіткий і послідовний.

Становище керівника відрізняється від становища виконавців, насамперед, широтою тематичних рамок професіональних інтересів. Але, окрім цієї кількісної характеристики різноманіття інтересів керівників, існує якісна різниця функціональної структури органів управління (прогнозування та планування, впровадження нової техніки, стандартизація й уніфікація, соціальний розвиток колективів, наукова організація праці, удосконалення техніко-економічних показників діяльності відповідних колективів). Важливою особливістю інформаційних потреб керівника є те, що в міру зростання його адміністративного рівня зростає потреба в інформації міжгалузевого характеру. З підвищенням рівня керівництва збільшується значення зовнішніх факторів, їх вплив на прийняття певних рішень.

Говорячи про особливості інформаційних потреб керівників, слід підкреслити, що вони мають менше часу на вивчення інформації ніж рядові співробітники. Це зайвий раз підкреслює необхідність суворого обліку конкретних інформаційних потреб керівників, опанування методів масиву інформації у відповідності із змістом та рівнем виконуваних керівником завдань.

Задоволення інформаційних потреб може бути забезпечено як за рахунок відносно невеликого збільшення обсягу масиву даних, так і за рахунок суттєвого підвищення комплексності обробки й використання даних, від підприємств та організацій, міністерств і відомств, органів регіонального управління, а також створення ефективних систем зберігання, пошуку та обробки даних на основі сучасних інформаційних технологій.

Багаторічний досвід і теоретичні розробки засвідчують, що на долю збирання та передачі інформації в сфері управління належить найбільша питома вага в управлінні. Так, збирання й опрацювання інформації про хід виробництва (реєстрація первинних даних та ін.) складає 30-40%: передача інформації (зв'язок, сигналізація) — 10-15%; заповнення та розмноження документації — 20-35% [1]. Отже, найбільш складні й трудомісткі процеси — збирання та передача інформації — складають часто понад 50% загальної трудомісткості її опрацювання.

У цьому зв'язку щодо складу інформаційного забезпечення у дослідників ще немає єдиної думки. Зокрема, представники теорії інформації розуміють інформаційне забезпечення як сукупність методів і засобів, які забезпечують функціонування інформаційних процесів. Розробники в галузі проектування та експлуатації сучасних багатопроцесорних і багатомашинних обчислювальних систем поняття інформаційного забезпечення інтерпретують як сукупність єдиної системи класифікації й кодування техніко-економічної інформації, уніфікованої системи документації і визначеним засобом організованим і описаним за допомогою технічних засобів, які використовуються для обслуговування користувачів різної відомчої належності.

Говорячи про інформаційне забезпечення, необхідно з'ясувати, що має бути забезпечено. Якщо мова йде про забезпеченість системи управління як сукупності інформації, то воно вичерпується, завершується, стає реальним з появою такої. Якщо ж мається на увазі забезпечення організованості системи управління, упорядкованості взаємодії, функціонування її компонентів, то під забезпеченням слід розуміти діяльність.

У науковій літературі доволі повне визначення інформаційного забезпечення в управлінні органами внутрішніх справ полягає в тому, що це поняття відображає комплекс взаємопов'язаних методів, заходів і засобів (науково-методичного, соціально-політичного,

техніко-економічного й організаційно-правового характеру), які реалізують створення й функціонування технології процесу збирання, передачі, переробки, зберігання та видачі (відображення), а також використання інформації з метою здійснення ефективної діяльності органів внутрішніх справ у сфері охорони суспільного порядку та боротьби зі злочинністю [2].

Поняття «інформаційне забезпечення» більше відповідає розумінню забезпечення, як створення підтримки відповідних організаційно-функціональних характеристик системи управління. Таким чином, існують об'єктивні причини для виділення двох значень поняття «інформаційне забезпечення»: як забезпечення системи управління сукупністю інформації; як діяльність, що пов'язана із засобами збирання, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання та представлення інформації. Обидва значення поняття інформаційного забезпечення нерозривні. Отже, можна визнати, що інформаційне забезпечення системи управління — це поєднання всієї використовуваної у ній інформації, специфічних засобів і методів її обробки, а також діяльності фахівців з її ефективного удосконалення та використання.

Інформаційне забезпечення охоплює систему руху й перетворення інформації, включаючи класифікаційні переліки всіх даних, методи їх кодування, зберігання та передачі. Розробка інформаційного забезпечення спрямована на використання технічних засобів управління для постачання необхідної інформації відповідним органам управління з метою організації, по-перше, безперервного процесу збирання, опрацювання, зберігання й пошуку інформації, а також передачі її на різні рівні управління; по-друге, високої надійності та вірогідності інформації відповідно до встановлених вимог щодо збирання й опрацювання на кожному рівні управління.

Велику роль у формуванні інформаційного забезпечення відіграє право. Адже відносини, що виникають в управлінні у зв'язку з перетворенням інформації, носять суспільний характер. У цьому процесі беруть участь колективи працівників — це відносини з приводу того, як виробляється й використовується інформація, яка її якість, за допомогою яких засобів, носіїв вона перероблюється та ін.

Сама діяльність, що пов'язана з інформацією, — суть інформаційних відносин. І навпаки, інформаційні відносини — це діяльність суб'єктів і об'єктів управління, яка пов'язана зі збиранням та використанням інформації.

В процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів управління виникають різного роду відносини, які опосередковують пошук, збирання, систематизацію, обробку, передачу інформації. Вони стають частиною, елементом відносин, які складаються в процесі прогнозування, прийняття рішень, а також при здійсненні інших управлінських функцій.

На практиці для регулювання інформаційних відносин застосовуються звичні громадсько-правові чи адміністративно-правові форми.

Інформаційні відносини за способом регулювання поділяються на: організаційно-майнові, коли мова йде про довідково-інформаційне обслуговування; організаційно-управлінські, коли маються на увазі інформаційні потоки в сфері управління й координації керівництва народним господарством. Однак у нинішній час відбувається пошук специфічних засобів впливу на інформаційні відносини, що особливо помітно у зв'язку з розробкою проблем юридичної відповідальності в умовах використання сучасних інформаційних технологій.

Загальний обсяг нормативних актів, керуючих технічних матеріалів, положень, інструкцій, які стосуються засобів обчислювальної техніки (ЗОТ), інформації настільки великий, а головне дуже поверховий і суперечливий, що виникла необхідність видання єдиного основоположного нормативного документу, який охоплював би найважливіші аспекти інформатизації, акумулював вітчизняний та зарубіжний досвід.

У зв'язку з цим системи управління, які використовують ЗОТ, мають оцінюватись, а їх створення — плануватись з урахуванням не тільки техніко-економічних параметрів, але й критеріїв їх соціальної ефективності, тієї ролі, яку вони відіграють у підвищенні продуктивності праці, в гармонійному розвитку головної виробничої сили — людини. Це означає, що науково-технічні й техніко-економічні основи прогнозування розвитку ЗОТ мають бути доповнені методами «людського», соціального й особливого вимірювання науково-технічного прогресу. Результати застосування ЗОТ необхідно співвідносити із соціально-цінними орієнтаціями й цілями розвитку всієї суспільної системи.

Тут необхідно враховувати щонайменше дві обставини. По-перше, впровадження ЗОТ, мікропроцесорів і роботів, що полегшує важку й малоцікаву працю, активізує процеси навчання й виховання. Не виключено, що масова інформація може викликати посилення деяких небажаних тенденцій в духовному житті, наприклад, формування раціоналістичного, суцього утилітаристського сприймання життєвих, духовних та моральних цінностей. По-друге, масове застосування ЗОТ спонукає до відповідних змін у самій структурі людської діяльності. Це, наприклад, перерозподіл трудових ресурсів у різних галузях, які пов'язані з виробництвом і особливо з експлуатацією ЕОМ і розробкою програмного забезпечення, що вимагає зовсім іншої, ніж сьогодні, системи професійної підготовки та перекваліфікації кадрів. Тому дуже важливо в прогнозах і програмах розвитку ЗОТ давати оцінку очікуваним змінам у структурі зайнятості, визначати характер і обсяги заходів щодо професійної підготовки інженерів, програмістів, техніків, які зайняті в галузях створення і експлуатації ЗОТ, а також перепідготовки спеціалістів суміжних професій.

Не можна не брати до уваги й можливі психологічні проблеми. Слід подумати про необхідність розробки спеціальних заходів з психологічної підтримки діяльності користувачів ІС, пов'язаних, зокрема, з подоланням психологічного бар'єра при «спілкуванні» з машиною, в покращенні професійної підготовки користувачів до роботи та про забезпечення їх особистих творчих потреб.

§ 3. Особливості інформаційного забезпечення у місцевому самоврядуванні.

Здійснення місцевого самоврядування спричинює функціонування бага-точисельних інформаційних взаємовідносин — інформаційних зв'язків (потоків), що виникають в процесі обміну інформацією у означеній вище галузі, а в сукупності складають досить розгалужену систему. В загальному вигляді їх можливо розділити на дві великі групи (блоки): інформаційні зв'язки в межах структур місцевого самоврядування (внутрішні) та інформаційні взаємовідносини, що встановлюються поза межами системи місцевого самоврядування з приводу одержання необхідних для її функціонування відомостей (зовнішні).

Нині інформаційне забезпечення місцевого самоврядування все більше набуває атрибутів самостійного значення — зі специфічними відносинами, суб'єктами (об'єктами) цих відносин, їх правами та обов'язками, — найбільш значні елементи якого вже знайшли правову регламентацію. Закон України про інформацію, зокрема, визначає інформацію державних органів та органів місцевого самоврядування одним з основних об'єктів

інформаційних відносин у суспільстві та державі (ст.21), а обов'язок цих органів інформувати про свою діяльність і прийняті рішення як гарантію права на інформацію (ст.10). Цим законом закріплені також і способи доведення відомостей до заінтересованих осіб: опублікування їх в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами; опублікування в друкованих засобах масової інформації або публічне оголошення через аудіо та аудіовізуальні засоби масової інформації; оголошення під час публічних виступів посадових осіб, а також безпосереднє доведення інформації до заінтересованих осіб (усно, письмово).

Системний підхід до аналізу інформаційного забезпечення місцевого самоврядування має опосередковувати дослідження його змістовного (функціонального), організаційного та технологічного аспектів у їх взаємозв'язку, взаємообумовленості з точки зору змісту (що робиться), організації (ким робиться), технології (як робиться).

Зокрема, змістова характеристика інформаційного забезпечення має відповідати на питання: що робиться в процесі його здійснення відповідно до об'єкту застосування, «обслуговування», якими є його функції? Цим об'єктом є саме система місцевого самоврядування, яка відповідно до ст.5 Закону України про місцеве самоврядування включає територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, її голову, виконавчі органи, районні та обласні ради, органи самоорганізації населення.

Визначальними функціями інформаційного забезпечення, зокрема, є:

— інформативна функція — забезпечує поінформованість (рівень об'єктивних знань) суб'єктів місцевого самоврядування відповідно до їх завдань, функцій, повноважень, інтересів;

— організаційна функція — зумовлює скоординованість дій всіх учасників здійснення процесу самоврядування, відповідно до населення — спричинює розвиток політичної, правової культури, усвідомлення потреби участі у вирішенні питань місцевого значення в якості соціальної спільності — територіальної громади;

— управлінська функція — регулювання відносин, що виникають в процесі здійснення самоврядування в різних галузях місцевого господарства, підстава для підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень, контролю за їх виконанням тощо;

— комунікативна функція — встановлення зв'язків «взаємозалежності» у здійсненні завдань і функцій місцевого самоврядування, поєднання інтересів усіх його суб'єктів.

Наведений перелік, зрозуміло, не вичерпує всіх можливостей такого складного явища як інформаційне забезпечення.

Результативність інформаційного забезпечення самоврядування знаходиться в прямій залежності від скоординованості дій по встановленню зв'язків, взаємообміну інформацією. Тому побудова його функціональної системи буде неможлива без відповідних заходів організаційного характеру:

централізації інформації на відповідній території, визначення головного суб'єкту, який реалізував би її та відповідав за впорядкування інформаційних процесів на самоврядній території, вдосконалення роботи з відомостями та ін. В якості таких правомірно розглядати представницькі органи місцевого самоврядування — ради. Належною умовою успішного функціонування забезпечення місцевого самоврядування в цілому є, зокрема, впровадження

в його структурі відповідного органу функціональної моделі інформаційної системи (підсистеми) відповідних елементів, операції яких відзначалися узгодженістю між собою, послідовністю, оптимальністю застосування форм

і засобів надання інформації, визначенням достатнього обсягу відомостей тощо.

З огляду на загальну тенденцію всезростаючих технологічних аспектів інформаційних процесів, доцільно вести мову щодо комплексу дій, послідовне здійснення яких складає так званий інформаційний процес (інакше кажучи, зміст інформаційного забезпечення). Усвідомлюючи неможливість його детальної формалізації в межах конкретного інформаційного зв'язку, обмежимося виділенням основних типових його стадій, етапів:

— перший етап передбачає постановку завдань відповідних інформаційних зв'язків і цілей інформування, що впливають з них: не стихійне розповсюдження, а цілеспрямоване надання відповідних відомостей, що зумовлює в свою чергу структурованість цілей інформаційного забезпечення;

— другий етап — створення фонду відомостей, банку даних. Вихідним при цьому має бути відбір інформації, що має відповідати виробленим критеріям (таким, наприклад, як інформаційні потреби населення, значимість для відповідної території тощо);

— третій етап — оброблення інформації, її систематизація, внаслідок чого відомості стають придатними для подальшого використання, сприймання;

— четвертий етап — визначення найоптимальнішого режиму використання всіх форм і засобів поширення (обміну) інформації, застосування най-раціональніших з них;

— п'ятий етап — це надання (поширення) інформації за допомогою цих форм і засобів (засобів масової інформації, усних повідомлень депутатів та інших).

Зрозуміло, що наведена схема лише в загальних рисах характеризує інформаційні процеси, їх технологічні аспекти, але не є універсальною. Залежно від конкретних завдань інформаційних взаємовідносин функціонально-цільова модель відповідної системи (підсистеми) може набувати найрізноманітніших елементів, форм тощо. Як уявляється, ідеальної системи інформаційного забезпечення як і системи місцевого самоврядування взагалі не існує. Реальність — перетворити її в ефективно діючу. Зрозуміло, що ефективність функціонування подібної системи буде залежати від конкретної організаційної структури (наприклад, підрозділу ради, його виконавчого апарату), що візьме на себе обов'язок виконання функцій інформаційного забезпечення.

Ради у відношенні до інформаційних процесів системи місцевого самоврядування виконують подвійну роль: вони є суб'єктом інформаційного забезпечення (тими, хто інформує) та одержувачем відомостей як від своїх органів, так і від зовнішніх джерел (зокрема, державних органів, підприємств, організацій, трудових колективів та інших). Тому інформаційні зв'язки в їх структурі умовно можуть бути поділені на такі напрями (підсистеми): робота з упорядкування відносин системи самоврядування та інформаційне забезпечення діяльності самих рад, їх органів. Певно, що кожен з названих напрямів зумовлює свою організаційну структуру, завдання, функції, форми та методи роботи з інформацією. Відповідна система (підсистема) має бути налагоджена також у виконавчих структурах органів місцевого самоврядування.

Зокрема, однією із визначальних характеристик місцевого самоврядування є ступінь забезпечення можливості для кожного жителя території особисто брати участь у процесах управління місцевими справами, що в сучасний період перебуває на етапі набуття нової якості: від позбавлення громадян психології пасивних спостерігачів за здійсненням влади і управління, до реального включення їх до цього процесу. Досвід розвинутих країн свідчить, що визначальним при цьому є залучення населення у процеси вироблення та реалізації життєво важливих для території рішень, контроль за їх виконанням, заохочення ініціативи громадян.

Залучення населення до управління територією — довготривалий процес, здійснення якого можливе лише за умов постійного та цілеспрямованого розвитку соціальної свідомості, активності, зростання компетентності громадян з відповідних питань, достатньої для здійснення самоврядних функцій. Вказаний чинник на сучасному етапі розвитку нашої держави набуває важливого значення, оскільки, не дивлячись на досягнутий високий загальноосвітній та культурний рівні громадян, достатнім його для активної участі у вирішенні місцевих справ не назвеш.

Визначення у Законі про місцеве самоврядування територіальної громади первинним суб'єктом змінює не тільки природу місцевого самоврядування, але й сам характер взаємовідносин в його системі, в тому числі інформаційних. Звідси реальна здатність жителів здійснювати функції і повноваження самоврядування залежатиме, зокрема, від налагодження результативної діючої системи постійних контактів територіальної громади з представницькими органами, посадовими особами, оскільки їх організація та діяльність повинні розглядатись саме як реалізація повноважень соціальної спільності жителів відповідної територіальної одиниці у здійсненні самоврядування.

Це означає, що сукупність всіх взаємовідносин в системі самоврядування не мають зводитися тільки до процесів, пов'язаних з функціонуванням вказаних органів представництва: саме такий підхід знайшов відображення в національному законодавстві минулих років, відповідно до якого сутність місцевого самоврядування зводилася насамперед до функціонування рад народних депутатів.

Важливо, щоб ці органи не стали суто представницькими, такими, які б проводили засідання та приймають рішення, а повсякденно вирішували потреби територіального колективу, представляючи та реалізуючи його інтереси в поточній діяльності, у взаємовідносинах з органами державної влади та іншими. Тобто, має здійснюватись орієнтація органів місцевого самоврядування на управлінсько-виконавчі дії з вирішення питань життєзабезпечення населення, прийняття рішень з відповідних питань, відповідальність за їх прийняття.

Оскільки інформаційне забезпечення має своїм змістом основні завдання і функції місцевого самоврядування, то серед «дерева» цілей слід визначити основну його мету — створення умов для вирішення питань місцевого значення, налагодження ефективного управління територією взагалі.

Виходячи із вказаної необхідності, в загальному вигляді організаційні зусилля органів місцевого самоврядування мають спрямовуватись на:

централізацію інформації, створення фонду відомостей (банку даних), що підлягають доведенню до відома громадян, визначення їх оптимального обсягу для кожного виду інформаційних зв'язків, визначення найоптимальнішого режиму використання форм і методів обробки самої інформації;

встановлення відповідної інформаційної системи в рамках організаційних структур ради;

розробку та впровадження механізму обговорення населенням проектів рішень, процедури врахування висловлених при цьому зауважень і пропозицій (оскільки рішення, що приймаються відповідною радою, її головою, мають відбивати інтереси як певних соціальних груп, так і всієї територіальної громади), а відповідно визначаються зміст напрямків інформаційних потоків, їх структура.

Першочерговим в цьому переліку є, наприклад, визначення обсягу інформації, потрібної громадянам. Чинне законодавство не дає вичерпної відповіді, які конкретно відомості про роботу органів місцевого самоврядування, з яких питань рішення в обов'язковому порядку мають доводитися до відома населення. Неконкретизовані й форми та засоби інформування. Таким чином, забезпечення інформаційних процесів у місцевому самоврядуванні залежить від розв'язання, зокрема, проблеми відбору з обсягу відомостей саме тих, які мають надаватися громадянам в обов'язковому порядку з метою створення умов для їх компетентної участі в процесах самоврядування, вдосконалення форм та методів їх поширення.

Громадська думка, виконуючи свою інформаційну функцію, допомагає також органу самоврядування не тільки виявляти місцеві проблеми, але є основою вироблення управлінського рішення. На підставі одержаної інформації апарат ради має нагоду «виправляти» проекти рішень, інших документів, що мають важливе значення для місцевого життя, забезпечити їх соціальну обумовленість. Зрозуміло, що така можливість стає реальною за умов, коли територіальна громада заздалегідь ознайоmlена з відповідними проектами. Громадська думка своєрідний зворотний зв'язок, що свідчить про результативність як власне інформаційного, так і в цілому управлінського впливу.

Окремо слід зупинитися на питаннях забезпечення законодавче закріпленого принципу гласності сесій представницьких органів. Ради, як органи місцевого самоврядування, які від імені та в інтересах територіальної громади вирішують питання місцевого значення, підзвітні та відповідальні перед нею. Наведене передбачає, що кожний мешканець відповідної території, який бажає бути присутнім на їх засіданні, зможе особисто пересвідчитись, як відбувається обговорення питань, що мають для нього певний інтерес, безпосередньо брати участь в обговоренні питань.

Як відомо, відповідно до практики минулих років допуск сторонніх осіб на сесію рад регулювався переважно за запрошеннями, однак мали місце випадки, коли громадянам не дозволяли брати в них участь. При цьому серед основних аргументів є, зокрема, те, що допуск на відповідні заходи всіх бажаючих може дезорганізувати роботу самого представницького органу. Можливо таке положення не зовсім відповідає завданням і меті здійснення місцевого самоврядування, яке неможливе без творчої ініціативи і активності громадян — територіальної громади — основного носія його функцій та повноважень.

Якщо звернутися до зарубіжного досвіду, наприклад, США — країни, яка має достатньо врегульовану схему прямої участі населення в місцевому управлінні, слід відзначити, що при всій неоднозначності та неоднорідності структури місцевої влади принцип відкритості засідань її органів притаманний всім таким органам. Зокрема, будь-який мешканець округу, наприклад, може бути присутнім на сесії відповідного органу, висловитися з будь-якого питання. Обмеження лише одне — регламент виступів: представнику громадськості — до десяти хвилин, приватній особі — до трьох. Засідання міських муніципалітетів транслюється по телебаченню.

Вирішення розглянутих та інших проблем сприяло б, на наш погляд, налагодженню дієвих інформаційних відносин між всіма структурами місцевого самоврядування з метою скоординованості їх дій у вирішенні питань місцевого значення.

В загальному вигляді перспектива поліпшення інформаційної діяльності рад, а отже, як ефективного функціонування системи місцевого самоврядування, так і системи управління територією, пов'язана з вирішенням цілого комплексу питань організаційного, правового, методичного характеру.

І насамперед — це необхідність централізації інформації на відповідній території на засадах запровадження ідей інформатизації, створення єдиної для всіх структур місцевого самоврядування інформаційної системи банків даних. Досвід розвинених зарубіжних країн свідчить щодо доцільності розробки та функціонування відповідної системи, яка б характеризувала суспільно-територіальні відносини в регіоні, відтворювала його інформаційний «образ» (специфіку структурних особливостей виробництва, його обсяги, рівень економічного та соціального розвитку, стан екологічної ситуації, якості життя населення та іншу інформацію).

Підвищується значення технологічних аспектів процесів збору, оброблення, надання, зберігання інформації, проведення пов'язаних з цим заходів:

використання електронно-обчислювальної техніки для автоматизації операцій з інформацією; підготовка спеціалістів для роботи з інформацією;

навчання основам інформатики управлінського апарату органів місцевого самоврядування; методичне забезпечення інформаційних процесів, розробка і прийняття різноманітних правил, посадових інструкцій тощо

В сучасних умовах, існує нагальна потреба комплексного інформаційного забезпечення розвитку територій. Зокрема, важливого значення у теоретичному та практичному аспектах набуває доцільність розробки структурно-функціональної моделі інформаційної системи, яка б об'єднувала загальнодержавні центри правової, статистичної, науково-технічної, економічної та інших видів інформації та регіональні (територіальні) — на рівні областей, районів, міст, селищ, сіл. Це, на наш погляд, забезпечило б необхідні передумови для інтеграції, уніфікації та типізації інформаційних відносин, для вироблення єдиної інформаційної стратегії управління територією в цілому.

Інформаційна інфраструктура регіонів — одне з важливих засобів реалізації соціально-економічного розвитку території, основні принципи якого мають бути визначені на законодавчому рівні. Означена доцільність певною мірою могла бути б реалізована через підготовку та прийняття спеціального законодавчого акту, який, наприклад, визначив би основні напрямки, принципи організації, використання, зберігання тощо інформаційних ресурсів відповідних територій, зокрема, ролі місцевих органів державної влади, формувань місцевого самоврядування в цих процесах, функції, компетенцію, права та обов'язки учасників інформаційних відносин.

Поряд з розробкою правового акту щодо інформаційного забезпечення розвитку територій доцільно також вирішити першочергові практичні завдання організаційно-правового забезпечення формування та функціонування відповідних територіальних інформаційних систем. Серед них: розробка типових функціонально-цільових інформаційних систем для регіонів різного рівня;

визначення територіальної структури баз даних загального користування, розробка та затвердження типових нормативно-правових положень їх використання; формування системи комплексної інформаційної взаємодії різних автоматизованих систем на рівні територій (наприклад, правові відносини власників інформації з користувачами); створення організаційно-правових умов (режиму) доступу громадян, юридичних осіб до баз даних загального користування; організаційно-правові заходи захисту конфіденційної інформації; створення системи порівняльної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів, діяльності територіальних господарських структур тощо.

Покращення структури та змісту інформаційного забезпечення розвитку території в цілому не тільки спростить процедуру управлінського впливу на відповідні процеси, але й допоможе створити умови по запобіганню перетворення наявних інформаційних ресурсів у «сховища непотрібних даних».

Література:

1. Амитан В.Н. Автоматизированные системы управления в народном хозяйстве. — Киев-Донецк, 1982. — С. 22.
2. Полежаев А.П., Саелий М.Ф., Швец Н.Я. Технические средства и системы управления в органах внутренних дел. — М., 1986. — С. 13

Глава X. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

§ 1. Суспільне призначення адміністративного права: новий погляд.

Адміністративне право як самостійна галузь права в ретроспективному аспекті має давню історію, оскільки бере початок з XVIII століття. В усі часи воно так чи інакше пов'язувалося з публічною владою держави, взаємодією її органів з громадянами та іншими учасниками суспільних відносин.

Подолавши свого часу предметну обмеженість власного джерела, так званого «поліцейського права» (а саме, обмеженість питаннями охорони громадського порядку і безпеки), адміністративне право, поряд з конституційним (державним), є класичним зразком публічного права.

Як і конституційне, адміністративне право опосередковує функціонування публічної влади в державі. У той же час адміністративно-правове регулювання є своєрідним продовженням конституційно-правових норм, конкретизуючи багато в чому їх дію. На цій підставі можна стверджувати, що існування адміністративного права — це необхідна умова і засіб реалізації Конституції в найважливішій сфері функціонування публічної влади, сфері виконання законів та інших правових актів держави.

За умов побудови держави на засадах поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову адміністративне право найтісніше поєднане з виконавчою гілкою державної влади (хоч деякою мірою торкається і внутрішньої організації інших гілок).

Сама ж природа виконавчої влади, зумовлена об'єктивним її призначенням — виконанням законів та інших правових актів, підтверджує принципову єдність процесу реалізації цієї гілки влади зі змістом управлінської діяльності держави. Це дає змогу визначити виконавчу владу і державне управління органічно поєднаними сторонами єдиного явища, яке визначається як управлінська (або адміністративна) сфера діяльності держави.

Разом з тим слід зазначити, що державне управління за доктринальним визначенням є видом діяльності держави, який полягає у здійсненні нею організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, потреби функціонування і розвитку яких вимагають певного втручання держави за допомогою відповідних важелів. Головні серед них пов'язані з використанням повноважень виконавчої влади. Проте державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада».

Таким чином, за сферою реалізації адміністративне право — це право, передусім, державного управління, тобто владного впливу держави на різноманітні суспільні процеси. Але таке визначення суспільної спрямованості адміністративного права не є цілком повним і точним. Тим більше, що протягом тривалого часу в нашій країні у механізмі державного управління переважали адміністративно-командні методи, з якими і пов'язувалися передусім роль і значення адміністративного права.

Нині потрібний принципово новий погляд на суспільне призначення адміністративного права, який відповідно до Конституції України має ґрунтуватися на визначенні головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також принципу, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства мстою адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з органами виконавчої влади є закріплення таких форм і напрямів діяльності зазначених органів, їх посадових осіб, які б забезпечували повсякденний демократичний режим цих відносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Такий правовий стандарт взаємовідносин органів виконавчої влади і особи враховує статус особи як такого суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність.

Обґрунтованість і перспективність такого підходу підтверджується практикою міжнародного співтовариства, що знайшло відображення в ряді положень міжнародно-правових актів. Вони не суперечать меті і принципам діяльності будь-якої демократичної держави. Саме тому органи виконавчої влади повинні зважати не лише на статус громадянина, закріплений у національному законодавстві, а й на положення відповідних міжнародно-правових актів. Їх сприйняття і деталізація у національному законодавстві повинні відбуватися з урахуванням реальних, перш за все матеріальних, можливостей здійснення у повсякденному житті.

Все це примушує і на доктринальному рівні, і на практиці переглянути традиційне в минулому визнання пріоритетності для виконавської діяльності держави завдань з організації управління суспільними справами.

Це необхідно тому, що і досі адміністративне право абсолютною більшістю юристів тлумачиться як право «управлінське», тобто як право, яке регулює відносини державного управління. Хоч це і правильно, але це — не повна відповідь, і тільки цим обмежувати визначення спрямованості адміністративного аж ніяк не можна.

Адже подібне визначення адміністративного права фактично консервує властиву тоталітарному суспільству ідеологію домінування держави над людиною, в якій людини відводиться лише місце об'єкту управління, на який спрямовані владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус з боку державних органів.

Такий підхід за своєю суттю не відповідає проголошеній Конституцією України принципово новій ролі держави у відносинах з людиною. Зокрема, не відповідає статті 3 Конституції, яка встановлює, що: «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»;

«держави відповідає перед людиною за свою діяльність».

Отже, сама Конституція вимагає переходу від пануючої в минулому ідеології «домінування держави» над людиною до нової ідеології «служіння держави» перед людиною. Тож тепер ця нова ідеологія має пройти, так би мовити, червоною ниткою через весь зміст адміністративного права. І насамперед, вона має бути відображена у доктринальному тлумаченні суспільного призначення адміністративного права.

Для цього, у визначенні адміністративного, поряд з його «владно-організуючою» (тобто управлінською) характеристикою, рівноцінне місце повинна зайняти його характеристика як галузі, що «забезпечує реалізацію і захист прав і свобод людини і громадянина». Тобто у визначенні адміністративного права має бути зафіксована єдність трьох головних функцій, а саме:

1) управлінської (тобто регулювання управлінської діяльності); 2) правореалізаційної (реалізація прав і свобод громадян); 3) правозахисної (захист порушених прав і свобод громадян). Варто додати, що в межах третьої функції роль адміністративного права пов'язана із створенням і функціонуванням адміністративної юстиції як форми спеціалізованого судового захисту прав і свобод громадян від порушень з боку виконавчої влади.

Втілення в життя зазначеного нового погляду на суспільне призначення адміністративного права сприятиме істотному посиленню його ролі у формуванні громадянського суспільства і демократичної, соціальної, правової держави. При цьому утвердження нового суспільного призначення адміністративного права у сфері виконавчої влади має відбуватися шляхом запровадження:

незалежності здійснення функцій і повноважень виконавчої влади у межах, визначених Конституцією і законами України;

пріоритетності законодавчої регламентації повноважень, організації та порядку діяльності органів виконавчої влади;

публічності та відкритості контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позицій поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління;

відповідальності органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами та іншими суб'єктами, права яких було порушено, та обов'язкового відшкодування заподіяної цим суб'єктам шкоди;

ефективного процесуального механізму оскарження громадянами та іншими суб'єктами порушених прав як у межах системи органів виконавчої влади, так і в судовому порядку.

Утвердження такого підходу до розуміння суспільної ролі адміністративного права є настільки важливим і водночас настільки незвичним для вітчизняної пострадянської адміністративно-правової науки і практики, що це слід було б вважати стрижневою ідеєю всієї сучасної трансформації українського адміністративного права

§ 2. Адміністративно-правові норми та їх застосування.

Розбудова правової демократичної України зумовлює зростання ролі права, бо воно створює для цього необхідні умови: упорядкованість, визначеність, організованість, динамічність суспільних відносин. Це безпосередньо стосується й середовища державного управління, в якому практично втілюється єдність діяльності й структур апарату управління.

У системі права будь-якої держави адміністративно-правові норми посідають особливе місце. Це обумовлюється колом тих суспільних відносин, які підлягають упорядкуванню, охороні та розвитку у відповідності з об'єктивними потребами. Як відомо, майже одностайно визнається, що предметом регулювання адміністративного права є суспільні відносини в сфері державного управління.

Звичайно, об'єктом адміністративно-правових норм є лише ті управлінські відносини, які об'єктивно потребують правового регулювання й можуть бути урегульовані правовою нормою. Значна частина суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, регламентується іншими правовими засобами — індивідуальними актами (правозастосовчими актами), адміністративними угодами, актами реалізації прав та обов'язків, деякі відносини — діловими звичаями, адміністративними прецедентами. У зв'язку з цим значне місце у регулюванні управлінських явищ і процесів, посідають також норми неюридичного характеру — політичні, моральні, корпоративні та ін. Як свідчить законодавча практика, деякі акти вже почали передбачати необхідність дотримання, зокрема, етичних норм при здійсненні державно-управлінських функцій.

Зрозуміло, що кожен елемент цієї системи регулювання управлінських відносин виконує свої завдання та функції. Не применшуючи значення інших елементів, слід зауважити, що провідне місце у ній посідає правова норма, оскільки вона встановлює загальну програму поведінки учасників у сфері державного управління шляхом надання їм суб'єктивних прав і встановлення відповідних юридичних обов'язків.

Певною мірою ця роль притаманна адміністративно-правовій нормі, оскільки вона має забезпечити організованість, стабільність, визначеність відносин у важливій сфері суспільного життя — у сфері державного управління, у тій, яка побудована на засадах принципу «влада-підпорядкування».

У державно-управлінських відносинах одним з суб'єктів завжди має бути носій державно-владних повноважень. Державно-владний характер прав і обов'язків одного із суб'єктів відносин надає цим відносинам особливого змісту.

За допомогою адміністративно-правової норми створюється такий режим управління, який формально виключає будь-яку можливість свавілля у діях суб'єкта — носія владних повноважень. Він має діяти тільки у межах праводієспроможності, встановленої правової норми.

Суб'єкт, стосовно якого здійснюються державно-владні повноваження, діє на підставі принципу — «дозволено все, що не заборонено законом», але якщо правова норма

встановлює його певні обов'язки, він має їх виконувати під загрозою можливості застосування до нього, як і до носія державно-владних повноважень, примусових засобів.

Встановлене адміністративно-правовою нормою правило поведінки не може бути змінено за згодою сторін. Воно обов'язкове для виконання як суб'єктом управління, так і керованим об'єктом. Тому при всій значимості інших засобів регулювання управлінських відносин норма адміністративного права є, і надалі буде, основним засобом забезпечення міцного правового режиму державного управління.

Інтеграція України у світове співтовариство, початок ринкових реформ — все це обумовило не тільки оновлення адміністративно-правових норм, а й створення зовсім нових, відповідаючих світовим стандартам й вимогам. Але ці стандарти, як і вся чинна міжнародна (світова) правнича система, будуються на принципах захисту прав людини.

Між тим адміністративно-правові норми, які Україна успадкувала від колишньої командно-адміністративної системи, були орієнтовані насамперед на захист інтересів держави. Тому при створенні сучасних адміністративно-правових норм слід передусім мати на увазі, що у взаємовідносинах людини з державним апаратом центральною постаттю є людина.

Особливо важливе значення для формування адміністративно-правових норм має положення, сформульоване ст.19 Конституції: ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Тобто держава мусить бути гарантом не лише належної реалізації передбачених Конституцією і законами прав і свобод людини та громадянина, а й неприпустимості не передбачених Конституцією і законами втручання у життя і діяльність особи та примусового впливу на неї, тобто гарантом від беззаконня, самоуправства, зловживання та свавільних рішень органів державної влади й місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Разом з тим органи державної влади й місцевого самоврядування, їх посадові особи мають діяти виключно у межах, визначених відповідними видами правових норм.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти тільки на підставі і в обсязі, які передбачені Конституцією та іншими законами України, оскільки їх повноваження, функції, права і обов'язки підпорядковані, зрештою, служінню особі, суспільству та державі.

Тому одним з напрямів адміністративної реформи в Україні стає політика дерегуляції та розвитку системи управлінських послуг, які надаються на різних рівнях державної влади фізичним та юридичним особам, подолання бюрократизму й адміністративної тяганини.

Визнання людини не об'єктом управління, а, навпаки, необхідність спрямування державного управління на забезпечення потреб людини, обумовлює необхідність нового підходу щодо функцій адміністративно-правової норми. Як відомо, функція — це напрям, в якому відображена соціальна роль й основне призначення адміністративно-правової норми у певний період суспільного життя. Природно, що одна функція, незалежно від характеру суспільного життя, завжди притаманна цій правовій нормі — це функція організації й регулювання управлінських відносин, оскільки без неї неможливо перетворити фактичні відносини в сфері управління в адміністративно-правові.

Незважаючи на те, що правова система України ще й досі має значну

низку адміністративно-правових норм, що залишилися з законодавства радянських часів, які закріплюють пріоритет інтересів державного апарату над інтересами людини, вже починають з'являтися норми, спрямовані насамперед на захист інтересів громадян. Їх об'єднань, інших об'єктів управління.

Цей процес має прискорюватися, оскільки Україна прагне увійти до єдиного правового простору цивілізованих країн. Такі наміри покладають на Україну нові й досить складні обов'язки щодо узгодження національного

адміністративного права з чинними міжнародними нормами.

Адміністративно-правова норма має обов'язкову функцію — забезпечення організації й регулювання відносин у сфері державного управління шляхом встановлення обов'язкового правила поведінки суб'єктів цих відносин. Однак деякі адміністративно-правові норми безпосередньо цю функцію не виконують. Їх суспільне призначення в іншому — сприяти функції організації управлінських відносин. Таке сприяння здійснюється або шляхом визначення тієї чи іншої ситуації, того чи іншого явища, або шляхом презумпції. Перша група норм може бути визначена як норми-дефініції, друга

— як норми-презумпції.

Довгий час законодавець не звертав уваги на необхідність норм-дефініцій, що не сприяло правильному й однаковому застосуванню законів, однаковому їх тлумаченню. Нині становище дещо змінюється, й законодавець все частіше звертається за допомогою до норм-дефініцій для роз'яснення свого ставлення до того чи іншого поняття, яке використовується в правовому акті. З'явлення норм-презумпцій у вітчизняному законодавстві пов'язано насамперед зі зміною характеру впливу держави на економіку, а також характеру планування. З урахуванням цих обставин можна підкреслити, що адміністративно-правова норма — це встановлене, санкціоноване або ратифіковане правило поведінки у сфері державного управління з метою організації й регулювання суспільних відносин (або сприяння цій меті), які забезпечують умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав

та виконання покладених на них обов'язків.

Зрозуміло, норми адміністративного права досить різноманітні, тому в

адміністративно-правовій теорії так багато уваги приділяється їх класифікації. В сучасній теорії права останнім часом поширюється думка щодо поділу норм права головним чином на дозвільні й заборонні. Але, на нашу думку, така класифікація не враховує особливостей адміністративно-правового регулювання відносин, що складаються у сфері державного управління. Ці відносини надто різноманітні за своїм характером, тому не можуть бути

упорядковані тільки двома групами норм.

Інфраструктура правового регулювання управлінських відносин складається з різноманітних за своїм характером норм, оскільки здійснити надійну організацію цих відносин за допомогою норм єдиного напрямку, наприклад, за допомогою лише забороняючих або тільки уповноважуючих норм неможливо.

У літературі іноді затверджується, що для адміністративного права найбільш властиві норми зобов'язуючої орієнтації. Світовий досвід свідчить, що норми заборони можуть складати 5-10, а норми зобов'язання 10-15 відсотків від загальної кількості правових норм. Існує думка,

що у суспільстві настає криза, як тільки кількість норм-дозволів у праві знижується до 50 відсотків. На жаль, останнім часом спостерігається тенденція до збільшення норм заборони, порушення яких тягне адміністративну відповідальність, у той час як є можливість замінити норми заборони дозвільними нормами.

Адміністративно-правові норми, як і норми інших галузей права, має свою структуру. Структура — це внутрішня побудова норми, яка об'єктивно зумовлена потребами правового регулювання. Загально визнано, що норма повинна мати три елементи: гіпотезу, диспозицію, санкцію. Таку ж структуру має й адміністративно-правова норма (за винятком вже згаданих норм-дефініцій та норм-презупцій).

Гіпотеза — це такий елемент адміністративно-правової норми, в якому зазначаються умови, обставини в сфері управління, з настанням яких норма (її диспозиція) здійснюється. Диспозиція — основна частина норми, в якій зазначаються права або обов'язки учасників державно-управлінських відносин. Санкція — це така частина норми, в якій зазначаються заходи адміністративно-правового примусу в разі невиконання обов'язків (а в деяких випадках і прав) учасників адміністративно-правових відносин.

Однак призначення адміністративно-правової норми, коло й характер суспільних відносин, які вона має впорядковувати, впливають на її внутрішню форму. Характерним для більшості адміністративно-правових норм, які фіксують права й обов'язки, форми й методи діяльності органів державного управління й державних службовців, є те, що гіпотеза в них не формулюється. З цим не можна погодитися, оскільки необов'язково, щоб структура норми була тотожна структурі статті закону. Деякі адміністративно-правові норми мають загальну гіпотезу, але вона логічним аналізом завжди може бути знайдена.

Органи державного управління (їх посадові особи) повинні мати оперативну самостійність, тобто у межах закону й з урахуванням ситуації здійснювати свої повноваження шляхом вибору найбільш ефективних форм впливу на учасників управлінських відносин. Таку можливість надає їм не-визначена гіпотеза. Подібного роду гіпотези характерні для адміністративно-правової норми.

Деякі автори звертають увагу ще на такі види гіпотез, які формулюються у адміністративно-правовій нормі — це абсолютно визначені гіпотези, за їх допомогою законодавець виключає можливість органу управління приймати те або інше рішення з урахуванням умов та особливостей місця й часу, пов'язуючи його єдиною умовою. Але більшість адміністративно-правових норм має відносно визначену гіпотезу

Залежно від складу адміністративно-правові гіпотези можуть бути прості або складні. Частіше зустрічається перший вид гіпотез.

Характерна ознака адміністративно-правової диспозиції — це імперативність, оскільки правило поведінки не може бути змінено за згодою учасників управлінських відносин. Значна частина диспозицій має посилковий характер, тобто для детальнішого роз'яснення правила поведінки треба звернутися до іншого правового акту. Таким чином формулюються диспозиції норм-зобов'язань і норм-заборон. Так, ст.168¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає, що виконання робіт, надання послуг громадянам-споживачам, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил, тягне відповідну відповідальність. Тому прийняття постанови про відповідальність правопорушника пов'язано з аналізом стандартів, вимог тощо.

Взагалі стандарти, вимоги та інші технічні нормативи часто формулюються як диспозиції адміністративно-правових норм, тому ці норми слід вважати «нормами з технічним змістом».

Існування норм такого виду обумовлено роллю, яку виконує державне управління, оскільки воно має забезпечити реалізацію загальнодержавних інтересів, з урахуванням галузевих, регіональних, міжгалузевих інтересів окремих організацій тощо.

В окремих випадках адміністративно-правова норма може мати й дозвільну диспозицію — коли законодавець дозволяє учасникам відносин домовитись щодо правила взаємної поведінки у сфері державного управління. Таким чином регулюються відносини при договорі на управлінські послуги.

Як правило, диспозиція адміністративно-правової норми у нормативних актах має абстрактну форму, хоч зустрічається й казуїстична форма, коли зміст диспозиції розкривається шляхом переліку дій, ознак та ін. (див., напр., ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якій міститься перелік дій, що складає дрібне хуліганство).

Санкція, як елемент адміністративно-правової норми, встановлює наслідки її порушення. Кодекс України про адміністративні правопорушення в ст. 24 дає перелік таких санкцій: попередження, штраф, сплатне вилучення предмету, який став знаряддям вчинення або був посереднім об'єктом адміністративного проступку; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину; виправні роботи; адміністративний арешт. Але визнання юридичної особи суб'єктом адміністративного проступку обумовило появу нових видів санкцій — обмеження, або тимчасова заборона певного виду діяльності тощо.

Адміністративний штраф, що накладається на юридичних осіб, впливає на наслідки їх економічної діяльності, але за своєю природою він є правовим, і якщо застосовується до правопорушника органом державного управління, то є адміністративно-правовим. Цивільно-правовий штраф має компенсаційний характер (компенсувати заподіяний збиток), в той же час штраф, як адміністративно-правова санкція, застосовується з метою покарання, тобто має каральний характер.

Для втілення норм адміністративного права в життя необхідно забезпечити безумовну відповідність поведінки суб'єктів адміністративного права (тобто, майбутніх учасників державно-управлінських відносин) вимогам правової норми. Тому правомірні дії суб'єктів, що відповідають приписам норм адміністративного права й полягають в здобутті, використанні прав, виконанні чи дотриманні юридичних обов'язків у сфері державного управління, визначають реалізацію цих норм.

В адміністративно-правовій теорії стверджується, що реалізація таких норм здійснюється у чотирьох формах: використання, виконання, дотримання, застосування. Вважається, що використання — це така форма реалізації, яка полягає в активній поведінці учасників сфери державного управління, що здійснюється ними за їх власним бажанням. Виконання — полягає в активних діях, відносинах суб'єктів, але здійснюються незалежно (а інколи й всупереч) від їх власного бажання. Реалізація норм в формі дотримання полягає у пасивній поведінці суб'єктів (теж незалежно від бажання цих суб'єктів).

Але в теорії права остання форма — застосування норми — відокремлюється від інших форм реалізації норм, оскільки вважається, що застосування — це організаційно-правова діяльність компетентних державних органів, уповноважених на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами. Таке застосування полягає у встановленні

піднормативних формально-обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів з метою створення умов, необхідних для реалізації ними певних норм. Ця позиція має рацію: застосування, на відміну від використання, виконання, дотримання є державно-владною діяльністю, яка не може бути пов'язана з бажанням (чи з його відсутністю) уповноваженого суб'єкта, а має здійснюватися з появою певних умов, обставин.

Окремі автори вважають, що правозастосування є конкретизацією правової норми. Але конкретизація — це функція нормотворця. Ніхто, крім тієї особи, яка створила норму, не може її конкретизувати. Головне завдання застосування адміністративно-правової норми полягає саме у втіленні її приписів щодо суб'єктів управлінських відносин залежно від характеру життєвої ситуації. Умовою цього є абстрактний характер норми й конкретність кожної життєвої ситуації, до якої потрапляють учасники таких відносин.

Держава доручає уповноваженому органу право оцінки ситуацій й порівняння її з умовами, передбаченими в гіпотезі норми й при їх співпадінні — довести до суб'єкта, що перебуває в сфері державного управління, припис щодо його оптимально-обов'язкової поведінки в конкретній життєвій ситуації за допомогою встановлення (зміни, скасування) його прав чи обов'язків. Цим приписом є акт застосування.

Акт застосування норми адміністративного права — це правило поведінки індивідуального характеру, але не всі індивідуальні акти є правозастосувальними. Серед індивідуальних актів правозастосувальні займають особливе місце: вони встановлюють, змінюють, скасовують права й обов'язки конкретних суб'єктів у конкретній життєвій ситуації. Тому службовим призначенням діяльності щодо застосування адміністративно-правових норм є також організація управлінських відносин. Це тягне за собою цілу низку специфічних рис цієї діяльності.

По-перше, діяльність щодо застосування адміністративно-правових норм виконують всі без винятку державні органи, органи регіонального та місцевого самоврядування, громадські об'єднання, які мають державно-владні повноваження (або їх посадові особи). Але якщо для органів державної виконавчої влади застосування норм адміністративного права є основною частиною їх правозастосувальної діяльності, то для інших суб'єктів воно є додатковою до діяльності, пов'язаною із застосуванням норм інших галузей права (кримінального, цивільного тощо) — вони застосовують норми адміністративного права переважно для регулювання внутрішньо-організаційних відносин.

По-друге, застосування норм адміністративного права — це, насамперед, застосування її диспозиції. Диспозиція може застосовуватися всіма суб'єктами правозастосування, тоді як санкція адміністративно-правової норми тільки уповноваженими органами державного управління (в окремих випадках — судом, або іншими уповноваженими на це суб'єктами).

По-третьє, правозастосування становить юридичне значущу державно-управлінську діяльність тільки тоді, якщо воно відбувається на підставі правових норм і в порядку, передбаченому юридичними нормами.

Застосування адміністративно-правової норми, незалежно від ініціатора цього застосування, є завжди організаційно-правовою діяльністю державних структур, яка досить часто пов'язана з втручанням у сферу прав та інтересів громадян й інших учасників управлінських відносин. Це вимагає, щоб така діяльність здійснювалася на законній підставі й в порядку, який регламентований адміністративно-процесуальними нормами.

Цим нормам властиві дві основні ознаки: по-перше, вони регулюють відносини, що виникають в сфері державного управління (незалежно від того, хто є обов'язковою стороною цих відносин); по-друге, вони регулюють не всі державно-управлінські відносини, а лише ті, які виникають у зв'язку з необхідністю розв'язати конкретну життєву ситуацію, тобто вирішити конкретну справу.

Таким чином, адміністративно-процесуальна норма — це встановлене державою правило поведінки, яке закріплює порядок використання прав або виконання обов'язків, передбачених у матеріальних нормах окремих галузей права у конкретній життєвій ситуації в сфері державного управління.

У сучасній адміністративно-правовій літературі, на жаль, мало уваги приділяється вивченню процесу застосування правових норм. Цей процес складається з окремих стадій, кожна з яких вміщує кілька пов'язаних дій, спрямованих на вирішення часткового завдання правозастосування. Діяльність уповноваженого органу щодо застосування норми адміністративного права починається з встановлення фактичних обставин ситуації, що потребує свого вирішення за допомогою правозастосувального акту.

Встановлення фактичних обставин адміністративної справи здійснюється за допомогою доказів. Докази — це фактичні дані, на підставі яких у встановленому законом порядку уповноважена особа (орган) встановлює об'єктивну істину в ситуації, котра потребує застосування адміністративно-правової норми. Ці дані містяться у різноманітних джерелах: письмових документах, поясненнях свідків, актах експертиз тощо. Службова мета доказування — забезпечення прийняття його на основі всебічного й об'єктивного знання обставин справи.

До основних стадій застосування адміністративно-правових норм належать стадії прийняття рішення у справі та оформлення його в акті застосування. Якщо проблемам прийняття рішення у сфері державного управління присвячено в літературі чимало уваги, то значно менше місця відведено характеристиці акту застосування. Проте він виконує важливі функції у сфері державного управління.

По-перше, слід зазначити функцію реалізації конкретних завдань державного управління. Акт застосування забезпечує прогнозування, планування, контроль, координацію та інші призначення державного управління.

По-друге, це функція реалізації норм адміністративного права. За допомогою акту застосування здійснюється перехід державної управлінської волі від абстрактного до конкретного волевиявлення щодо інтересів учасників суспільних відносин.

По-третє, це функція реалізації неправових соціальних норм, оскільки при правозастосуванні реалізуються звичаї та інші соціальні норми.

§ 3. Удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність.

В державному управлінні важливе місце посідає правове регулювання відносин адміністративної відповідальності. Сучасний стан цього адміністративно-правового інституту, не дивлячись на часті зміни норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП), не відповідає належною мірою об'єктивним потребам розвитку демократичного суспільства.

Зокрема, в КпАП поняття адміністративного проступку ототожнюється із поняттям адміністративного правопорушення. Проте адміністративним правопорушенням визначається будь-яке порушення норм адміністративного права. Натомість адміністративний проступок — це таке порушення відповідних правових відносин або відносин що врегульовані іншими соціальними нормами, за яке законодавством передбачене адміністративне стягнення.

Тому доцільно при визначенні цього явища застосовувати термін «проступок», а не два терміна, як це має місце в чинному КпАП. Зважаючи на це зараз розробники нового проекту зазначеного Кодексу дали йому назву «Кодекс України про адміністративні проступки».

Необхідно також ввести в законодавство про адміністративну відповідальність (тобто адміністративно-деліктне законодавство) зміни щодо суб'єкту адміністративного проступку, передбачивши поряд із фізичними Особами й юридичну особу

Зміна суспільно-політичної ситуації в Україні після набуття нею незалежності, розвиток підприємництва на основі різних форм власності, перехід до ринкової економіки та інші чинники спричинили прийняття Верховною Радою України ряду законів, якими було встановлено адміністративну відповідальність юридичних осіб. Такі норми містять, наприклад, Закони України «Про зайнятість населення», «Про об'єднання громадян», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», «Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину», «Про електроенергетику», «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та конгроль за операціями з ними» тощо.

Частина законів включає норми-поняття щодо цієї відповідальності, не передбачаючи розміру штрафних санкцій, порядку провадження в справі тощо. Наприклад, стаття 30 Закону України «Про об'єднання громадян» визначає, що «в разі грубого або систематичного вчинення правопорушень, за поданням легалізуючого органу або прокурора на об'єднання громадян може бути накладено штраф в судовому порядку». Разом з тим переважна частина законів встановлює відповідальність в повному обсязі, тобто норми «прямої дії», при цьому порядок провадження в цих справах, оскарження рішень органів, уповноважених накладати стягнення є різним. Так, Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» визначено норми матеріального права: склади правопорушень, що посягають на охорону суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, визначено види стягнень (основним з яких є штраф) і його розміри, та процесуальні норми: органи, які уповноважені розглядати справи про правопорушення, перелік посадових осіб, яким надано право накладати штраф, порядок виконання і оскарження рішень про притягнення до відповідальності.

Законодавець, встановлюючи адміністративну відповідальність юридичних осіб, вживає терміни «штраф», «відповідальність у вигляді штрафу». Незважаючи на те, що стосовно юридичних осіб термін «адміністративна відповідальність» безпосередньо не вживається, є підстави стверджувати, що у всіх випадках мова йде саме про адміністративну відповідальність. Це твердження ґрунтується на положеннях теорії права про наявність таких основних, загально визнаних видів юридичної відповідальності, як дисциплінарна, адміністративна, кримінальна та цивільно-правова. Деякі вчені-правознавці розглядають питання про існування таких видів відповідальності, як конституційно-правова, матеріальна, відшкодування моральної шкоди.

Накладення на підприємство, установу або організацію штрафу безперечно є юридичною відповідальністю, яка полягає в обов'язку юридичної особи-правопорушника понести негативні наслідки у вигляді стягнень, які від імені держави накладають посадові особи уповноважених органів. Адже види стягнень у вигляді штрафу є атрибутом адміністративної відповідальності

Адміністративній відповідальності як юридичних так і фізичних осіб притаманні такі спільні ознаки: публічний державно-обов'язковий характер;

зосередження права накладення стягнень в органах виконавчої влади (наявність органів адміністративної юрисдикції); репресивний характер;

особливий порядок притягнення до відповідальності; встановлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, та відповідальності за них законом.

Певну увагу проблемам інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб було приділено на Першій національній науково-теоретичній конференції «Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування», яка відбулася 18-21 червня 1998 року в м. Яремче Івано-Франківської області. В Концепції реформи адміністративного права України, проект якої було представлено на конференції, зазначено, що потребує обговорення необхідність введення в адміністративне законодавство термінів «фізичні особи» і «юридичні особи» як суб'єктів адміністративного проступку.

Одним з маловивчених є питання про суб'єктивну сторону складу адміністративного правопорушення, суб'єктом якого виступає підприємство, установа, організація або об'єднання громадян. За положеннями сучасної правової науки однією з ознак суб'єктивної сторони правопорушення є вина, тобто психічне ставлення правопорушника до своїх дій та їхніх наслідків, виявлене у формі умислу або необережності.

Є безсумнівним, що юридичні особи можуть виступати як суб'єкти цивільно-правової відповідальності. Згідно зі статтею 441 Цивільного кодексу України, в зобов'язаннях із заподіяння шкоди вина юридичної особи проявляється у винних діях чи бездіяльності її працівників, вчинених під час виконання ними трудових (службових) обов'язків.

Стаття 23 Цивільного кодексу України дає визначення юридичної особи:

це — організації, які мають відокремлене майно, можуть від свого імені набувати майнові та особисті права, носити зобов'язання тощо. Як відомо, організація є відповідним чином оформленою системою, яка має суб'єкт управління (адміністрацію). Крім того, в окремих видах організацій до їх суб'єктів управління слід віднести і збори акціонерів або збори членів даної організації. Адже рішення не завжди приймається керівництвом організації. Часто керівництво виконує рішення зборів.

Тому визначаючи суб'єктивну сторону адміністративного проступку за участю організації (юридичної особи) слід зважити на той фактор, що ця вина не може розглядатися так, як це передбачено ст. 441 ЦК України (відповідальність організації за шкоду, заподіяну з вини її працівників), оскільки рішення може прийматися зборами акціонерів, а останні, як відомо, можуть не бути працівниками організації. Отже, адміністративну відповідальність юридичної особи не можна розглядати ні як відповідальність посадової особи, ні як відповідальність адміністрації, ні як відповідальність колективу організації. Це нове явище в адміністративному праві, народжене соціально-економічними перетвореннями в українському суспільстві.

З суб'єктивної сторони, адміністративний проступок, вчинений юридичною особою, характеризується як винне діяння. Вина юридичної особи є психічне ставлення осіб, які знаходяться в безпосередніх організаційно-правових відносинах з нею, причетних до протиправних діянь, виражених в актах юридичної особи, що завдали шкоди суспільним відносинам порядку управління, до цих діянь та їхніх наслідків, виявлене у формі умислу або необережності.

Адміністративна відповідальність юридичної особи не є відповідальністю колективною. Адже поняття колективу, в тому числі трудового; має свої особливості, з якими особливості поняття юридичної особи не збігаються.

Встановлення юридичної, зокрема адміністративної, відповідальності є одним із ефективних засобів забезпечення дотримання учасниками правовідносин приписів правових норм. З огляду на це, практичне значення нормативного визнання підприємств, установ, організацій або об'єднань громадян суб'єктами адміністративної відповідальності полягає в тому, що в ряді випадків при порушенні порядку і правил, встановлених законодавством, не має можливості встановити відповідальність безпосередньо посадових осіб. Наслідком безкарності правопорушень стає зниження ефективності державного управління у певних сферах, нанесення збитків інтересам держави і суспільства.

Інститут адміністративної відповідальності має багато спільного з інститутами кримінального законодавства, правові відносини адміністративного процесу — з цивільним процесуальним та кримінальним-процесуальним правом. Тому реформування адміністративної відповідальності та адміністративного процесу вимагає відповідних змін і в названих галузях права.

Процес підготовки оновленого Кодексу України про адміністративні проступки розпочався порівняно давно, і тепер відповідний законопроект на основі переосмислення закономірностей розвитку суспільних процесів зазнав докорінних змін. З'явилося нове поняття адміністративного проступку, його суб'єктом передбачається не тільки фізична, але й юридична особа, запроваджено інститут співучасті у скоєні проступку тощо.

Однак проекти Кодексу про адміністративні проступки та Кримінального кодексу не вирішили одного з основних завдань — чіткого відмежування кримінальних правопорушень від адміністративних проступків.

Традиційно вважалось, що особлива частина Кодексу про адміністративні проступки охоплює склади проступків, які не є суспільне небезпечними. Кримінальне законодавство передбачає в особливій частині Кримінального кодексу норми щодо злочинів, однією з основних ознак яких є суспільна небезпечність діяння.

Але розмежування адміністративних проступків і кримінальних правопорушень (злочинів) лише за ознакою суспільної небезпеки та засобами регулювання (адміністративне або кримінальне право) є недостатнім. Вимоги щодо однорідності суспільних відносин, які визначають предмет регулювання адміністративного права, в інституті адміністративної відповідальності не витримані.

Нормами особливої частини чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення охоплені проступки, які до сфери управління не ма-ють ніякого відношення. Наприклад, проступки, які передбачені в статтях 42-1 «Виробництво, заготівля, реалізація сільськогосподарської продукції, що містять хімічні препарати понад граничне допустимі рівні концентрації», 42-2 «Заготівля, переробка або збут радіоактивне забруднених продуктів

харчування чи іншої продукції», 45 «Ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу», 51 «Дрібне розкрадання державного або колективного майна» та багато інших.

Ці проступки не можна вважати адміністративними, оскільки відносини, що охороняються названими вище нормами, не мають ніякого відношення до державного управління або місцевого самоврядування. Але це і не злочини, оскільки вони не несуть в собі великої суспільної небезпеки. Постає питання, з яким же видом правопорушень у даному випадку ми маємо справу.

Звернемося за досвідом до законодавства зарубіжних країн. Більшість з них в системі кримінального законодавства мають статті, норми яких передбачають склади злочинів, і статті, в яких передбачаються склади кримінального проступку (наприклад, США, Великобританія, Франція, Нідерланди, тощо). За скоєння кримінального проступку в основному передбачені невисокі стягнення, які не тягнуть за собою судимості.

Викладене вище дає змогу вести мову про доцільність передбачення в українському законодавстві кількох видів протиправних діянь: 1) адміністративних проступків; 2) кримінальних проступків; 3) злочинів.

Розмежування таких протиправних діянь доцільно здійснювати на основі таких критеріїв, як ступінь завданої ними шкоди суспільним відносинам, вид об'єкту правопорушення, суб'єкт юрисдикції, тяжкість та вид стягнень, що передбачаються за їх скоєння, суб'єкт правопорушення.

За ступенем шкідливості варто виділити правопорушення з високим, значним та невисоким рівнем суспільної шкоди.

Правопорушення з високим рівнем суспільної шкоди (суспільне небезпечні), незалежно які правовідносини вони порушують, в українському праві при наявності деяких інших ознак вважаються злочином.

Відмежування проступку (як кримінального так і адміністративного) від злочину, хоч і представляє собою проблему, але законодавець знаходить можливості її вирішення. Цього не можна поки що сказати про відмежування кримінального проступку, склад якого взагалі ще не визначений кримінальним законодавством від адміністративного. Тому при розмежуванні цих двох видів правопорушення варто використовувати разом з критерієм «ступінь заподіяної шкоди» інших критеріїв.

Значним рівнем суспільної шкоди доцільно характеризувати кримінальний проступок. Правопорушення з невисоким рівнем суспільної шкоди можна розглядати однією із ознак адміністративного проступку.

Розмежування кримінального проступку від адміністративного, доцільно провести також за об'єктом (відносинами, які охороняються тією чи іншою галуззю права) та за суб'єктом юрисдикції.

До адміністративних проступків слід віднести лише ті з них, які посягають на встановлений порядок управління в широкому значенні цього терміну. Це означає, що ними можуть вважатися проступки, які посягають на порядок управління у сфері громадської безпеки, охорони природи, якості продукції метрології та стандартизації, транспорту, загального військового обов'язку тощо.

Проступки доцільно розділити на кримінальні та адміністративні в залежності від суб'єкту юрисдикції. Суб'єктами адміністративної юрисдикції є органи виконавчої влади, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а справи про кримінальні проступки розглядатимуть суди загальної юрисдикції, які спеціалізуються на кримінальних справах.

Ще одним важливим критерієм розмежування адміністративного та кримінального проступку є тяжкість та вид стягнення. Такі стягнення, як виправні роботи, конфіскація майна, арешт слід передбачати лише для кримінальних проступків.

За суб'єктом правопорушення кримінальні й адміністративні проступки також можуть бути розмежовані. Адміністративну відповідальність мають нести як фізичні, так і юридичні особи, відповідальність за кримінальний проступок — лише фізичні особи (громадяни, посадові особи і т.ін.).

Нарешті, юридичні склади кримінальних проступків і злочинів доцільно передбачити в єдиному кодифікованому акті — Кримінальному кодексі України. В ньому необхідно визначити поняття кримінального проступку, його особливості, в окремому розділі варто передбачити статті, в яких визначатимуться санкції за кримінальні проступки та інше.

Порядок провадження у справах про скоєння кримінального проступку мусить бути передбачений окремим розділом в Кримінально-процесуальному кодексі України.

§ 4. Необхідність і завдання реформування українського адміністративного права.

Із світового досвіду відомо, що в період серйозних трансформацій полі-тико-правових систем, а ми зараз переживаємо таку трансформацію, саме галузь адміністративного права потребує істотних перетворень, а отже, відповідного науково-теоретичного забезпечення.

Це цілком зрозуміло, оскільки адміністративне право є однією з провідних галузей права в кожній демократичній країні. Адже як, наприклад, галузь цивільного права виконує своєрідну системостворюючу функцію в сфері приватного права, так і адміністративне право виконує таку ж функцію в сфері публічного права.

Досвід сучасних розвинених держав Європи свідчить, що демократична перебудова національних адміністративно-правових доктрин і законодавства у післявоєнний час тривала по кілька десятків років. Напевне, рекордним тут можна вважати приклад Великобританії, де подібний процес, за оцінками самих британських адміністративістів, тривав майже п'ятдесят років.

Що ж стосується України, то в перші приблизно 5-6 років після набуття державної незалежності у розвитку адміністративного права відбувався, можна сказати, явний застій

Зокрема, дуже повільно і нерішуче оновлювалося адміністративне законодавство. Скажімо, окрім регулювання діяльності органів правоохоронної спрямованості, серед нових адміністративно-правових актів загального характеру можна назвати хіба що прийнятий у 1993 році Закон України «Про державну службу»

На цьому фоні все більш відчутним стало відставання від нових вимог практики державотворення української адміністративно-правової науки. На жаль, реальним фактом є те, що на сьогодні у нас підготовлено одиничні вузівські підручники з адміністративного

права. Майже не видаються монографічні роботи по теоретичних інститутах цієї галузі права. В цілому за попередні роки значно скоротилась чисельність учених-адміністративістів.

Лише після прийняття у 1996 році Конституції України почали змінюватися на краще несприятливі тенденції розвитку національного адміністративного права.

Два вирішальних фактори значно цьому сприяли: по-перше, утворення Президентом України у 1997 р. Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, і — головне — покладення на цю комісію завдання підготовки Концепції адміністративної реформи; по-друге, це — прийняття в тому ж році Кабінетом Міністрів України рішення про створення Робочої групи, якій доручалась підготовка Концепції реформи українського адміністративного права і, крім цього, розробка проекту Адміністративного кодексу України.

Не можна не відзначити, що обидві ці події не мали аналогів в історії нашої країни. Особливо ж неординарним, і не тільки, здається, для нашої країни, слід визнати урядове рішення щодо розробки Концепції реформи адміністративного права. Це, дійсно, надзвичайно рідкісний випадок, коли держава офіційно ставить завдання по концептуальному забезпеченню реформування цілої галузі національного права, причому галузі фундаментальної.

Відповідно до цього завдання в 1998 році проект зазначеної Концепції був підготовлений. Його творча апробація була розпочата на Першій національній науково-практичній конференції з адміністративного права, яка відбулася у тому самому році і стала важливою віхою в консолідації сил адміністративістів України.

Творчий потенціал згаданої Концепції полягає, насамперед, в тому, що вона орієнтує весь процес реформування адміністративного права і зусилля дослідників на постановку і вирішення проблем по кількох основних напрямках.

Перший стосується необхідності переосмислити ряд ключових науково-теоретичних засад адміністративного права, тобто розвинути і оновити саму доктрину адміністративного права як самостійної галузі української юридичної науки.

Другий напрямок зв'язаний з необхідністю суттєво змінити, оновити або доповнити усі основні частини величезного масиву чинного адміністративного законодавства, яке сьогодні за своїм змістом не відповідає не тільки потребам формування громадянського суспільства, побудови соціальної, демократичної, правової держави, а, крім того не відповідає і вимогам здійснення адміністративної реформи.

І, нарешті, третій напрямок зумовлений необхідністю з'ясувати підходи до побудови внутрішньої структури нормативної системи адміністративного права. При цьому важливо врахувати потреби збереження її, з одного боку, галузевої цілісності, єдності адміністративного права, а з другого — поглиблення її внутрішньогалузевої диференціації.

Основні висновки Концепції вже набули досить широкого поширення. Найбільш цінним є те, що деякі ідеї вже знайшли втілення у законопроект-ній практиці. Причому у дуже важливих для державотворення актах: наприклад, в Законі «Про Кабінет Міністрів України», в проектах Кодексу основних правил поведінки державного службовця, нової редакції Закону «Про

державну службу», Закону «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади».

Крім того, безпосередньо на підставі відповідних розділів Концепції за дорученням Державної комісії з проведення адміністративної реформи та уряду України розпочата розробка таких принципово нових для нашого законодавства актів, як Кодекс адміністративних процедур і Закон «Про державний контроль у сфері виконавчої влади».

Вже один цей перелік законопроектних робіт свідчить про велику кількість і різноманітність висвітлюваних в Концепції проблем реформування адміністративного права. Причому Концепція аж ніяк не має на меті остаточно і безапеляційно вирішити всі ці проблеми. Дана справа, безумовно, потребує подальших, зростаючих зусиль як учених, так і практиків.

Разом з тим треба підкреслити, що в процесі підготовки і обговорення Концепції реформи адміністративного права в середовищі фахівців виявилось два протилежних підходи.

Перший полягає в тому, що існуюче адміністративне право необхідно якісно модернізувати на засадах правової державності. Необхідно тому, що його нинішній стан не відповідає обраним новим соціально-економічним і політико-правовим орієнтирам розвитку українського суспільства і здатний,

враховуючи фундаментальне значення цієї галузі права, істотно гальмувати цей розвиток.

Другий підхід, ґрунтуючись на тих же самих оцінках невідповідності існуючого адміністративного права новим історичним орієнтирам розвитку, зводиться, проте, навпаки, до того, що саме сьогоднішні соціально-економічні реалії України як раз і унеможливають в принципі вирішення

завдання підтягнути інститути адміністративного права до світових правових стандартів.

Звідси реформування адміністративного права з орієнтацією на ці стандарти означатиме механічний перенос у нашу дійсність адміністративно-правових інститутів розвинених зарубіжних країн, що є нічим іншим, як «химерною мрією» (за висловом одного з авторів наведеної позиції). Тому з реформою не треба поспішати, оскільки не можна забігати вперед. Треба, як вважають ці автори, просто очікувати, що по мірі об'єктивного процесу становлення ринкових економічних відносин і громадянського суспільства інститути адміністративного права (і не тільки цієї, а й всіх інших галузей) поступово вдосконалюватимуться.

З огляду на наведене, стосовно концептуальних ідей реформування українського адміністративного права треба, перш за все, сказати, що про якесь «підтягування» до «світових правових стандартів» говорити взагалі недоречно. Вже хоча б тому, що існуючі в різних країнах світу правові стандарти — досить різні, і про щось єдине «світове» говорити не можна.

Насправді ж прихильники реформування адміністративного права виходять з того, що в більшості розвинених європейських країн адміністративне право базується на ряді однакових принципів. По них, до речі, виданий у 1996 р. спеціальний «Довідник Ради Європи з принципів адміністративного права, які стосуються відносин між адміністративними органами та приватними особами». І це не можна не враховувати.

Тому замість посилань на неіснуючі «світові правові стандарти», точніше було б говорити про «загальноєвропейські принципи адміністративного права». Але справа, звичайно, не в термінології.

Питання стоїть інакше: все ж таки потрібно і своєчасно — чи не потрібно і не своєчасно — наближати національне адміністративне право до цих стандартів, або принципів?

Відповіді на це питання тим, хто рекомендує не поспішати з таким наближенням, можна просто — треба уважніше читати українську Конституцію. Адже в ній більшість так званих «світових правових стандартів» вже три роки як записана. Це, зокрема, такі принципи, як: верховенство права;

законність; рівність всіх перед законом; пріоритет закону у регулюванні виконавчої влади; свобода доступу до інформації; судовий захист від неправомірних дій виконавчої влади; а також деякі інші принципи, що поширюються на адміністративне право.

Отже, дорікати авторам Концепції реформування адміністративного права за намір «підтягнути інститути адміністративного права України до світових правових стандартів» — це явне перебільшення.

Адже фактично мова йде про підтягування не до «світових стандартів», а про «підтягування» (якщо вже так висловлюватись) до «стандартів» власної Конституції України. Іншими словами, реформування адміністративного права орієнтується, насамперед, на приведення цієї галузі права у максимально повну відповідність до вимог і положень Конституції України.

Ще одне міркування з приводу необхідності і своєчасності реформування адміністративного права полягає в тому, що новий підхід до визначення адміністративного права має відбитися, передусім, в таких ключових елементах адміністративно-правової теорії, як предмет і метод регулювання адміністративного права.

Подібні зміни, на мій погляд, також є обов'язковим елементом реформування адміністративного права. І всупереч уявленням противників реформування, для проведення таких змін зовсім необов'язково очікувати виникнення нових соціально-економічних реалій

Проілюструвати необхідність внесення цих змін можна на таких цілком зрозумілих прикладах.

Зокрема, стосовно предмету адміністративного права. Визначення такої нової функції адміністративного права, як правореалізаційна, зумовлює доцільність виділення у змісті предмету адміністративного права окремої групи суспільних відносин, які відмінні від традиційних, тобто владно-субординаційних, управлінських відносин.

Відносини цієї групи, зокрема, складаються в процесі надання органами виконавчої влади багатоманітних, так званих управлінських послуг громадянам і юридичним особам. Але що таке «управлінські послуги»? Управлінські послуги — це новий елемент взаємовідносин держави з людиною. Ними слід вважати численні різного роду дозвільно-ресстраційні дії державних органів за відповідними зверненнями фізичних і юридичних осіб.

Традиційно такі дії розглядались як прояв владно-розпорядчої діяльності органів державної влади стосовно громадян.

Насправді ж ці дії слід оцінювати як виконання обов'язків держави перед громадянами, спрямованих на створення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і свобод. Таке розуміння відповідає новій ідеології «служіння держави» перед

людиною. Отже, «служіння» з боку виконавчої влади це і є, в першу чергу, надання управлінських послуг.

Інститут управлінських послуг поки що не сприйнятий багатьма українськими ученими і практиками. Окремі опоненти, наприклад, вважають, що характер виконавчої влади виключає розвиток в її сфері відносин,

пов'язаних з наданням послуг, оскільки такі відносини — це сфера цивільно-правового регулювання.

Поширення подібних галузевих стереотипів і догм — це сьогоднішня наша реальність, їй важко, звичайно ж, відразу здолати, але, все ж таки, робити це потрібно. Важливо всім усвідомити, що влада — це реалізація не

тільки зобов'язуючих громадянина правомочій, але і обов'язків держави перед громадянином.

В міру демократизації держави таких обов'язків з її боку стає все більше. І це має також стимулювати реформування адміністративного права.

Розглянута нова риса предмету адміністративного права — це лише один з прикладів безпосереднього зв'язку реформування адміністративного права із змінами методу адміністративно-правового регулювання.

В чому загалом полягає суть новацій у змісті методу адміністративного права?

Хоч традиційний для адміністративного права імперативний метод регулювання (так званий метод владних приписів) залишається непохитним, однак поширюються деякі нові форми його прояву. Вони свідчать про створення якісно нового, відмінного від колишнього, адміністративно-правового

режиму регулювання відносин між органами виконавчої влади, їх посадовими особами і громадянами.

Цей новий адміністративно-правовий режим забезпечується шляхом встановлення: а) по-перше, рівних взаємних можливостей вимагати належну поведінку як з боку органів, так і з боку громадян (це має відбитися в оновленому правовому регулюванні адміністративних процедур); б) по-друге, юридичного захисту прав і свобод громадян у разі їх порушення з боку органів (це має знайти відображення у нових принципах адміністративного судочинства).

Утвердження такого правового режиму управлінських відносин робить громадянина значно більш «рівноправним» партнером у стосунках з державою, її органами і посадовими особами. І таких випадків існуватиме все більше, що також властиве демократичним, соціальним, правовим державам.

Підсумовуючи, треба підтвердити висновок, що необхідність такого реформування цілком назріла і зволікати з цим не має достатніх підстав. Головне ж полягає в тому, що в основу реформування покласти суттєво оновлене, більш демократичне осмислення суспільного призначення адміністративного права. Інакше кажучи, має бути доктринально створена і практично запроваджена в життя якісно нова ідеологія адміністративного праворозуміння.

Глава XI. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

§ 1. Особливості державного управління в сфері економіки ринкової орієнтації.

Держава, економіка і право — є, як відомо, взаємообумовленими явищами та категоріями. Через існуючі між цими категоріями зв'язки й проглядаються закономірності співвідношення економічного базису і державно-правової надбудови. Досвід багатьох держав світу засвідчує, що не можна побудувати могутню державу без опори на добре відрегульовану в правовому відношенні економіку. Проведення державою відповідної економічної політики вимагає динамічного й адекватного розвитку та вдосконалення правової системи.

На сучасному етапі наша держава намагається створити цілісну програму соціально-економічного розвитку, реформувати економіку, забезпечити необхідні механізми господарювання, відповідну фінансово-бюджетну, кредитну та грошову системи.

Поряд з цим сфера безпосереднього державного управління економікою сьогодні звучується. Якщо раніше домінувала й зміцнювалась державна власність на засоби виробництва, а більшість підприємств, об'єднань та інших об'єктів перебувала у власності держави, то вона була покликана через систему своїх органів здійснювати управління ними.

Нині ситуація докорінно змінилась. Здійснюються процеси приватизації державної власності, а відповідно й зменшується кількість господарських об'єктів, які функціонують на основі цієї форми власності. Якщо розглянути у галузевому розрізі, то найбільше приватизованих підприємств спостерігається у будівельній галузі, переробній та у сфері торгівлі. Щодо територіального показника, то найбільше підприємств було приватизовано у центральних та східних регіонах країни.

На відміну від перших етапів так званої ваучерної приватизації або передачі державного майна у власність трудових колективів підприємств і організацій, які виявились не досить ефективними, зараз в Україні розпочався процес переважно грошової приватизації, в тому числі продаж великих українських підприємств на міжнародних торгах.

Зміна структури власності призводить і до зміни структури самого управління. Якщо в даний час майно перебуває переважно у державній власності, то це, звичайно, обумовлює необхідність існування відповідної й розгалуженої системи органів державного управління, на які покладаються виконавчі та розпорядчі функції щодо використання цього майна. Адже у такому випадку держава, виступаючи монополістом — власником цього майна, покликана організувати ефективне управління. Якщо ж буде забезпечено значне зменшення долі майна у державній власності, то це викличе адекватні зміни у системі державного управління й призведе до відповідного звуження системи державного управління, що функціонує у економічній сфері.

Але це не означає, що процеси використання майна, яке перебуватиме у недержавній власності, відбуватимуться поза впливом з боку держави. Зміняться характер і форми впливу. Якщо раніше держава як власник абсолютної більшості майна здійснювала через відповідну систему виконавчих органів управлінську діяльність, тобто здійснювала функції суб'єкта управління, то в перспективі ці функції наповняться більш координуючим,

регулятивним змістом і характером. Практично відпадає необхідність використання так званих адміністративних методів управління.

Як відомо, адміністративні методи управління впливають із самої сутності державного управління, яке передбачає владність одних і підпорядкованість інших. У цьому випадку через відповідну систему органів державного управління, їх службових осіб держава як суб'єкт і власник майна здійснювала необхідність функції в економічній сфері.

В основу адміністративних методів покладено, насамперед прийняття обов'язкових для нижчих ланок управління рішень, які здійснювали прямий вплив на об'єкт управління шляхом одностороннього визначення для нього завдань, а у ряді випадків — шляхів і засобів їх розв'язання. Таким вагомим інструментом свого часу, наприклад, виступало планування з боку держави. Це одночасно було і функцією і методом державного управління.

Звичайно, держава використовувала й економічні методи, поєднуючи їх з адміністративними. В основу цих методів покладено використання таких економічних важелів та стимулів, як ціна, кредит, прибуток (дохід), державне замовлення та ін. Зміст економічних методів не передбачає прямого впливу на підпорядковані об'єкти управління, а створює для них за допомогою економічних важелів та стимулів таку економічну ситуацію, яка б диктувала відповідну їм поведінку з метою досягнення позитивних економічних наслідків, тобто стимулювала економічну зацікавленість

В умовах домінування недержавної власності держава здійснюватиме відповідну політику в економічній сфері, реалізуючи в ній свою господарсько-організаторську, соціальну та інші функції. Але в той же час у такій політиці має домінувати не диктат, а регулювання, контроль, координація й т.ін., а також переважно методи економічного характеру, в основу яких покладається розумна податкова система, що стимулювала б виробництво та підприємництво. Потребує свого вдосконалення й кредитна політика, яка проводиться державою.

Взагалі, у такій економічній ситуації, із урахуванням структурної перебудови власності, завдання полягає у тому, щоб перетворити перші, хоча ще далеко й не розвинуті ринкові засади, в активний інструмент, який би сприяв ефективній діяльності всіх учасників суспільного виробництва.

Одночасно сьогодні висловлюється чимало думок, зміст яких зводиться до повного ігнорування централізованого регулювання з боку держави, можливості її функціонування лише на основі ринкових відносин. При цьому не враховуються ні історія економічного розвитку України, ні масштабність і структурна складність народногосподарського комплексу, ні поділ праці та її кооперація, ні інші фактори, наявність яких вимагає централізованого регулювання економічних процесів.

Однак суспільне виробництво, розподіл і обмін складаються із багатьох галузей, які одночасно є самостійними системами з їх внутрішніми взаємозв'язками та закономірностями функціонування. Враховуючи такі фактори, не можна їх просто ігнорувати та будувати економіку лише виключно на ринкових механізмах. Не слід відмовлятися від суттєвої ролі держави в економічній сфері, недооцінювати роль державного регулювання та управління.

Важливим інструментом державного регулювання економіки, як і державного управління в цілому, було, є й буде право. Україна, як суверенна держава, зробила значні кроки у створенні своєї власної цілісної правової системи. За останні роки Верховною Радою прийнято багато законів, які регулюють відповідні відносини, пов'язані з власністю,

підприємництвом, банківською, інвестиційною та зовнішньоекономічною діяльністю, оподаткуванням, захистом прав споживачів, здійсненням валютної політики, приватизацією тощо. Це так звані «економічні» закони.

Окрім економічних законів, у багатьох інших законах міститься чимало норм, які стосуються регулювання відносин в економічній сфері. Наприклад, Закон України від 1 березня 1991 р. «Про зайнятість населення», не слід розглядати як закон, який спрямований лише на захист населення від безробіття, створення соціальних гарантій з боку держави в реалізації громадянами права на працю. Цей закон пов'язаний із економікою як підприємств, так і України в цілому.

Наскільки важливе значення має належне законодавче регулювання для вирішення складних проблем економічного розвитку свідчить, зокрема, досвід створення та розвитку правових умов іноземного інвестування. Залучення іноземних інвестицій є одним із суттєвих засобів фінансування виробничого, соціально-економічного та науково-технічного розвитку держави

Навіть такі високорозвинуті держави, як США, Великобританія, Японія, Німеччина, Франція та інші широко користуються іноземними інвестиціями для економічного розвитку держави.

Чинне законодавство визначає два основні види іноземного інвестування: інвестування, яке використовується спільно з вітчизняними підприємцями, та інвестування як різновид самостійної, на власний ризик, підприємницької діяльності, іноземної юридичної або фізичної особи. Чотири роки тому Верховна Рада ухвалила Закон України «Про державну програму заохочення іноземних інвестицій в Україні», введений у дію з 1 березня 1994 року. Ця програма має на меті заохочення вкладення іноземного капіталу в пріоритетні галузі економіки України за рахунок надання податкових пільг й страхових гарантій найбільш ефективним інвестиційним проектам, вдосконалення системи правового регулювання іноземного інвестування, розвиток інфраструктури міжнародного бізнесу та інших передумов іноземного інвестування. Проте в силу багатьох політичних, економічних, правових та організаційних факторів більшість передбачених програмою інвестиційних проектів не були реалізовані.

Практика свідчить, що, незважаючи на деякі здійснені державою заходи, іноземні інвестори надто обережно надають свої кошти. Це зумовлено низкою причин: соціально-економічними труднощами в сучасній Україні, дефіцитністю продукції виробничо-технічного призначення, товарів та послуг, непослідовністю законодавця та рішень уряду України тощо. У цих умовах потрібно ширше застосовувати міжнародно-правове регулювання інвестиційної роботи через укладання міжнародних угод про заохочення та взаємний захист капітальних вкладень, що мають на меті створення нормального інвестиційного клімату в Україні.

Такі угоди сприяли б, з одного боку, залученню до національної економіки провідних іноземних фірм передової техніки та технологій, досвіду керівництва, підвищенню кваліфікації робітників, залученню матеріальних та фінансових ресурсів. З іншого боку, такі угоди заохочували б зарубіжних партнерів виконувати свої зобов'язання щодо стимулювання та забезпечення сприятливих умов для дії українських капітальних вкладень на своїй території.

Під час підготовки цих угод необхідно визначати вид режиму, який надається іноземному інвестору: режим найбільшого сприяння чи національний режим. Вважають, що більшого рівня інтеграції в національну економіку надає іноземному капіталу національний режим, тобто надання таких самих умов, що мають місцеві інвестори. Ця, на наш погляд, позиція не завжди правильна, оскільки деякі держави мають спеціальне регулювання стосовно

іноземних капітальних вкладень. Причому положення відповідних документів можуть бути як більш, так і менш сприятливими порівняно до умов підприємницької роботи власних інвесторів.

Повертаючись до проблем, пов'язаних з розробкою нового та вдосконаленням чинного законодавства, за допомогою якого здійснюється державне регулювання в економічній сфері, необхідно зазначити, які формування ринкових основ економіки потребують структурних перетворень у державному регулюванні відносин, що виникають на фондовому ринку капіталу, кредитному й валютному ринках, ринку робочої сили та ринку товарів. Кожний з цих сегментів загальнонаціонального економічного ринку потребує власних і водночас взаємоузгоджених та визначених законами механізмів державного регулювання.

В умовах перехідного періоду є цілком виправданим і доцільним розвиток підприємницького законодавства шляхом створення норм, які закріплюють принципові засади в межах галузевих кодифікованих актів, а також в законодавчих актах інтеграційного характеру, що вже утворили окрему комплексну галузь законодавства. Основними складовими частинами цього законодавства можна розглядати законодавство про цінні папери, інвестиційне, біржове, страхове, банківське законодавство тощо. Саме у цьому законодавстві має бути визначений обсяг публічно-правового регулювання підприємницьких відносин, форми, методи й межі втручання державних інституцій у ці відносини.

Серед правових актів, які могли б сприяти реалізації цієї мети, можна назвати Закон України «Про державну підтримку і правовий захист підприємництва», а також закони, спрямовані на боротьбу з корупцією, організованою злочинністю, рекетом, котрі мали б гарантувати безпечні умови для розвитку підприємницької діяльності. Необхідно різко скоротити кількість дозволів та ліцензій, одержання яких вимагається у процесі зайняття підприємницькою діяльністю. Значну увагу також необхідно приділити чіткому визначенню порядку здійснення стягнення на майно, на кошти. Зокрема, доцільно спростити процедуру щодо банкрутства з метою надання можливості кредиторам повернення своїх коштів шляхом конфіскації окремих актів підприємств-банкрутів.

Закон України «Про підприємства в Україні» має бути переглянутий у частині уточнення правового статусу категорії державних (казенних) підприємств, які погребують встановлення особливого режиму функціонування. Закон України «Про господарські товариства» має залишатись базовим при створенні майбутнього законодавчого акта про суб'єкти підприємництва та ділове партнерство. Цей акт має чітко визначити правовий статус акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю та різних типів партнерств.

Регулювання вертикальних відносин в економіці має бути реалізовано поза межами дії Цивільного кодексу, де держава може втручатись за допомогою адміністративних важелів у сферу економічних відносин. У цьому випадку вона (держава) покладає обов'язки на учасників економічної діяльності в галузях енергетики (насамперед ядерної), транспорту та зв'язку загальнонаціонального призначення, охорони здоров'я, соціального захисту, природокористування й захисту навколишнього середовища, громадської безпеки тощо.

Вдосконалення галузей законодавства з питань державного регулювання економічного розвитку суспільства має бути спрямоване на створення умов, які сприяли б стимулюванню фізичних і юридичних осіб до інвестиційних нагромаджень за рахунок капіталізації прибутків, а також оптимальної та ефективної державної податкової політики.

Важливо врегулювати податкові відносини за рахунок створення необхідної правової бази, яка гарантувала б суб'єктам підприємницької діяльності, а також громадянам стабільність і

прогнозованість оподаткування, забезпечувала б умови та механізм належної сплати податків усіма платниками.

Стан розвитку законодавчого регулювання економіки України переконливо свідчить про перехід від переважно адміністративних методів управління до економічних (реєстрація, ліцензування, квотування, пільги, податок, позика тощо). Важливою особливістю процесу регулювання є індикативне державне планування, яке застосовується у ряді високорозвинутих країн. Нагальною потребою тут є прийняття Закону України «Про індикативне планування».

Ефективним засобом залучення в економіку України приватного капіталу (у тому числі іноземного) могло б стати ширше запровадження спеціальних (вільних) економічних зон, яке не можливе без використання й запровадження відповідних правових механізмів та прийняття Верховною Радою спеціальної державної програми з цього питання.

У галузі фінансового забезпечення економічної реформи подальшого вдосконалення потребує бюджетне законодавство та законодавство про банки й банківську діяльність. Необхідно спеціальним законодавчим актом визначити правовий статус Національного банку України як центральної банківської установи держави чітко врегулювати його компетенцію. Слід також у законодавчому порядку розмежувати функції Національного банку України (НБУ) та комерційних банків, розширити повноваження НБУ щодо здійснення контролю та нагляду за банківською діяльністю.

Одним із важливих аспектів впливу держави на економічний розвиток суспільства є законодавче встановлення системи поставок для загальнодержавних потреб, стабілізація господарських зв'язків у сферах транспорту й зв'язку, паливно-енергетичному комплексі, державному секторі агропромислового комплексу, легкої промисловості тощо.

У найближчій перспективі спеціальними законодавчими актами мають бути врегульовані відносини щодо гарантованого державою забезпечення об'єктів агропромислового комплексу сучасною технікою, мінеральними добривами, отрутохімікатами та сервісним обслуговуванням, організації закупівель сільськогосподарської продукції для державних потреб. Головне завдання державного регулювання економічного розвитку аграрного сектора полягає у широкому використанні економічних важелів, забезпеченні еквівалентності товарообмінних операцій між сільським господарством та іншими галузями економіки.

У сфері державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності слід скоротити перелік експортних та бартерних контрактів, які повинні реєструватися в міністерстві зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України, а також відмінити квотування та ліцензування експорту, інституту уповноважених експортерів. Представництва іноземних компаній та підприємств з іноземними інвестиціями дозволити виплачувати заробітну плату українським громадянам в іноземній валюті.

У найближчій перспективі доцільно змінити норми українського законодавства, які регулюють відкриття та використання банківських рахунків іноземними інвесторами та іноземними фізичними особами в українських банках, що гарантувало б спрощення процедури відкриття та використання таких рахунків в національній та іноземній валютах.

Крім зазначених напрямків вдосконалення правового забезпечення державного управління та регулювання в економічній сфері слід, по-перше, розробити й впровадити відповідну концепцію розвитку та вдосконалення законодавства, що регулює відносини в економічній

сфері, її окремих галузях. При цьому слід враховувати, що ця концепція має бути складовою частиною більш загальної концепції розвитку законодавства в цілому в Україні. Адже будь-які закони, й зокрема економічного характеру, мають базуватися та впливати з Основного Закону держави, а не навпаки, що спостерігається інколи сьогодні, коли деякі прийняті закони суперечать нормам Конституції. Таким чином порушується принцип єдності та системності у законотворчій діяльності, а сама Конституція втрачає своє значення й роль основного закону, найважливішого джерела права.

По-друге, необхідно розробити таку структуру законодавства, яка б містила не лише закони, а й підзаконні нормативні акти, відзначалася логічною послідовністю прийняття таких актів, системною їх узгодженістю. Мається на увазі їх узгодженість не лише в рамках певної галузі законодавства, а й законодавства в цілому. Адже відносини в економічній сфері потребують комплексного впливу на них з боку норм різних галузей права і законодавства (конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, трудового, господарського, кримінального та ін.).

По-третє, слід враховувати, що Україна виступає як самостійний суб'єкт міжнародних відносин, зокрема і міжнародних економічних відносин. Вона як суб'єкт міжнародного права здійснює безпосередні зносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, бере участь у діяльності міжнародних організацій тощо. Тому необхідно, і це стосується особливо міжнародного економічного співробітництва, здійснювати кроки, спрямовані на трансформацію вітчизняної правової системи відповідно до міжнародно-правових зразків.

§ 2. Правове регулювання митної справи.

Митна справа в Україні розвивається у певній гармонізації та уніфікації із загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами та стандартами. Наша держава самостійно визначає митну політику, створює власну митну систему, здійснює митне регулювання на своїй території. Митне регулювання здійснюється відповідно до вимог Митного Кодексу України (МК), законів України та міжнародних договорів України. Наша держава може вступати в митні союзи з іншими державами, брати участь у діяльності міжнародних договорів України. Наша держава може вступати в митні союзи з іншими державами, брати участь у діяльності міжнародних організацій з питань митної справи.

Під митною політикою слід розуміти систему заходів, спрямованих на забезпечення економічної сторони державних кордонів та виконання зовнішньоекономічної програми держави у міжнародному спілкуванні засобами митного регулювання, тобто державного впливу на сферу митних відносин.

Торкаючись співвідношення понять митної політики та митної справи, слід звернути увагу на те, що Основи митних законодавств держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у ст.1 встановлюють, що митну справу складають митна політика держави, а також порядок та умови переміщення через митний кордон товарів та транспортних засобів, стягнення митних платежів, митного оформлення, митний контроль та інші засоби здійснення митної політики. Виходить, що митна політика держави є складовою частиною митної справи. Навряд чи це правильно.

Митна політика більш широке поняття, ніж митна справа. Митна справа — це тільки порядок та умови переміщення через митний кордон України товарів, валюти та транспортних засобів митного оформлення, стягнення митних зборів та платежів, митний контроль, а також інші засоби втілення митної політики у життя.

Здобуття Україною незалежності обумовило створення законодавства щодо регулювання відносин, які виникають у зв'язку з проведенням митної політики та реалізації митної справи, що відповідали б міжнародним митним стандартам та правилам.

Значною мірою таким вимогам відповідають норми, які містяться в прийнятих 12 грудня 1991 р. Митному кодексі України та 5 лютого 1992 р. Законі України «Про єдиний митний тариф», які є базою подальшого розвитку митного законодавства.

Аналіз чинного митного законодавства України та практики його застосування засвідчує, що норми цієї галузі мають дві групи цілей (функцій).

1. Економічні. До них належать фіскальні, тобто ті, які доповнюють прибуткову частину бюджету країни, та регулятивні. Свій регулюючий вплив на економіку митний механізм виявляє митними тарифами (методами непрямого керівництва), а також заборонами, обмеженнями, ліцензуванням, квотуванням експорту та імпорту (методами прямого адміністративного керівництва). Зазначене регулювання покликано: — стимулювати розвиток національної економіки; — захищати український ринок; — заохочувати іноземні інвестиції; — забезпечити виконання зобов'язань перед іншими державами, міжнародними союзами, а також сприяти досягненню іншої мети з питань політичної та економічної стабілізації України.

2. Захисні, тобто ті, які забезпечують економічну, санітарну безпеку країни, захист суспільного порядку, здоров'я населення, культурних цінностей. Названим цілям служать усі компоненти митної справи: митна служба, митна діяльність, митна політика та ідеологія. Системі контролю та платежів служать і юридичні норми, митне оформлення, а також боротьба з контрабандою та іншими правопорушеннями.

Це притаманне законодавству в митній сфері багатьох зарубіжних країн. Зокрема, що закріплення у законодавчому акті основ правового регулювання припускає активну підзаконну нормотворчість, що здійснюється органами державного управління. В основному парламент наділяє будь-який державний орган правом видавати підзаконні акти, надаючи йому повноваження загального характеру чи встановлюючи спеціальні умови (обсяг повноважень, термін їх делегування і т.д.). Лише для рішень із кардинальних, найбільш важливих питань митної політики потрібна згода парламенту. У всіх інших випадках повноваження щодо зміни митного режиму передаються уряду. Подібна практика відома у фінансово-правовій науці як «закон висячого замка». Делеговане законодавство забезпечує еластичність правової бази митної політики.

Залежно від органів, до яких належить авторство актів, а отже, і за юридичною силою останніх розрізняють п'ять видів джерел:

- закон України;
- укази Президента України;
- постанови Кабінету Міністрів України;
- акти Державної митної служби України (ДМС), накази та розпорядження;
- спільні акти ДМС з іншими центральними органами виконавчої влади (податковою службою, МВС і т.ін.).

Однак цей перелік не був би повним, якби не були згадані й чинні акти органів колишнього СРСР (союзні акти). Хоч їх кількість постійно скорочується, але з певних питань ще діють союзні норми, якщо вони не суперечать українським. Це передбачено Постановою Верховної Ради «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991р.

Особливо важливе значення для регулювання митної справи має Закон «Про дію міжнародних договорів на території України», за яким ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства. Однак відсутність механізму реалізації цієї вимоги не дає можливості повною мірою виконати цивілізоване положення. Тому законодавець вибрав інший шлях, передбачив, зокрема, у ст.164 МК правило: якщо міжнародним договором України встановлені інші правила, ніж ті, які містяться у чинному Кодексі та інших актах законодавства України про митну справу, то застосовуються правила міжнародного договору.

Така ж думка міститься і у ст.26 Закону України від 5 лютого 1992 р. «Про єдиний митний тариф». У ній говориться: якщо міжнародним договором України встановлені інші правила, ніж ті, які існують у ньому законі та інших актах законодавства України про митний тариф, то застосовуються правила міжнародного договору.

Таким чином, з точки зору теорії права, митне право України містить такі самостійні групи норм: — норми міжнародного права, присвячені питанням регулювання митної справи;

— норми законодавства України;

— норми законодавства колишнього СРСР, які не суперечать законодавству України.

Така інфраструктура правового регулювання митної справи як з точки зору права, так і з точки зору практики не може бути визнана оптимальною. Позиція, коли зароджуюча галузь права містить норми різного походження

— із міжнародних договорів, конвенцій, угод і т.ін., не сприяє її внутрішній єдності.

Митне право, як і інші галузі законодавства незалежної держави, мусять мати внутрішню єдність, застосовуватись на загальних принципах, які становлять єдину ідеологічну спрямованість.

Як зазначалося, така електрика митного права має і негативний вплив на практику організації митної справи. Фактично компетентні органи з певних причин не застосовують норми міжнародних договорів, якщо їх зміст не трансформовано у норми українського права. По-перше, норми міжнародних договорів багатьом працівникам відомств невідомі, а із тих, кому вони відомі, не всі можуть дати їм належне тлумачення. По-друге, існує відомча дисципліна, відомчі звичаї і, зокрема, деякі посадові особи митних органів часто керуються нормами, які доведені до відома актами центру системи — Державної митної служби України. По-третє, наскільки зовнішньо не було б привабливим пряме застосування міжнародних договорів України, це потребує дещо вищої правової культури, інших традицій, чим ті, що існують у нашій країні.

Оцінюючи Митний кодекс України, можна сказати, що він вигідно відрізняється від чинних раніше у нашій країні союзних кодексів та дореволюційних митних статутів.

По-перше, він відображає зміни, що відбулися у нас за останні роки (створення України, розвиток приватної власності, відмова від державної монополії на зовнішню торгівлю, посилення судового захисту прав громадян та ін.), прагнення України до міжнародного співробітництва в галузі митної справи.

По-друге, він в основному відповідає міжнародним стандартам і складений переважно з урахуванням митного законодавства розвинених країн. Це свідчить про прагнення України розвивати митну справу в напрямку гармонізації та уніфікації з загальноприйнятими міжнародними нормами та практикою.

По-третє, він регулює всі сторони митної справи, має 164 статті, які об'єднуються в 11 розділів.

По-четверте, з Кодексом пов'язана значна новелізація митного права: в ньому реалізований великий соціальний блок, який регулює оплату праці, матеріально-побутове забезпечення та соціальний захист посадових осіб митних органів.

Повнота Кодексу значно підвищила роль закону в правовому регулюванні митної справи, збільшила кількість встановлених законом норм прямої дії. Наприклад, з урахуванням багатого досвіду світової практики МК закріпив основні види режимів, пов'язаних з переміщенням товарів та транспортних засобів, які в минулому регулювалися переважно відомчими актами.

Інший основоположний в цій сфері акт — Закон України "Про єдиний митний тариф" визначає порядок формування та застосування єдиного митного тарифу України. Він не є власне митним тарифом, в якому безпосередньо встановлюються розміри мит на всю номенклатуру товарів. Закон встановлює порядок формування та застосування митного тарифу — інструменту торговельної політики та державного регулювання внутрішнього ринку товарів України у його взаємозв'язку із світовим ринком, а також правила обкладання товарів митом при їх переміщенні через митний кордон України. І ряд положень Закону, як і норм Митного кодексу, не має прямої дії, про ¹¹ що свідчать посилання у тексті до інших законодавчих та підзаконних актів.

Прикладом нормативного акта, який приводить в дію Закон «Про єдиний митний тариф», є Закон України від 7 травня 1996 р. «Про вивіз (експортне) мито на живу скотину та сировину із шкір», яким встановлені конкретні ставки вивізного (експортного) мита на ці товари.

Правда, окремими правовими актами (Декрет Кабінету Міністрів України від 11 січня 1993 р. «Про єдиний митний тариф України» та деякі інші акти) окремі статті цього Закону дещо змінилися, а дія деяких призупинена. Однак принципові положення цього Закону залишаються непорушеними, оскільки зміни торкнулися практично лише перерозподілу повноважень щодо встановлення тарифних ставок.

Єдиний митний тариф України — це систематизоване зведення ставок мита, яким обкладаються ввезені на митну територію України, або які вивозяться за межі цієї території, товари та інші предмети.

Єдиний митний тариф України визначається згідно із Законом України від 5 лютого 1992 р. та міжнародним договором України і встановлює на єдиній митній території України обкладання митом предметів, які ввозяться чи вивозяться чи вивозяться на митну територію України. Він ґрунтується на міжнародне визначених нормах і розвивається в напрямку

максимальної відповідальності загальноприйнятим у міжнародній практиці принципах та правилами митної справи.

Ставки єдиного митного тарифу України є єдиними для всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності незалежно від форм власності, організації господарської діяльності та територіального розміщення, за винятком випадків, передбачених законами України та її міжнародними договорами.

Для митного права специфічний ще один вид джерел — правовий звичай. Правовий звичай у практиці регулювання митних відносин в Україні застосовується обмежено: він діє тоді, коли немає відповідних вказівок закону, тобто є прогалина в законодавстві.

У певних випадках нормативний акт сам апелює до звичаїв, які склалися в даній сфері суспільних відносин, санкціонуючи тим самим застосування звичайних норм

У митній сфері звичайні норми найчастіше використовуються у двох випадках — при митному оформленні вантажів, які перевозяться морем, та при визначенні митної вартості товару. В першому випадку використовуються звичаї морських портів, за допомогою яких регулюються переважно питання пропуску суден на митний огляд, процедура сплати деяких видів портових зборів, стягнення яких доручено митниці та ін.

У другому випадку митна звичайна практика, що склалася у міжнародній торгівлі, визнається як один із можливих способів визначення митної вартості. Встановлено, що у випадках, коли митна вартість товару не може бути визначена декларантом у результаті подальшого застосування вказаних МК України методів визначення митної вартості товару, чи митний орган аргументовано вважає, що ці методи визначення митної вартості не можуть

бути використанні, то митна вартість оцінюючих товарів визначається з урахуванням світової практики.

Підкреслюючи позитивну роль Митного кодексу України 1991 р. в розвитку та встановленні митної справи в Україні, варто зазначити, що у нинішніх умовах він уже не відповідає завданням митної справи України в зв'язку з реформуванням економіки нашої держави, зобов'язаннями України перед Європейським Співтовариством, її членством у Всесвітній Митній організації та багатьма іншими обставинами. Тому на порядок денний постало питання про необхідність суттєвих змін чинного МК України. І мова тут ведеться не про окремі зміни кодексу, а про підготовку проекту нового Митного кодексу, який відповідав би вимогам світової теорії та практики в галузі митного права, чинному законодавству держави та сучасній митній політиці України.

Особливо це стало необхідним у зв'язку з прийняттям нової Конституції

України, приведенням митного законодавства у відповідність з Основним Законом.

Для цього необхідно, по-перше, об'єднати в одному акті два нині чинних акти — Митний кодекс України та Закон України «Про єдиний митний тариф», як це зроблено у більшості зарубіжних країн, а також слід подумати

над значним скороченням джерел митного права шляхом розширення кола питань, які регулює МК України.

По-друге, у ряді випадків провести спрощення та лібералізацію процедур митного контролю шляхом впровадження нових форм та засобів такого контролю, зокрема організації «зелених коридорів».

По-третє, нині діючий МК, залежно від видів транспорту, має суттєву специфіку і передбачає єдину форму організації митного контролю поза залежністю від видів транспорту. У новому кодексі необхідно мати такі норми, які б регламентували особливості здійснення митних операцій та митного контролю залежно від того чи іншого виду транспорту.

Новий кодекс має визначати порядок та умови переміщення через митний кордон України морських та річкових суден, авіаційного, залізничного,

автомобільного транспорту, на трубопровідному транспорті, лініях електропередач та міжнародній пошті

По-четверте, розвиток ринкових відносин обумовлює необхідність введення до Митного кодексу норм цивільно-правового характеру. Окремими розділами мають бути урегульовані статуси митного брокера, митного перевізника, а також більш чітко визначення компетенції митних органів, надання митним постам права юридичної особи.

По-п'яте, згідно з рішенням Арушської конвенції Всесвітньої Митної організації (червень 1993р.) у новому кодексі має міститися норма, яка передбачала б особисту відповідальність керівників митних органів за стан профілактичної, виховної роботи в колективах та організацію непримиренної боротьби з будь-якими проявами корупції, хабарництва й т.ін.

§ 3. Державне управління у соціально-культурній сфері.

Соціально-культурне будівництво, яке структурно поділяється на галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я й соціального захисту, фізичної культури та спорту, є важливою складовою багатогранної діяльності Української держави.

Характерною особливістю соціально-культурної сфери є те, що вона пов'язана не тільки з матеріальними цінностями, а й значною мірою з духовними потребами громадян. Законодавство у цій сфері покликано забезпечити естетичне й моральне виховання людини, її навчання, охорону здоров'я, задоволення соціально-культурних потреб. Спільність галузей законодавства в сфері соціально-культурного будівництва проявляється в єдності мети, принципів, методів правового регулювання, у єдиній їх службовій ролі в суспільстві.

У структурно-функціональному плані соціально-культурне будівництво можна охарактеризувати як систему, що об'єднує в собі різні напрямки державної діяльності. Це — діяльність щодо збереження й зміцнення здоров'я людей, задоволення їх інтелектуальних, естетичних та інших духовних потреб, їх соціальний захист, формування особи, її навчання й виховання, підготовка й перепідготовка кадрів для народного господарства тощо.

В організаційно-правовому аспекті розрізняються галузі (підгалузі) управління соціально-культурною діяльністю: загальною середньою освітою, вищою освітою, професійно-технічною освітою; мистецтвом і культурно-просвітницькою роботою, кінематографією, телебаченням і радіомовленням; видавничою справою, поліграфією й книжковою торгівлею; охороною здоров'я, фізичною культурою та спортом, соціальним захистом населення.

Процеси державотворення в Україні вимагають дальшого підвищення якості державного керівництва соціально-культурним будівництвом, формування на основі найсучасніших

досліджень стилю цього керівництва розвитку методів управління з врахуванням специфіки цієї сфери суспільних відносин.

Можна визначити такий зміст державного керівництва соціально-культурним будівництвом в Україні: — правове регулювання відносин шляхом прийняття законодавчих актів, рішень державних органів, спрямованих на реалізацію державної політики у цій сфері;

— створення системи центральних та місцевих органів управління конкретними галузями соціально-культурного будівництва, визначення їх структури й компетенції;

— вжиття організаційних та інших заходів щодо вдосконалення структури та поліпшення організації, підвищення ефективності роботи;

— розгляд Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів найважливіших питань щодо соціально-культурного будівництва, визначення пріоритетів державної політики в цій сфері в конкретний період розвитку держави шляхом розробки та реалізації цільових комплексних програм;

створення системи соціальних гарантій та захисту прав громадян у конкретних галузях соціально-культурного будівництва;

— здійснення фінансування й матеріально-технічного забезпечення соціально-культурної сфери; виділення у державному та місцевих бюджетах цільових коштів на фінансування державної політики в конкретних галузях соціально-культурного будівництва, залучення матеріальних і фінансових ресурсів підприємств, установ й організацій, об'єднань громадян, що функціонують у соціально-культурній сфері;

— (творення достатньої мережі державних соціально-культурних закладів та установ широкого й різноманітного призначення з урахуванням специфіки того чи іншого регіону (економічної та соціальної структури, традицій, демографічного складу населення, особливостей географічного й кліматичною характеру тощо);

— утворення спеціальних фондів.

Чекає свого вивчення проблема кодифікації законодавства в сфері соціально-культурного будівництва України. Виходячи з концепції розвитку законодавства України, здається доцільним більш широке використання такої кодифікаційної форми, як кодекси.

Слід зазначити, Україна щодо цього має цікавий історичний досвід — вже в 1922 р. вона мала Кодекс законів про народну освіту (КЗпНО). Є всі підстави для прийняття замість діючого Закону «Про освіту», враховуючи різноплановість і розрізненість правового матеріалу, — Основ законодавства України про освіту. Цей акт, врегулювавши основні питання в цій сфері, став би підґрунтям для створення законів про базову школу, про вищу освіту, про професійну освіту тощо.

З прийняттям нової Конституції, яка закріпила основні цілі, принципи та пріоритети політики держави у галузі соціального розвитку й культури, соціально-культурне будівництво в Україні отримало міцну конституційну основу.

Виходячи з аналізу організаційних зв'язків і повноважень державних органів, необхідно виділити органи, що здійснюють загальне керівництво соціально-культурним будівництвом,

— Верховну Раду, Президента, Кабінет Міністрів, спеціальні галузеві органи управління — міністерства і відомства.

Визначальну роль у керівництві соціально-культурним будівництвом відіграє Верховна Рада. Вона: — визначає відповідно до Конституції державну політику у сфері культури (ст. 4 Закону «Про освіту»), правові, економічні та соціальні гарантії її реалізації, систему соціального захисту працівників культури (ст. 22 Основ законодавства України про культуру);

— визначає державну політику й здійснює законодавче регулювання відносин у сфері фізичної культури та спорту, а також здійснює контроль за реалізацією державної програми розвитку фізичної культури й спорту в Україні та за виконанням законодавства про фізичну культуру й спорт (ст. 27 Закону України «Про фізичну культуру і спорт»);

— визначає державну політику щодо телебачення й радіомовлення, законодавчі основи її реалізації, гарантії соціального та правового захисту працівників цієї галузі (ст. 4 Закону України «Про телебачення і радіомовлення»);

— визначає державну політику в галузі архівної справи (ст. 5 Закону України «Про Національний архівний фонд і архівні установи»);

— формує основу державної політики охорони здоров'я шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямків, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я. Для вирішення питань формування державної політики охорони здоров'я при Верховній Раді можуть створюватися дорадчі та експертні органи з провідних спеціалістів у галузі охорони здоров'я та представників громадськості. Порядок створення та діяльності цих органів визначається Верховною Радою (ст. 13 Основ законодавства України про охорону здоров'я).

Загальне керівництво соціально-культурним будівництвом в Україні забезпечує Кабінет Міністрів, який вирішує найважливіші питання у сфері соціального розвитку і культури. Так, у сфері культури Кабінет Міністрів та підвідомчі йому органи державного управління:

— забезпечують реалізацію політики держави у сфері культури;

— здійснюють за участю громадських об'єднань розробку державних програм розвитку культури та їх фінансування;

— створюють умови для відродження й розвитку культури української нації, культур національних меншин, які проживають на території України;

— встановлюють державні замовлення на випуск літератури, творів мистецтва;

— сприяють розвитку нетрадиційних форм мистецтва;

— здійснюють заходи щодо повернення у власність народу України культурних та історичних цінностей, що перебувають за її межами;

- вирішують у встановленому законодавством порядку питання про надання закладам культури, що відіграють визначну роль у духовному житті народу, статусу національних;
- розробляють і забезпечують впровадження науково обгрунтованих суспільне необхідних нормативів культурного обслуговування населення різних регіонів України, матеріальних і фінансових норм забезпечення закладів культури;
- забезпечують підготовку кадрів, створення необхідної мережі державних навчальних закладів, науково-дослідних установ та стимулюють розвиток наукових досліджень з проблем культури;
- створюють базу по виробництву спеціального обладнання для закладів, підприємств і організацій культури;
- організовують та здійснюють культурне співробітництво з зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, сприяють створенню спільних інвестиційних фондів розвитку культури в Україні, а також центрів української культури за кордоном;
- здійснюють координацію діяльності міністерств, відомств, наукових установ, творчих спілок та інших громадських організацій щодо реалізації політики держави у сфері культури (ст. 22 Основ законодавства України про культуру).

До компетенції Кабінету Міністрів у сфері науки та науково-технічної діяльності також належить:

- здійснення у межах, визначених відповідними законодавчими актами, функцій розподілу коштів бюджету, призначених для фінансування наукових досліджень, Державного інноваційного фонду та інших державних фондів;
- визначення порядку формування й використання позабюджетних фондів для науково-технічної діяльності;
- створення на основі чинного законодавства економічних, правових і організаційних механізмів, що стимулюють діяльність підприємств, об'єднань та організацій щодо прискорення науково-технічного прогресу;
- організація розробки національних та державних науково-технічних програм, формування органів управління й механізму реалізації програм, контроль за їх виконанням;
- організація й координація заходів щодо створення сучасної інфраструктури науково-технічної діяльності;
- укладання міжурядових угод, договорів про співробітництво в науково-технічній сфері, координація діяльності підприємств, установ і організацій України у сфері міжнародного науково-технічного співробітництва (ст. 7 Закону України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності»).

Кабінет Міністрів затверджує систему програмно-оціночних нормативів і вимог щодо фізичного розвитку і підготовки різних вікових груп населення, Державну програму розвитку фізичної культури та спорту і на її основі передбачає відповідний розділ у

програмах економічного й соціального розвитку України (ст.ст. 26,27 Закону України «Про фізичну культуру і спорт»).

Для здійснення державної політики у соціально-культурній сфері уряд України створює відповідні організаційні структури.

Характерною рисою соціально-культурного будівництва в Україні, що вже зазначалося, є його галузевий характер. Як одна із сфер діяльності виконавчо-розпорядчих органів, управління соціально-культурним будівництвом охоплює декілька галузей: освіту; науку; культуру; охорону здоров'я;

фізкультуру та спорт; соціальне забезпечення. Причому управління освітою і культурою, у свою чергу, містить певні підгалузі.

Управління кожною галуззю (підгалуззю) соціально-культурного будівництва покладено на відповідне міністерство, державний комітет або інше відомство.

Для управління в сфері соціально-культурного будівництва властиве поєднання як органів державного управління, так і органів громадського самоврядування.

Так, у Законі «Про освіту», зазначається, що для управління освітою створюються система державних органів управління і органи громадського самоврядування, які діють у межах повноважень, визначених законодавством.

Ст. 5 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» підкреслює, що фізкультурний рух в Україні спирається на різнобічну діяльність громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості. Первинною ланкою самодіяльності організації фізкультурного руху є колективи фізкультури на підприємствах, в установах, організаціях, що об'єднують на засадах добровільності громадян за їх інтересами у фізкультурно-спортивному русі.

Окрема глава цього Закону присвячена регулюванню самоврядування у сфері фізичної культури і спорту. Тут зазначається, зокрема, що органи державної виконавчої влади, відповідні органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції можуть делегувати громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості окремі повноваження щодо розвитку видів спорт)' (підготовки спортсменів до участі в змаганнях, організації спортивних заходів тощо), здійснюють контроль за реалізацією таких повноважень, визначають умови та порядок надання спортивним федераціям статусу національних, статусу Національного Олімпійського комітету України, умови господарської та іншої комерційної діяльності, спрямованої на розвиток фізкультури та спорту.

Радикальні зміни у системі управління економікою об'єктивно ведуть до аналогічних змін у системі управління соціально-культурним будівництвом. Нові функції галузевих міністерств і відомств, переосмислення їх ролі у сфері управління соціально-культурним будівництвом викликають необхідність внесення відповідних змін у положення, що регламентують роботу цих органів.

Актуальною проблемою залишається раціоналізація структури апарату управління (створення нових структурних підрозділів, ліквідація старих, їх злиття тощо).

З прийняттям законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» підвищується роль регіонів у соціально-культурній сфері. З чітким законодавчим розподілом повноважень, відповідальності, фінансово-економічної бази між

загальнодержавним, територіальним і місцевими рівнями управління центр ваги управління соціально-культурною сферою має бути перенесений на рівень регіонів. Соціальна інфраструктура, освіта, охорона здоров'я тощо — все це має перейти переважно до компетенції місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та складати головний зміст їх діяльності. Це мусить супроводжуватися створенням адекватної незалежної фінансово-економічної бази місцевого самоврядування.

Разом з тим, передаючи на місцевий рівень основну долю відповідальності за соціальну інфраструктуру і соціально-культурний розвиток, держава зберігає за собою здійснення загальнонаціональних соціальних програм забезпечення й інших соціальних гарантій, які встановлюються законом, фінансування загальнонаціональних об'єктів культури, окремих учбових закладів, об'єктів і програм охорони здоров'я, а також надання мотивованої конкретними умовами цілеспрямованої фінансової допомоги регіонам.

§ 4. Державне управління у сфері національної безпеки.

Діяльність органів державного управління у сфері національної безпеки (НБ) носить досить складний характер, який обумовлюється наявністю особливих об'єктів безпеки: особистість її права й свободи; суспільства його матеріальні та духовні цінності. Специфічними рисами цих об'єктів обумовлена об'єктивна потреба створення єдиної системи гарантування НБ України.

Загальна система суб'єктів гарантування національної безпеки охоплює:

а) орган законодавчої влади — Верховна Рада і органи державного управління загальної компетенції — Кабінет Міністрів, місцеві державні

адміністрації;

б) органи державного управління спеціальної компетенції — Міністерство внутрішніх справ; Служба безпеки; Міністерство оборони; Державний комітет у справах охорони державного кордону; Міністерство юстиції; Національне бюро розслідувань; спеціалізовані управління і служби Міністерства закордонних справ; Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи

тощо;

в) правоохоронні органи — органи прокуратури; суди загальної юрисдикції; Конституційний Суд; адвокатура;

г) громадські структури — адвокатура; Товариство сприяння обороні України; пункти охорони громадського порядку.

Координаційним органом з питань національної безпеки є Рада національної безпеки і оборони України.

Таким чином, механізм гарантування національної безпеки України зорієнтований на практичну координацію всіх видів діяльності державних і громадських інститутів з метою відвернення, виявлення й усунення явних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз.

Обсяг і складність вирішуваних завдань у системі національної безпеки залежить від оцінки реальних загроз і ступеня їх небезпеки для життєво важливих інтересів України, зроблених

на основі об'єктивного аналізу. За результатами цих оцінок завдання НБ слід розділити за часовими параметрами на оперативні, тобто такі, які потребують невідкладного вирішення, тактичні, що передбачають деякий, не дуже значний часовий інтервал для їх вирішення, і стратегічні, тобто такі, вирішення яких здійснюється у віддаленій перспективі.

Гарантування безпеки особистості, суспільства й держави здійснюється на основі розмежування повноважень органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади в цій сфері. Розмежування зазначених повноважень характеризується певною складністю. Оскільки, по-перше, національна безпека як соціально-правова категорія тільки входить в нашу свідомість та діяльність, і, по-друге, Україна ще не має закону з НБ. Проте Верховна Рада прийняла ряд законодавчих актів, які регулюють відносини в сфері національної безпеки, а 16 січня 1997 року — Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України. Як політичне оформлений нормативний документ, ця Концепція має забезпечити злагоджену взаємодію різних державних структур та суспільних інститутів у формуванні та проведенні державної політики в сфері безпеки й оборони країни.

Верховна Рада України: визначає пріоритети у захисті національних інтересів і об'єктів безпеки; розробляє систему правового регулювання відношень у сфері безпеки; встановлює порядок організації та діяльності органів гарантування безпеки; здійснює контроль за кадровою політикою державних органів та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки; заслуховує щорічну доповідь Президента України про гарантування національної безпеки України; визначає бюджетні асигнування на фінансування органів і програм гарантування національної безпеки; ратифікує та денонсує міжнародні договори і угоди України з питань національної безпеки; ратифікує та денонсує міжнародні договори і угоди України з питань національної безпеки. До повноважень Верховної Ради України Конституція також належать питання війни та укладення миру; направлення підрозділів Збройних Сил до іншої держави; введення воєнного чи надзвичайного стану тощо (ст. 85, 92 Конституції).

Загальне керівництво державними органами щодо гарантування НБ здійснює Президент України, який виступає гарантом безпеки і оборони країни. Він очолює Раду національної безпеки і оборони України; спільно з Верховною Радою визначає стратегію гарантування національної безпеки;

контролює й координує діяльність державних органів щодо національної безпеки; приймає оперативні рішення щодо гарантування національної безпеки в межах компетенції, визначеної законодавством; не менше як раз на рік подає Верховній Раді звіт про забезпечення національної безпеки України.

У разі воєнного нападу або загрози збройної агресії проти України Президент приймає рішення про оголошення стану війни, загальну або часткову мобілізацію і своїм указом вводить воєнний стан на всій території України чи в окремих її місцевостях. Про введення воєнного стану та інші заходи з цих питань Президент зобов'язаний невідкладно повідомити Верховну Раду (внести на розгляд); Президент також приймає рішення і видає наказ Збройним Силам на ведення бойових дій (ст. 85, 106 Конституції; ст. 5 Закону України «Про оборону України»)

Рада національної безпеки і оборони України як координаційний орган з | питань НБ і оборони при Президенті України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах безпеки і оборони (ст. 107 Конституції).

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади, котрий відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, НБ України; громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

Кабінет Міністрів здійснює також заходи щодо обороноздатності країни, гарантування НБ, оснащення Збройних Сил озброєнням, військовою технікою, керує мобілізаційною підготовкою й мобілізаційним розгортанням народного господарства та переведення його на режим роботи в умовах воєнного стану тощо (ст. 116 Конституції, ст. 7 Закону України «Про оборону України»).

У межах визначеної законом компетенції Кабінет Міністрів забезпечує керівництво державними органами щодо національної безпеки; організує й контролює розробку та реалізацію заходів щодо гарантування національної безпеки міністерствами і відомствами, іншими підпорядкованими йому органами України, Автономної Республіки Крим і областей.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України з відповідних питань.

Суди загальної юрисдикції забезпечують захист конституційного устрою в Україні; здійснюють правосуддя у справах щодо злочинів, які посягають на безпеку особистості, суспільства та держави; забезпечують судовий захист громадян, громадських та інших організацій і об'єднань, чиї права були порушені у зв'язку з діяльністю у сфері гарантування національної безпеки.

Прокуратура України здійснює свої повноваження у сфері національної безпеки і оборони відповідно до Конституції України.

Національне бюро розслідувань України здійснює заходи щодо зміцнення НБ держави; забезпечує належний захист конституційних прав і свобод людини й громадянина; проводить відповідно до законодавства України до судового слідства та оперативно-розшукові заходи в особливо складних кримінальних справах про злочини, які становлять значну суспільну небезпеку; виконує інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення й усунення причин та умов, які сприяють корупції, вчиненню інших небезпечних злочинів; прогнозує динаміку злочинності в суспільстві тощо.

Національний банк України розробляє й здійснює емісійно-кредитну політику в інтересах національної безпеки України.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади у межах своїх повноважень, наявних засобів бюджетного й позабюджетного фінансування забезпечують реалізацію законів України, указів Президента України, концепцій, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки; забезпечують створення, підтримання в готовності й застосування

сил та засобів щодо НБ, а також управління їх діяльністю; розробляють внутрішні інструкції (положення) щодо гарантування НБ і подають їх на розгляд Ради національної безпеки і оборони.

Окрім того, ці органи несуть відповідальність за якість розробки та виготовлення озброєння та військової техніки, за здійснення заходів постачання на потреби оборони у воєнний час (ст. 9 Закону України «Про оборону України»).

Звичайно, сьогодні ще передчасно чітко визначити діяльність органів державного управління в сфері гарантування національної безпеки, але вже безперечно те, що НБ України є об'єктом державного управління і йому властиві загальні для всієї системи державного управління риси та принципи.

Разом з тим конкретні проявлення цих загальних рис і принципів у діяльності органів державного управління щодо гарантування НБ мають специфічний перелом, котрий обумовлений особливим місцем цієї сфери в системі державного управління з її виразним правоохоронним напрямком.

Це означає, що правоохоронні органи та органи державного управління спеціальної компетенції багато виконують загальних завдань в сфері безпеки, але при цьому потрібно мати на увазі єдине: діяльність цих органів управління спрямована насамперед на захист основних об'єктів безпеки — прав і свобод особистості, матеріальних та духовних цінностей суспільства, конституційного устрою, суверенітету й територіальної цілісності держави.

Всебічний характер загальнодержавних заходів гарантування національної безпеки України, різниця у засобах, силах і організаційних формах реалізації цих заходів визначають конкретну роль кожного органу державного управління щодо гарантування НБ України.

Виходячи з концептуальних підходів щодо гарантування НБ та аналізу її законодавчого закріплення коротко визначимо коло завдань лише основних суб'єктів національної безпеки із всієї системи органів державного управління.

Особливе місце посідає Служба безпеки (СБ) України. В інтересах національної безпеки держава покладає на органи СБ завдання захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб.

До завдань СБ України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції і організованої злочинної діяльності в сфері управління і економіки, інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам особистості, суспільства і держави.

Завданням органів СБ відповідає система прав, яка містить у собі, з одного боку, права, котрі забезпечують правильну організацію і нормальне функціонування самої системи Служби безпеки (внутрівідомча управлінська діяльність у нових умовах розвитку країни), а з іншого права, якими наділені вони безпосередньо для виконання завдань гарантування національно-державної безпеки України як суверенної незалежної країни. При цьому переважне значення мають права на проведення оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної та зовнішньої адміністративної (виконавчо-розпорядчої) діяльності. Зовнішня адміністративна діяльність органів СБ це, насамперед, їх діяльність як державного правоохоронного органу спеціального призначення. У ході її реалізації вони (органи) вступають в правові відносини в інтересах гарантування національної безпеки України з іншими державними органами, громадськими організаціями і громадянами на основі законодавчих актів, виданих вищими органами державної влади й управління.

В адміністративній діяльності органів СБ важливе значення мають передбачені законом права на застосування заходів адміністративного впливу, а саме: адміністративно-запобіжних і адміністративного запобігання. Їх призначення полягає у тому, щоб запобігти або покласти край антигромадським проступкам, які можуть перерости у державні злочини, а також усунути ті умови, які іноземні спецслужби можуть використати на шкоду національним інтересам України.

Діяльність органів СБ згідно зі своїми завданнями конкретизується у їх функціональних обов'язках, виконання яких забезпечує життєво важливі інтереси України. До узагальнених функціональних обов'язків потрібно віднести: виявлення й прогнозування загроз об'єктам безпеки, здійснення комплексу оперативних та довготривалих заходів щодо їх попередження і нейтралізації; створення і підтримка готовності сил і засобів гарантування національної безпеки у повсякденних умовах і надзвичайних ситуаціях; здійснення системи заходів щодо відновлення нормального функціонування об'єктів безпеки в регіонах, які потерпіли в результаті виникнення надзвичайної ситуації; участь у заходах щодо гарантування національної безпеки за межами України відповідно до міжнародних договорів і угод, укладених або визнаних Україною.

В комплексі заходів, які проводяться органами державного управління в сфері національної безпеки, важлива роль належить органам внутрішніх справ. Сьогодні їх діяльність носить досить складний характер. Вона містить у собі декілька груп суспільних відносин, зокрема, організацію боротьби зі злочинністю (в тому числі і з організованою); забезпечення громадського порядку і громадської безпеки; паспортної системи; режиму проживання й т.ін.

Об'єктивно існуючий взаємозв'язок цих суспільних відносин дає змогу розглядати їх як цілісний складний об'єкт національної безпеки в сфері управління внутрішніми справами. Разом з тим у теоретичному плані та практичній діяльності потрібно мати на увазі, що ці суспільні відносини не є ідентичними. Це — самостійні інститути діяльності, що визначають головні напрямки діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення основних об'єктів національної безпеки (особистості, суспільства, держави) від явних та потенційних загроз, джерела яких можуть бути розташовані на території України або за її межами.

Нормативні акти, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ щодо національної безпеки, покладають на них ряд завдань, до яких належать: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; охорона й забезпечення громадського порядку; попередження правопорушень та їх усунення; забезпечення громадської безпеки та безпеки дорожнього руху; захист усіх форм власності від злочинного посягання; виявлення й розкриття злочинів, розшук осіб, які їх скоїли; захист природного середовища; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень та гарантування безпеки інших цінностей особи, суспільства і держави.

Для безпосередньо виконання цих завдань органам внутрішніх справ надається відповідна система прав і функціональних обов'язків. Діяльність органів внутрішніх справ містить у собі ряд організаційно-правових форм, що характеризуються специфічними ознаками й призначеннями, а саме: адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну функції. Всі функції нерозривно пов'язані між собою і утворюють єдиний комплекс діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю як головною загрозою цим та іншим об'єктам національної безпеки. При цьому зміст і діяльність органів ВС має визначатися рівнем та напрямком загроз життєво важливим інтересам України.

У гарантування національної безпеки, і насамперед військової безпеки, важлива роль відводиться органам військового управління Збройних Сил України. Це основний державний інститут, покликаний гарантувати захист України від зовнішньої збройної агресії (ст. 17 Конституції). У даному випадку діяльність органів військового управління у цій сфері носить виконавчо-розпорядчий характер. Система військового управління Збройних Сил, яка складається із центральних органів, органів управління військових округів (флотів), органів управління військових об'єднань, частин тощо, об'єднується й керується Міністерством оборони України як центральним органом військового управління. Специфічним видом органів військового управління потрібно виділити штаб.

Характер управлінських функцій та обсяг компетенції щодо забезпечення оборони й військової безпеки України визначається місцем кожного органу військового управління у централізованій системі військового управління як галузі державного управління.

Якщо узагальнити діяльність органів військового управління в сфері забезпечення національної безпеки, то відповідно до Закону «Про оборону» і Закону «Про Збройні Сили України» вона має бути спрямована на виконання певних завдань. Основними з них є: формування військової політики держави і військової доктрини України; здійснення відповідних заходів на міжнародній арені для запобігання агресії; формування структури й чисельності Збройних Сил України, підтримка їх боєздатності, бойової й мобілізаційної готовності до оборони країни; оцінка військово-політичної обстановки і визначення рівня воєнної загрози; підготовка обґрунтувань рішень Верховної Ради з питань оборони та безпеки; організація захисту суверенітету, незалежності й територіальної цілісності України від нападу зовні

Як особливо важливий орган гарантування безпеки і виконання завдань оборони країни Міністерство оборони України також розробляє та подає на розгляд Президента України проекти державних програм будівництва Збройних Сил, розвитку озброєння та військової техніки, пропозиції щодо зміцнення обороноздатності держави тощо (ст. 8 Закону України «Про оборону України»).

В умовах введення військового стану завдання й повноваження органів військового управління в сфері забезпечення оборони та безпеки країни, підтримки громадського порядку можуть бути розширені спеціальним правовим актом.

Виконавча і розпорядча діяльність органів військового управління в цій сфері здійснюється у правових (юридичних) формах, безпосередньо виданням правових актів. З їх допомогою військові органи регулюють різноманітні суспільні відносини, які виникають у процесі забезпечення національної безпеки та оборони держави.

В системі гарантування національної безпеки особливе місце відводиться Національній гвардії України. Основними завданнями її є: захист суверенітету України, її територіальної цілісності, життя та особистої гідності громадян, їх конституційних прав і свобод від злочинних посягань; вона покликана брати участь у підтриманні режиму надзвичайного стану, у ліквідації наслідків аварій, катастроф та стихійного лиха; брати участь у бойових діях з відбиття нападу ззовні та інших діях щодо забезпечення безпеки держави.

Правовою основою діяльності головного управління командуючого Національною гвардією в сфері гарантування національної безпеки є Конституція України, Закон України «Про Національну гвардію України», Закон України «Про оборону України» тощо.

У комплексі заходів щодо гарантування НБ важлива роль відводиться Прикордонним військам, головним завданням яких є захист недоторканості державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах України, а також охорона економічної зони України.

Виконавчо-розпорядча діяльність Державного комітету у справах охорони державного кордону України як центрального органу управління Прикордонних військ здійснюється безпосередньо виданням правових актів. При виконанні службових обов'язків Прикордонні війська керуються Конституцією України, Законом «Про державний кордон України» та Законом «Про Прикордонні війська України» та іншими законодавчими актами.

Таким чином, надійність захисту життєво важливих інтересів України залежить: по-перше, від вироблення науково обгрунтованої концепції національної безпеки; по-друге, від створення ефективної системи гарантування НБ і механізму її реалізації; по-третє, від розвитку законодавства в галузі НБ; по-четверте, від практичної координації діяльності органів державного управління з метою відвернення виявлення і усунення явних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз Україні.

Вирішальним для реалізації гарантій національної безпеки й оборони України має стати її інтеграція в усі впливові європейські структури

Глава XII. ІЗ ДОСВІДУ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

§ 1. Процедури формування та визначення складу урядів.

Виконавчу владу в демократичних країнах здійснюють відповідні органи й установи, що діють у сфері вузько визначеного державного управління. Для їх позначення, як правило, використовуються терміни «адміністративний апарат» або «апарат державного управління». Вершиною системи органів виконавчої влади є уряд.

В країнах з парламентарною (парламентарно-республіканською та парламентарно-монархічною) і змішаною республіканською формами державного правління уряд є одним з вищих органів держави. Зокрема, у відповідних країнах уряд конституційне визначається вищим органом виконавчої влади.

У президентських республіках виконавчу владу очолює президент, який сприймається як її уособлення й безпосередній носій. У США взагалі не виділяють поняття уряду, а використовують для відповідних цілей терміни виконавча влада та президентська адміністрація.

Інша картина щодо ролі глави держави спостерігається в країнах з парламентарною формою державного правління, а також у частині республік із змішаною формою. Тут главу державу не може бути включений до системи органів виконавчої влади. Він насамперед наділений повноваженнями, природа яких впливає саме зі статусу глави держави. З іншого боку, компетенція такого глави держави все ж включає певні повноваження, що стосуються сфери виконавчої влади, хоча переважна більшість з них може бути реалізована главою держави через уряд або з його санкції (контрасигнування).

Стосовно ряду країн зі змішаною формою державного правління (Польща, Росія, Румунія, Франція тощо), то тут становище глави держави — президента відносно системи органів виконавчої влади має значні особливості. У цих країнах взаємовідносини між президентом, урядом в цілому і його главою прийнято визначати як дуалізм виконавчої влади.

Конституції встановлюють різноманітні назви урядів — власне уряд, кабінет, кабінет міністрів, рада міністрів, державна рада. Але для позначення цього органу у загальному розумінні доцільно користуватися терміном «уряд». Організація та діяльність урядів характеризується суттєвими відмінностями, зумовленими прийнятими формами державного правління й особливостями державно-правового розвитку окремих країн.

Питання організації урядів включають насамперед порядок і процедури їх формування.

У країнах з парламентською та змішаною формами державного правління застосовується так званий парламентський спосіб (порядок) утворення уряду. Суть його полягає в тому, що парламент безпосередньо здійснює відповідні процедури. При цьому в конституціях, де визначений спосіб утворення уряду, нерідко не уточнюється питання про правосуб'єктність при формуванні уряду та, зокрема, призначені його глави.

Інший підхід застосовано в основних законах Болгарії, Греції, Македонії, Молдови, Португалії та деяких інших держав. Наприклад, в ст 37 Конституції Греції записано, що «прем'єр-міністром призначається керівник політичної партії, яка має абсолютну більшість місць в палаті депутатів (парламенті)». Близьке за змістом положення містить Конституція Болгарії:

«Президент після консультацій з парламентськими групами пропонує сформувати уряд кандидату, який рекомендований найбільшою за чисельністю парламентською групою» (ст. 99).

Конституції держав з парламентською і змішаною формами правління встановлюють в основному дві процедури формування урядів. Обидві вони засновані на спільних діях парламенту і глави держави при утворенні уряду, хоча характер і послідовність їх дій відмінні.

Першою слід назвати процедуру формування уряду, яка історично склалася у Великобританії і тривалий час з певними особливостями щодо окремих країн була майже загальноприйнятою. Відповідно до цієї процедури глава держави формально на свій розсуд призначає прем'єр-міністра та за пропозицією останнього — інших членів уряду. Парламент у цій процедурі ніякої участі не бере. Вважається, що уряд має підтримку парламенту (звичайно тільки його нижньої палати) доти, доки представницький орган не проголосує проти урядової пропозиції з принципово важливого питання або прямо не висловить урядові недовіря шляхом прийняття спеціальної резолюції. І хоч теоретично прем'єр-міністр і очолюваний ним уряд можуть існувати та діяти проти волі парламенту, практично ж їх дії, як свідчить практика, будуть швидко паралізовані через парламентську обструкцію.

Особливістю застосування відповідної процедури формування урядів у ряді країн є необхідність одержання урядом інвестири у парламенті. Порівняно з викладеним вище це є новацією — необхідність інвестири досить широко визнана в так званих новітніх конституціях, тобто прийнятих у роки після другої світової війни.

За цією процедурою роль парламенту, залишаючись пасивною на початковій стадії процесу формування уряду, на наступних стадіях зовні стає вирішальною. Зокрема, глава уряду після

його призначення главою держави має у встановлений основним законом строк представити парламенту склад уряду або подати урядову програму, чи зробити разом і перше, і друге. У разі схвалення парламентом запропонованого складу уряду або (та) урядової програми вважається, що уряд одержав інвеституру. Відповідне рішення парламенту має бути прийняте абсолютною більшістю голосів, тобто більшістю голосів від визначеного в конституції його чисельного складу.

Інвеститура уряду за своєю суттю є вираженням парламентської довіри його діяльності на перспективу. В Італії таку довіру уряду має виразити кожна з палат парламенту, а в Румунії рішення про довіру приймається на спільному засіданні палат більшістю голосів від складу кожної з них.

Другою процедурою формування урядів треба вважати ту, яка передбачає більш активну участь у ній парламенту, починаючи вже з початкової стадії відповідного процесу. Проте говорити про якусь одну, навіть узагальнену процедуру можна лише з огляду на потреби класифікації для цілей пізнання

У кожній країні процедура формування уряду з порівняно більш активною участю парламенту має свої особливості, встановлені в конституції. Так, в Угорщині главу уряду обирає парламент за пропозицією президента. Водночас це означає прийняття парламентом урядової програми. В Ірландії президент за пропозицією нижньої палати парламенту призначає прем'єр-міністра. Інших членів уряду глава держави призначає за пропозицією прем'єр-міністра, попередньо схваленою тією ж палатою.

У деяких країнах визначені більш складні процедури формування урядів за умов зовні активної ролі в їх здійсненні парламентів. Найбільш яскравим прикладом є процедура за змістом основного закону ФРН. Тут глава уряду (канцлер) обирається без обговорення нижньою палатою парламенту за пропозицією президента. Після цього його формально призначає на посаду сам президент. Члени уряду призначаються президентом за поданням канцлера. Але палата може не погодитися із запропонованою президентом кандидатурою. В такому випадку нижня палата парламенту має протягом двох тижнів обрати канцлером іншу особу на основі абсолютної більшості голосів. Якщо ж і ця особа не буде обрана канцлером, то відразу проводяться нові вибори канцлера. На цей раз обраним вважається той, хто просто одержав більшість голосів. Тим самим у ФРН конституційне закріплена можливість утворення уряду меншості на основі так званої презумпції довіри. Ця презумпція знайшла своє відображення і в конституціях Естонії, Іспанії, Польщі та Словенії.

Однак перебільшувати значення усіх розглянутих та інших процедур формування урядів, що прийняті в країнах з парламентарною та змішаною формами правління, не слід. Незалежно від співвідношення і послідовності дій глави держави та парламенту, вирішення питання про формування уряду тут зумовлене насамперед реальною розстановкою політичних сил та їх представництвом у парламенті. При цьому необхідно пам'ятати, що висунення й узгодження кандидатур на урядові посади є прерогативою самих політичних партій та їх парламентських фракцій.

Подібне стосується також визначення кандидатури на посаду прем'єр-міністра, яку, як правило, займає лідер партії парламентської більшості, або за погодженням між партіями-членами коаліції — лідер однієї з цих партій. На підтвердження такої ролі політичних партій треба зазначити, що в країнах з відповідними формами правління глави держав консультуються з керівниками найбільших парламентських фракцій щодо визначення кандидатури прем'єр-міністра навіть у тих випадках, коли це прямо не передбачено в

конституціях, але така практика є звичайною. Цілком зрозуміло, що питання про утворення уряду практично вирішене ще до застосування відповідних конституційних процедур.

Виняток можуть становити ситуації, коли жодна з політичних партій не має більшості у парламенті. Роль глави держави при визначенні прем'єр-міністра тут може бути вирішальною. Саме ж існування уряду буде залежати від реакції парламенту, а точніше — парламентської більшості. Особливо це стосується утворення так званого уряду меншості. Проте і в останньому випадку багато що вирішується у процесі узгодження позицій між політичними партіями, репрезентованими у парламенті.

У країнах з президентською формою правління застосовується так званий позапарламентський спосіб формування урядів. Особливістю «класичної» президентської республіки є те, що повноваження глави держави та глави кабінету суміжні та знаходяться в руках президента, а посада прем'єр-міністра відсутня. Парламент не бере безпосередньої участі у процесі формування кабінету або його участь у цьому плані обмежена. Прикладом можуть бути США, де члени кабінету призначаються президентом за «порадою та згодою» верхньої палати парламенту. Конституційна процедура «поради та згоди» застосовується у разі призначення на інші посади в структурах виконавчої влади.

Конституційна теорія і практика розвинутих країн знає дві моделі визначення складу урядів.

Згідно з однією з них, яка звичайно визначається як континентальна модель, до складу урядів входять усі керівники міністерств і відомств із загальнодержавною компетенцією. У сукупності всі вони і становлять урядову колегію як єдиний орган. Це зумовлює досить велику чисельність уряду, що іноді може призвести до зниження ефективності його роботи.

Тому в ряді країн, де запроваджено таку модель, у структурі уряду утворюється більш вузька колегія. До неї входять глава уряду, його заступники та деякі найбільш авторитетні за посадою міністри. Прикладом може бути Італія, де в ст. 95 Конституції передбачено утворення в межах складу ради міністрів її президії. Проте офіційний характер урядових рішень мають тільки рішення широкої за складом колегії.

Іншою моделлю є так звана англо-американська модель. На сьогодні її запровадила більшість країн. За цією моделлю до складу уряду (кабінету) входять не всі політичні керівники міністерств і відомств, а лише ті, які очолюють найважливіші з них. Уряду як колегії всіх цих керівників тут просто не існує, а поняття уряду та кабінету за суттю збігаються. Тому відповідну модель називають «моделлю кабінету». Члени кабінету за своїми реальними повноваженнями у вирішенні питань урядової політики суттєво відрізняються від інших міністерств, котрі не мають такого статусу. Рішення ж самого кабінету, створеного в країнах із парламентарною та змішаною формами правління, є за своєю природою офіційними урядовими рішеннями, а за суттю — рішеннями вищого органу виконавчої влади.

У США до складу кабінету входять усі особи, які очолюють міністерства. Але це не означає що він є осередком усієї виконавчо-владної діяльності. Значна частина функцій у сфері виконавчої влади реалізується іншими органами, керівники яких не входять до складу кабінету, а самі ці органи прямо не кореспондують з кабінетом. До таких органів, насамперед, слід віднести різного роду федеральні агентства та президентські комісії, компетенція яких може нічим не відрізнятися від компетенції окремих міністерств. Важливу роль відіграють також органи, включені до структури так званого виконавчого апарату при президентах США

Керівники деяких цих органів фактично конкурують за змістом компетенції з відповідними міністрами. Однак усі вони діють на основі повноважень, переданих їм президентом. Саме президент, згідно зі ст. 2 Конституції США, персоніфікує всю систему органів виконавчої влади, саме на ньому замикається їх компетенція та діяльність.

Характеризуючи склад урядів, слід зазначити, що основною діючою особою уряду, формальним і неформальним центром є його глава. Найчастіше він зветься прем'єр-міністром, хоча прийняті й інші титули: голова, канцлер тощо. У президентських республіках, як зазначалося, систему органів виконавчої влади очолює президент, а посада прем'єр-міністра відсутня.

У ряді країн зі змішаною формою правління в силу згаданого дуалізму виконавчої влади роль центру розподіляється між главою уряду та президентом. Характер цього розподілу визначається нормами конституцій і державно-політичною практикою конкретної країни. При цьому головні повноваження можуть бути сконцентровані або у президента, або у прем'єр-міністра.

Прикладом дуалізму виконавчої влади є її організація у Франції. Конституція й державно-політична практика зумовили перетворення президента на реального главу уряду. Положення ст. 5 Конституції про те, що президент стежить за виконанням основного закону та забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування органів державної влади, формально не визначає його керівної ролі у структурі виконавчої влади. Навпаки, згідно зі ст. 21 Конституції Франції, цю роль виконує прем'єр-міністр. Але конституційне положення щодо надання президенту права арбітражу дає змогу йому піднятися над всіма іншими органами і силою свого авторитету впливати на розподіл владних повноважень у державному механізмі.

До цього слід додати, що засідання ради міністрів — уряду Франції — відбувається, як правило, під головуванням президента. За його дорученням на них може головувати прем'єр-міністр. За результатами цих засідань приймаються так звані комюніке, що вважаються документами як уряду, так і президента. Разом з тим досить широкі конституційні повноваження зберігає і прем'єр-міністр. Він керує діяльністю уряду, несе відповідальність за національну оборону, забезпечує виконання законів, призначає на посади державної служби тощо (ст. 21 Конституції). Роль прем'єр-міністра у структурі репрезентують різні партійно-політичні сили.

Подібне становище існує і в ряді інших країн зі змішаною формою правління. Проте в деяких з них (Австрія, Словенія, Фінляндія), а також у країнах з парламентарною формою глава уряду концентрує в своїх руках основні повноваження у сфері виконавчої влади і за суттю стоїть над урядом. Тут прем'єр-міністр часто реалізує не тільки власне урядові повноваження, а й більшість владних повноважень глави держави.

Конституції більшості відповідних держав майже нічого не говорять про якесь особливе місце прем'єр-міністра в структурі уряду та серед державних інститутів в цілому. Інколи все обмежується загальними положеннями про те, що прем'єр-міністр очолює уряд і керує ним

Проте саме прем'єр-міністр є своєрідним стрижнем уряду. Як зазначалося, встановлений в основних законах порядок формування урядів передбачає як першу стадію заміщення посади саме прем'єр-міністра. Відставка останнього з будь-яких причин практично завжди веде до відставки уряду в цілому. Склад уряду визначається його главою, а участь парламенту та глави держави в цьому процесі багато в чому має формальний характер. Вибір же прем'єр-

міністра зумовлений не тільки його особистими уподобаннями, а й передусім загальними політичними чинниками — розстановкою сил у парламенті та в партії, яку він репрезентує.

Той факт, що глава уряду у відповідних країнах у своїх діях спирається на правлячу партію або коаліцію, зовсім не означає послаблення його позицій в державному механізмі. Навпаки, враховуючи те, що він звичайно є лідером такої партії, це дає йому змогу не тільки домінувати в уряді, а й контролювати депутатську більшість у парламенті. В результаті глава уряду набуває реальних можливостей спрямовувати роботу представницького органу. Ситуація може дещо ускладнюватися для нього у випадку створення коаліційних урядів.

Прем'єр-міністр не тільки визначає персональний склад уряду, а й вирішує питання його внутрішньої організації. Трапляється, що одна й та ж особа обіймає посаду прем'єр-міністра і одну або більше посад міністрів. Розходження позицій з важливих питань між главою уряду і його окремими членами майже завжди завершується не на користь останніх: якщо глава уряду вимагає відставки конкретного міністра, це по суті вважається його правом. Під загальним керівництвом прем'єр-міністра функціонує державна служба, і він контролює комплектування її верхівки.

Характеризуючи значення і роль глави уряду у здійсненні виконавчої влади, його місце в державному механізмі в цілому, слід також зазначити, що він іноді набуває якостей політичного лідера харизматичного характеру. Це стосується випадків, коли уряд протягом тривалого часу очолює одна особа, і саме цей час у масовій свідомості ототожнюється з найбільшими успіхами держави у різних сферах зовнішньо- і внутрішньополітичної діяльності. Часто такі успіхи певна частина населення сприймає як результат діяльності відповідного політичного керівника (це може стосуватися і глави держави), що об'єктивно сприяє зростанню його авторитету і посилює позиції у здійсненні державної влади.

Усе це свідчить про певне звуження засад колегіальності на урядовому рівні. Характерно, що на європейському континенті лише в конституціях Литви, Македонії, Словаччини і Чехії йдеться про колегіальний характер роботи уряду та прийняття ним рішень абсолютною більшістю його членів.

Відповідна тенденція державно-правового розвитку багатьох країн адекватно відображається і в науці. Концепція «правління прем'єр-міністра» щодо визначення сучасного стану, насамперед, парламентарних за формою правління країн потіснила в політичній і конституційній теорії концепцію «правління уряду», яка, у свою чергу, набула місця класичної концепції «парламентського правління»

Більшість інших питань внутрішньої організації уряду як колегіального органу віднесена до сфери державного управління у вузькому значенні, тобто регламентується нормами адміністративного права. Виняток становлять лише питання чисельного складу урядів, вирішені на конституційному рівні.

§ 2. Особливості відповідальності урядів та інших вищих суб'єктів виконавчої влади.

Важливе значення для характеристики організації виконавчої влади мають питання конституційної відповідальності уряду. Сюди, насамперед, слід віднести політичну відповідальність уряду перед парламентом і відповідальність у порядку імпічменту або в рамках подібних до нього процедур.

Власне політичну відповідальність уряду перед парламентом часто називають парламентською відповідальністю, пов'язуючи це визначення з тим, що всі відповідні процедури відбуваються у представницькому органі. Можливість такої відповідальності конституційне визнана у країнах з парламентарною та змішаною формами правління. У президентських республіках кабінет несе політичну відповідальність перед самим президентом, який може відправити у відставку його членів у разі, якщо їхні дії не схвалено.

На відміну від відповідальності у порядку імпічменту, коли її підстави прямо встановлюються у конституціях, власне політична відповідальність уряду значною мірою суб'єктивна. Необхідність застосування такої форми відповідальності визначається не критеріями законності, а потребами конкретної політики, відображеними у волевиявленні депутатів парламенту. Уряд здійснює свої функції доти, доки його діяльність задовольняє парламент. При цьому уряд діє за власним правом, і його члени не розглядаються як довірені особи представницького органу, що виконують його волю. Насправді характер і значення такої відповідальності визначаються реальними політичними інтересами.

Конституційна теорія і практика розвинених країн в основному знає два різновиди політичної відповідальності уряду — колективну й індивідуальну. Питання щодо їх взаємозв'язку та співвідношення, як правило, не регламентується нормами права і має бути віднесене до сфери реальної політики. В Іспанії, Росії, Франції, ФРН, Чехії, Японії, в деяких інших країнах припускається тільки колективна відповідальність урядів.

В Основному законі ФРН йдеться про відповідальність глави уряду:

«Федеральний канцлер встановлює основні положення політики і несе за них відповідальність» (ст. 65). Однак відставка канцлера тягне за собою відставку самого уряду. З іншого боку, принцип колективної відповідальності уряду навіть у наведеному прикладі теоретично не суперечить індивідуальній відповідальності його членів. У тій же ст. 65 основного закону ФРН зазначено, що «в межах основних положень політики кожен міністр самостійно веде справи галузі під свою відповідальність». Якщо ж припустити можливість поєднання колективної та індивідуальної відповідальності, залишається неясною відповідь на запитання, який між ними може бути зворотній зв'язок, у яких випадках можливе притягнення міністрів до індивідуальної політичної відповідальності перед парламентом.

Певні особливості має практика Великобританії, а також інших країн, котрі сприйняли засади британської конституційної системи. Формально тут припускається можливість як колективної, так і індивідуальної відповідальності. При цьому, якщо нижня палата парламенту висловлює недовіру будь-якому міністру, глава уряду має вирішити: подавати у відставку конкретному міністру чи уряду в цілому. Такий підхід до політичної відповідальності уряду ґрунтується на ідеї солідарності його членів. Вважається, що всі члени уряду (кабінету) несуть відповідальність за його політику навіть у тих випадках, коли хтось із них не погоджується з конкретними урядовими рішеннями та діями. Окремі ж міністерства відповідають за діяльність своїх міністерств.

Однак і у цьому випадку важко з'ясувати, за яких умов висловлення недовіри окремому міністру призводить до відставки всього уряду. Практично це майже завжди вирішує прем'єр-міністр, хоча його рішення буде детерміноване політичною ситуацією, що склалася у парламенті та поза його межами. Стосовно ж відставки окремих міністрів, такі питання в умовах, коли палата контролюється певною партійною більшістю, виникають і вирішуються переважно у зв'язку з їх персональними діями, що призвели до політичного скандалу.

Наведені умови колективної та індивідуальної відповідальності віднесені також і до тих країн, де обидва ці різновиди власне політичної відповідальності уряду прямо передбачені в конституціях. Але основні закони також не дають прямої відповіді на запитання, як взаємовіднесені індивідуальна і колективна відповідальність, у якій мірі перша може бути наслідком другої. Ця проблема не суто теоретична. Вона має вагомим практичним значенням: невизначеність характеру взаємозв'язків двох різновидів політичної відповідальності уряду призводить до того, що повноваження щодо вирішення питання про відставку уряду узурпуються його верхівкою і насамперед прем'єр-міністром.

Аналізуючи природу політичної відповідальності уряду, слід також звернути увагу на її механізм. Необхідно враховувати, що у переважній більшості країн з відповідними формами правління і двопалатною побудовою парламентів уряд несе відповідальність тільки перед нижньою палатою. Виняток становлять лише Італія та Румунія, де уряд несе політичну відповідальність перед обома палатами.

У деяких країнах прийняті різні способи постановки питання про політичну відповідальність уряду. Насамперед слід зазначити, що у конституційній теорії, поширеній на теренах ряду країн, це питання може виникнути в кожному випадку у разі розгляду у парламентом будь-якої урядової пропозиції або такої, що стосується політики уряду.

Ілюстрацією до сказаного є досвід Великобританії. Тут кожне голосування в нижній палаті парламенту з питань реалізації урядової політики формально розглядається як визначення відповідного ставлення до уряду

Такий спосіб не потребує спеціальної форми постановки питання щодо довіри або недовіри уряду.

Проте відсутність у цих випадках конкретних правил, які б зумовлювали обов'язковість відповідальності уряду, зовсім не означає, що його доля постійно перебуває під загрозою. У парламентській практиці прийнято, що уряд має піти у відставку тоді, коли несприятливе для нього голосування відбулося з важливих питань загальної політики. Які питання мають важливий, а які — несуттєвий характер практично вирішує сам уряд, а точніше — прем'єр-міністр. Природно, що наявність у нижній палаті більшості від партії, яка по суті сприяла формуванню уряду та забезпечує йому підтримку в таких ситуаціях.

Водночас у відповідних країнах припускається можливість постановки питання з голосування по резолюції осуду (недовіри) уряду. Такий спосіб часто застосовується у зв'язку із загальною оцінкою у парламенті урядової політики. Опозиція вносить пропозицію про прийняття резолюції осуду, після чого відбуваються дебати та голосування. Якщо палата приймає таку резолюцію, то уряд має піти у відставку.

В ряді країн альтернативою такої відставки уряду є розпуск палати главою держави за ініціативою самого уряду. З іншого боку, із тактичних міркувань уряд сам може поставити у палаті питання щодо довіри до нього, яке звичайно розглядається за тією ж процедурою, що й пропозиція резолюції осуду. Але реальне значення таких процедур також є відносним, оскільки уряд здебільшого спирається на партійну більшість у нижній палаті.

Розглянуті процедури притягнення уряду до політичної відповідальності все таки можуть нести в собі загрозу певних несподіванок для правлячої партії. Теоретики конституціоналізму вже давно ведуть пошуки засобів, які б забезпечили необхідну стабільність урядів за відсутності її головної передумови — твердої парламентської більшості.

Як результат, у більшості країн конституційне запроваджені тільки формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідальності. Вони, звичайно, мають назву вотуму недовіри. За їх змістом питання щодо недовіри уряду не може ставитися і розглядатися спонтанно, а розглядатися парламентом за ініціативою опозиції з використанням визначеної в конституції або у парламентському регламенті досить деталізованої спеціальної процедури. Трапляється, що ця процедура прямо співвідноситься з такою формою парламентського контролю за урядовою діяльністю, як інтерпеляція (та інші подібні форми).

Конкретні формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідальності в кожній країні з парламентарною та змішаною формами правління часто відмінні. Водночас є і певні типові риси.

Зокрема, в усіх без винятку відповідних країнах рішення щодо недовіри уряду має бути прийняте абсолютною більшістю голосів у парламенті (нижній палаті). Недовіра главі уряду означає і недовіру всьому його складу та тягне за собою їх відставку. Конституції ряду держав обмежують можливості повторного внесення питання щодо недовіри протягом певного терміну роботи представницького органу. В Португалії, Румунії та Франції питання щодо недовіри уряду не може бути двічі поставлене у період однієї парламентської сесії; у Болгарії і Греції відповідний строк дорівнює шести, а в Естонії, Хорватії і Польщі — трьом місяцям. Разом з тим у Польщі повторна пропозиція щодо недовіри уряду може бути внесена і раніше визначеного строку за умов її висунення від імені депутатів, які складають чверть складу нижньої палати парламенту.

Іншою формою конституційної відповідальності уряду (органів виконавчої влади) є відповідальність з використанням процедури імпічменту або інших подібних процедур. Характерною рисою такої відповідальності є те, що вона завжди індивідуалізована. У деяких країнах відповідальності у порядку імпічменту або інших подібних процедур підлягають не тільки вищі суб'єкти виконавчої влади, а й судді.

Особливістю такої відповідальності є й те, що вона може мати місце за різних форм державного правління.

У деяких країнах з парламентарною формою правління відповідальність із застосуванням процедури імпічменту історично передувала власне політичній відповідальності уряду перед парламентом, але в наш час перша майже повністю втратила своє значення та поступилася місцем другій. У країнах зі змішаною формою правління процедура імпічменту зберігає своє значення щодо президентів. У президентських республіках, де не передбачено політичної відповідальності уряду (кабінету) перед представницьким органом, імпічмент є важливим засобом взаємодії законодавчої та виконавчої влади і розглядається як один з компонентів у системі стримувань і противаг. "

Відповідальність у порядку імпічменту інколи визначають як судову, але це не точно. Не викликає сумнівів те, що тут має місце певна взаємодія між представницьким органом і судом. Часто застосування процедури імпічменту передбачається у зв'язку із вчиненням певних злочинів, хоча підставами для цього звичайно є досить невизначені дії, сформульовані як порушення конституції. Процесуальне імпічмент у принципі подібний до процедури судового розгляду. Але головним змістом відповідальності у порядку імпічменту є політична оцінка дій відповідної посадової особи, а наслідком — можливе усунення її з посади (посту).

Стосовно ж самої процедури імпічменту, то вона можлива тільки за умов двопалатної побудови парламенту. За спрощеною схемою, нижня палата виступає в ролі слідчого й

обвинувача, а верхня палата приймає остаточне рішення (кваліфікованою більшістю голосів) щодо усунення відповідної особи з посади або посту. Однак на цьому юридичні наслідки вчиненого не закінчуються. У подальшому може бути проведено розслідування загального характеру, справа може бути передана до суду, а особа за певних умов понесе кримінальне покарання.

Суттєво відмінною від розглянутої є парламентська процедура усунення президентів, прийнята в деяких країнах, де має місце згадуваний дуалізм виконавчої влади. Головну роль у здійсненні такої процедури відіграє однопалатний парламент, який у своєму рішенні спирається на попередньо сформульований висновок конституційного суду. Відповідні процедури встановлені конституціями Латвії, Литви, Молдови, Румунії, Туреччини та деяких інших держав.

Значні особливості має і процедура усунення президентів парламентами спільно з конституційними судами. Ця процедура, як і розглянута вище, іноді визначається як імпичмент, що не відповідає значенню. Вона передбачає, що парламент або одна з його палат формулює звинувачення проти президента, а конституційний суд на основі цього звинувачення може прийняти рішення щодо його зміщення. У таких випадках точніше говорити не про парламентську відповідальність президентів, а про їх спеціальну судову відповідальність, ініційовану представницькими органами.

Подібну процедуру встановлено за основними законами Австрії, Болгарії, Італії, Словаччини, ФРН, Хорватії та Чехії. У деяких з них реальні повноваження виконавчої влади має як глава уряду та уряд в цілому, так і президент. Застосування відповідних конституційних процедур не заперечує у подальшому можливостей притягнення до відповідальності у звичайному суді. У такий спосіб може поєднуватися конституційна та кримінальна відповідальність вищих суб'єктів виконавчої влади.

Додаток 1. Рекомендована програма курсу " Правові основи державного управління"

(автор – Д.М. Диновський, кандидат педагогічних наук, доцент)

Тема 1. Поняття та види соціального управління.

1.1. Походження та значення понять «управління», «організація».

1.2. Управління — соціальний інститут.

1.3. Сутність управлінського впливу.

1.4. Багатогранність управління.

Тема 2. Державне управління: поняття і зміст.

2.1. Державне управління — вид державної діяльності.

2.2. Ознаки державного управління.

2.3. Мста, види і зміст управлінської діяльності.

Тема 3. Конституційні засади державного управління.

3.1. Організація виконавчої влади за Конституцією України

3.2. Законність в державному управлінні.

3.3. Рівноправність громадян в державному управлінні.

3.4. Гласність в державному управлінні.

3.5. Участь громадян та їх об'єднань в державному управлінні.

Тема 4. Принципи державного управління.

4.1. Поняття принципів державного управління.

4.2. Класифікація принципів державного управління.

4.3. Застосування принципів державного управління.

Тема 5. Основні функції, методи і форми державного управління.

5.1. Загальні та спеціалізовані функції державного управління.

5.2. Поняття і види методів державного управління.

5.3. Методи переконання і примусу в державному управлінні, їх співвідношення.

5.4. Поняття, види та характеристика форм державного управління.

Тема 6. Органи виконавчої влади — суб'єкти державного управління.

6.1 Поняття органів виконавчої влади.

6.2. Принципи побудови системи органів виконавчої влади.

6.3. Види та правовий статус органів виконавчої влади.

6.4. Повноваження Президента України у сфері виконавчої влади.

6.5. Кабінет Міністрів України.

6.6. Центральні органи виконавчої влади України.

6.7. Місцеві органи виконавчої влади.

Тема 7. Перспективи реформування державного управління та адміністративного права в Україні.

7.1. Державне управління перед майбутнім: основні фактори ефективності та раціоналізації.

7.2. Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування.

7.3. Концепція адміністративної реформи в Україні.

7.4. Концепція реформи адміністративного права України.

Тема 8. Державне управління в регіоні.

8.1. Поняття регіональної політики та регіонального управління.

8.2. Співвідношення централізації та децентралізації в регіональному управлінні 8 3 Місцеві державні адміністрації, функції, права, обов'язки, зміст роботи

8 4 Органи місцевого самоврядування.

8 5 Правове регулювання взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Тема 9. Державне управління в соціально-культурній сфері.

9.1. Поняття та суть соціально-культурної сфери.

9.2. Державне управління у сфері освіти.

9.3. Державне управління у сфері молодіжної політики, культури, науки, туризму, спорту, охорони здоров'я.

9.4. Правове забезпечення державного управління соціально-культурною сферою.

Тема 10. Раціоналізація та ефективність державного управління.

10.1. Ініціатива і відповідальність в державному управлінні.

10.2. Вдосконалення стилю і методів державного управління.

10.3 Об'єктивізація і законність державного управління.

10.4. Основні фактори ефективності державного управління.

10.5. Визначення та оцінка ефективності державного управління.

10.6. Організаційно-правові проблеми раціоналізації та підвищення ефективності державного управління.

ПЛАН семінарських занять з курсу «Правові основи державного управління»

Тема 1. Державне управління — системне явище.

1.1. Поняття державного управління.

1.2. Держава як суб'єкт управління суспільними процесами.

1.3. Об'єктивні основи і суб'єктивні фактори державного управління.

1.4. Суспільні процеси як об'єкти державного управління.

1.5. Системні та правові характеристики державного управління.

Тема 2. Організація державного управління.

2.1. Принципи державного управління.

2.2. "Дерево" цілей і функціональна структура державного управління.

2.3. Організаційна структура державного управління.

2.4. Форми державного управління.

2.5. Структура управлінської діяльності.

Тема 3. Забезпечення державного управління.

3.1. Правове регулювання державного управління.

3.2. Законність в державному управлінні.

3.3. Інформаційне забезпечення державного управління.

3.4. Людський (кадровий) потенціал державного управління.

3.5. Демократичні засади державного управління.

3.6. Подолання бюрократизму у державному управлінні.

Тема 4. Раціоналізація та ефективність державного управління.

4.1. Свобода і відповідальність в державному управлінні.

4.2. Вдосконалення стилю державного управління

4.3. Об'єктивація державного управління

4.4. Визначення та оцінка ефективності державного управління.

4.5. Розвиток і засвоєння можливостей державного управління.

Тема 5. Сучасний стан і напрями реформування державного управління.

5.1. Організаційно-правові проблеми державного управління.

5.2. Основні передумови реформування державної влади.

5.3. Адміністративне право: оновлення поглядів на його роль і зміст в сучасній державі та доктринальні аспекти реформування.

5.4. Концепція реформи адміністративного права України.

5.5. Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи.

Література:

Конституція України. — Київ, 1996.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України».

Закон України «Про місцеві державні адміністрації».

Закон України «Про місцеве самоврядування».

Закон України «Про державну службу».

Указ Президента України № 1089/97 від 2 жовтня 1997 р.

Указ Президента України № 1114/96 від 6 жовтня 1998 р.

Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування // Матеріали першої національної науково - теоретичної конференції.— Яремче, 1998.

Концепція реформи адміністративного права України // Підготовлена робочою групою Кабінету Міністрів України. — К., 1998.

Гегель Т. Философия права. — М., 1990.

Авер'янов В.Б. Адміністративне право України і доктринальні аспекти реформування // Право України. — 1998, № 8.

Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади України. — К., 1997. Авер'янов В.Б., Крупчан О.Д. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування.—Х., 1998.

Андрийко О.Ф. Государственный контроль: пути й тенденции развития. — К., 1994.

Атамаччук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997.

Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. — М., 1997.

Битяк Ю.П., Зуй В.В Адміністративне право. — Х., 1996.

Бернар Гурне. Державне управління.—К., 1993.

Гаєвський Б.А. Основи науки управління: навч. посібник. — К., 1997.

Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії та поняття). Посібник, — Ірпінь, 1998.

Державне управління: теорія і практика. За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. — К., 1998 р.

Коваль Л. В Адміністративне право.— 1996. Коліушко І. Адміністративна реформа в Україні // Право України.—1998, № 2. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори

ефективності.—К., 1996. Шаповал В. Конституційний механізм державної влади в незалежній Україні:

політико-правові проблеми організації виконавчої влади // Право України.— 1997,

№1.

Щекин Г В. Теория социального управления. — К., 1996. 220

Завдання для самостійної роботи.

1. Держава як суб'єкт управління соціальними процесами.
 - 1.1. Основні характеристики держави.
 - 1.2. Типологія держав.
 - 1.3. Соціальні функції держави.
 - 1.4. Державна політика в соціальному суспільстві.
2. Об'єктивні основи і суб'єктивні фактори державного управління.
 - 2.1. Об'єктивна детермінація державного управління
 - 2.2. Види суб'єктивних факторів державного управління.
 - 2.3. Організованість державного управління.
3. Соціальні процеси як об'єкти державного управління.
 - 3.1. Сутність керованих об'єктів.
 - 3.2. Властивості і структура керованих об'єктів.
 - 3.3. Соціальний механізм формування і реалізації державного управління.
4. Системні характеристики державного управління.
 - 4.1. Система державного управління.
 - 4.2. Прямі та зворотні зв'язки в системі державного управління.
 - 4.3. Типове та унікальне в державному управлінні.
 - 4.4. Багатогранність — умова стійкості та динамічності системи державного управління.
5. Наукові основи державного управління.
6. Державне управління в зарубіжних країнах.
 - 6.1. Державне управління у Франції.

- 6.2. Державне управління в Німеччині.
- 6.3. Державне управління в США.
- 6.4. Державне управління в Росії.
- 6.5. Державне управління в Польщі

Додаток 2. Основні наукові юридичні видання українських учених за проблематикою державного управління (1980—1999 р.р.)

АВЕРЬЯНОВ В.Б. Организация государственного управления, структурно-функциональный аспект. — К., 1985. — 146 с.

АВЕРЬЯНОВ В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структурм. — К., 1990. — 145 с.

АВЕР'ЯНОВ В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. — К., 1997. — 48 с.

АВЕР'ЯНОВ В.Б., КРУПЧАН О.Д. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування. — Х., 1998. — 40 с.

АВЕР'ЯНОВ В.Б., АНДРІЙКО О.Ф. Виконавча влада і державний контроль. — К, 1999.— 48с.

Адміністративне право: сучасний стан і напрями рефрмування. Матеріали Першої науково-практичної конференції. 18—21 червня 1998р. в м. Яремче Івано-Франківської області. - 82 с.

АНДРІЙКО О.Ф. Державний контроль: теорія і практика. Наукова доповідь. -К., 1999.-24с.

АНДРІЙКО О.Ф. Державний контроль в Україні-К.,1999-48 с. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. - К.,, 1993. -165с.

БАНДУРКА О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. - Х., 1996. - 398с.

БІТЯК Ю.П., ЗУЙ В.В. Адміністративне право (Загальна частина). — Х., 1997.

—137с.

васильев А.С. Управленческие решения в производственных организациях (правовой аспект).— К.,1986,—198 с.

ГЛАДУН З. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз. — Львів, 1996. —21с.

ГОЛОСНІЧЕНКО І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). — К, 1998. — 108 с.

Демократизация аппарата управления. — К., 1990. — 304 с.

Державне управління: теорія і практика.—К., 1998.— 432 с.

Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. — К., 1997. — 448с.

Державне управління та адміністративне право в незалежній Україні: актуальні проблеми реформування. Наукова доповідь. — К., 1999. — 56 с.

ДОДИН Е.В. Административная деликтология. Курс лекций. — Одесса, 1997.

—115с.

ДУБЕНКО С.Д. Державна служба в Україні. Навчальний посібник. — К., 1998.

КАЛЮЖНИЙ Р.А. Научно-технический прогресс в деятельности правоохранительных органов. — К., 1990. — 160 с.

КАМПО В.М. Українські реформи: політика і право. — К., 1994. — 29 с.

КАРПЕНКО О.Д. Держава та промислова власність: організаційно-правові питання.—К., 1999.—155с.

КИВАЛОВ С.В. Организационно-правовые основы таможенного дела в Украине. — Одесса, 1994. — 78 с

КИВАЛОВ С.В. Таможенное право /Администрация ответственность за нарушение таможенных правил/. — Одесса, 1996. — 147 с

КИСІЛЬ Л.Є. Керівник підприємства: компетенція та адміністративна відповідальність. — К., 1998. — 82 с

КОВАЛЬ Л.В. Адміністративне право України: Курс лекцій. — К., 1994 — 154 с

КОЛПАКОВ В.А. Адміністративне право України. Підручник. — К., 1999. — 478с.

КУБКО Е.Б. Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика) // АН УССР, Ин-т гос-ва й права. — К., 1988. — 231 с.

МАРЧУК В.М. Основы научной организации государственного управления (Административно-правовой аспект. Общ. часть). — К., 1979. — 87 с.

МИРОНЕНКО Н.М. Правовые проблемы государственного управления НТП в промышленности. — К., 1992. — 227 с.

НАГРЕБЕЛЬНИЙ В.П. Управление материально-техническим обеспечением сельского хозяйства. — К., 1985. — 114с.

НИЖНИК Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. — К., 1995. — 207 с.

ОМЕЛЬЧЕНКО А.В. Правове регулювання іноземних інвестицій в Україні. — К., 1996.— 288с.

- ОНИЩУК Н.В. Методы государственного управления внедрением научно-технических достижений. — К., 1990. — 95 с.
- ОПРИШКО В.Ф. Государственное управление качеством продукции. — К., 1980. — 103 с.
- ПАВЛОВИЧ З.А. Государственное управление агропромышленным комплексом.—К., 1984.—232 с.
- ПАВЛОВСКИЙ Р.С. Советское административное право. — К., 1986.
- ПАВЛОВСЬКИЙ Р.С. Органи державної влади і управління в СРСР. — К., 1978.—45с.
- ПОЛЮХОВИЧ В.І. Державна податкова служба в Україні: організація і діяльність. — К., 1999. — 110 с.
- ПЕТРИШИН А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. — Х., 1998.—158 с.
- ПУХТИНСКИЙ Н.А. и др. Аппарат исполкома местного Совета и информационное обеспечение его работы. —К.,1982.— 208 с.
- Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. — К., 1998. — 364 с.
- Руководитель в аппарате государственного управления (организационно-правовые проблемы). — К., 1988. — 343 с.
- САМСОНОВ В.М. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. — Харьков, 1991. — 117с.
- СЕЛИВОН Н.Ф. Контрольная функция местных Советов народных депутатов. —К., 1980.— 145с.
- СЕЛИВАНОВ А.О. Будуємо нову державу. — К., 1997. — 255 с.
- СЕЛИВАНОВ А.А. Государственное управление экономикой союзной республики. Организационно-правовые проблемы. — К., 1988. — 168 с.
- СЕЛИВАНОВ В.Н. США: монополии и Государственное управление. — К., 1989.—212с.
- СИРЕНКО В.Ф. Інтереси—влада—управління.—К.,1991- 156 с