

Предместніков О.Г.

к.ю.н., доцент, начальник

Головне управління юстиції в Херсонській області

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. В основу еволюції суспільства покладено процес реалізації системи публічних потреб та інтересів. Чим повніше та своєчасніше вони втілюються у життя, тим досконаліших характеристик набуває загальна оцінка розвитку того чи іншого суспільно-політичного утворення під назвою «держава».

Одним з головних правових регуляторів зазначених процесів є адміністративне право – основоположна галузь публічного права. Постійні корекції, доповнення та зміни системи загальних інтересів і потреб спричиняють безперервний розвиток відносин у владно-управлінській сфері, переважна більшість з яких підпадає під дію тих же адміністративно-правових норм. Така перманентність робить адміністративне право однією з найбільш динамічних та нестабільних галузей вітчизняного права.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблеми, пов'язані з суспільними відносинами, що складають предмет регулювання сучасної адміністративно-правової галузі, продовжують бути у центрі уваги вітчизняних учених – фахівців з адміністративного права, серед яких В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, В.М. Гарашук, С.Т. Гончарук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, В.П. Петков, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, В.М. Селіванов, М.М. Тищенко, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.О. Шамрай, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа та ін.

Формулювання завдання дослідження. Чинні схеми адміністративно-правового регу-

лювання, більшість з яких була успадкована з радянських часів, потребують свого вдосконалення, а у деяких випадках – повної заміни.

Виклад основного матеріалу. Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ [1].

В умовах відсутності сталості та стабільності чинних конституційних норм, що закріплюють засади державного будівництва в Україні, а також в умовах відсутності єдиної державної стратегії проведення адміністративної реформи, що базується якщо не на однаковості, то на схожості поглядів на зміст алгоритму здійснення цього системного заходу з боку вищих державних органів та посадових осіб, годі сподіватися на досягнення високих результатів державно-управлінської діяльності та позитивне сприйняття цих результатів широким загалом українських громадян.

Сучасна вітчизняна владно-управлінська модель, основа якої належить державно-управлінській складовій, має сприйматися нами не як завершена соціальна конструкція, а як перехідна схема організації і виконання владно-управлінських функцій, що використовується в умовах побудови цивілізованої, соціальної, правової держави. Періодично, після проходження певних стадій

вказаного будівництва, за отриманими результатами їх роботи діючі схеми владно-управлінської моделі повинні піддаватись ретельному аналізу та об'єктивній оцінці.

Після більше ніж п'ятнадцятирічного свого функціонування українська система державного управління як основний і невід'ємний компонент владно-управлінської моделі заслуговує суперечливих та неоднозначних оцінок. З одного боку, завдяки здійсненню державно-управлінських функцій відбувається поступова «реанімація» поки що серйозно хворого нашого суспільства (свідченням тому є хоча не вражаюче, але стабільне щорічне зростання ВВП). З іншого боку, не можуть не викликати тривогу ті явні негативні тенденції у державно-управлінській діяльності, які затьмарюють існуючі здобутки, бо стосуються таких факторів, як здійснення державного управління.

Перша така тенденція – часті зміни в уряді, які призводять до змін посадових осіб і викликають непевність у термінах політики та будь-яких спроб висунути ініціативи чи зберегти безперервність програм або служб.

Корупція, друга тенденція, дуже поширена й вважається основною частиною процесу врядування. Корупція практикується на всіх рівнях і всіма посадовими особами. Вона соціально прийнятна, оскільки усі мають платити: ото ж корупцію розглядають як засіб зрівняння урядових послуг для кожного громадянина.

Брак загальної координації та зв'язку між міністерствами – третя тенденція. Кожне міністерство діє на власний розсуд, і часто проголошуються суперечливі курси чи правила. Через часті зміни в уряді адміністративні структури вагаються, які правила слід застосовувати.

Ці негативні тенденції призводять до браку «громадянської культури» в тих, хто відповідає за державне управління, немає усвідомлення того, що їхні дії слід сприймати в контексті ширших інтересів державного добробуту. Державна служба розглядається в контексті вдоволення радше особистих чи

приватних інтересів, ніж широких соціальних інтересів [2, с.26-27].

Факт незавершеності процесу формування вітчизняної владно-управлінської моделі, на наш погляд, має як негативне, так і позитивне суспільне значення. Сутність негативного впливу полягає у відсутності відповідної стабільності у діяльності державних владно-управлінських структур, що унеможливує отримання максимальних позитивних результатів від їх роботи. Відносно позитивним моментом сьогоdnішнього стану владно-управлінської моделі є те, що це дозволяє вносити у її конструкцію ті необхідні та об'єктивно зумовлені зміни і корекції, за допомогою яких у майбутньому забезпечуватиметься її подальше ефективно, цивілізоване функціонування.

Успіх або неуспіх подальшого вдосконалення державного управління в умовах проведення адміністративної реформи в Україні перебуває у прямій залежності від результатів розв'язання двох нагальних, стратегічних завдань, а саме: 1) переорієнтування здійснення державно-управлінських функцій на першочергову реалізацію суспільних потреб та інтересів, закріплених у засадах внутрішньої та зовнішньої політики держави; 2) налагодження механізму диференційованого використання двох форматів державно-управлінської діяльності – державного управління та державного регулювання.

Першим нагальним завданням, яке потребує свого розв'язання в умовах проведення адміністративної реформи в Україні, є переорієнтування здійснення державно-управлінських функцій на першочергову реалізацію суспільних потреб та інтересів, закріплених у засадах внутрішньої та зовнішньої політики нашої держави. Вирішення цієї проблеми насамперед обумовлене процесами переосмислення суспільної цінності та соціального призначення державного управління на сучасному етапі розвитку України.

Потрібно зауважити, що у нашій країні ніколи не існувало демократичних традицій

здійснення державно-управлінських функцій. За часів російської та радянської імперій вони характеризувались тоталітарним змістом, коли пріоритетною була реалізація потреб та інтересів вузької групи вищого державного керівництва, які хоча і були оформлені у державні рамки, але у переважній своїй більшості не співпадали з групами суспільних потреб та інтересів, що потребували свого втілення у життя. В умовах української незалежної держави, державне управління здійснюється за допомогою механізмів посттоталітарної владно-управлінської моделі, елементи якої теж не завжди придатні для першочергової реалізації складових об'єктів управлінських галузей права.

Позитивна реалізація першого завдання перебуває у прямій залежності від успіху вдосконалення організації державно-управлінської діяльності, зокрема роботи структур, що репрезентують виконавчу гілку влади. Діяльність цих органів має відбуватися на підставі чітких політичних орієнтирів подальшого соціального розвитку, що визначаються правлячою політичною силою і закріплюються в основах внутрішньої та зовнішньої державної політики.

За допомогою управління суспільство усвідомлює свої нагальні інтереси, і з позицій їх формування і реалізації встановлює певні пропорції під час пошуку суб'єктами конкретних можливостей задоволення своїх потреб. Але які інтереси на конкретному етапі розвитку суспільства нагальні і головні – це питання політики [3, с. 24]. Відповідальність за визначення засад державної політики у демократичних суспільствах покладається на правлячу політичну силу (партію або коаліцію партій).

Нагальною проблемою вітчизняної владно-управлінської моделі, розв'язання якої значною мірою допоможе усунути згадане домінування, є впровадження нового для нашої країни достатньо ефективного і перевіреного історією розвитку демократичних країн принципу державного управління щодо пер-

шочергової реалізації суспільних потреб та інтересів, закріплених в основах внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Повне переорієнтування здійснення державно-управлінських функцій у бажане цивілізоване і демократичне русло можливе за умов докорінної «модернізації» чинної владно-управлінської моделі. Цей процес має враховувати тенденції щодо поступового оновлення концепції адміністративного права України, першочерговим соціальним призначенням якого повинно стати не виконання завдання регулювання суспільних відносин, а забезпечення повної та своєчасної реалізації суспільних потреб та інтересів, що спричинюють виникнення зазначених відносин. Наріжним каменем оновленої концепції адміністративно-правової галузі має стати положення про первинність її об'єкта (тобто тих суспільних потреб та інтересів, утілення у життя яких потребує адміністративно-правового забезпечення), безпосередня реалізація складових якого відбувається на підставі чітко визначеної соціальної мети і не менш чітко визначеного алгоритму дій щодо її досягнення. При цьому предмет адміністративного права залишатиметься важливим елементом у понятійній системі адміністративного права, однак похідним відносно його об'єкта, що зумовлює обов'язкове комплексне вивчення цих двох споріднених правових категорій у рамках стадії безпосередньої реалізації окремих груп суспільних потреб та інтересів.

Одним із головних критеріїв отримання позитивної оцінки виконання функцій державного управління та роботи владно-управлінської моделі в цілому має стати високий ступінь повної та своєчасної реалізації суспільних потреб та інтересів за допомогою норм адміністративного та інших «управлінських» правових галузей (насамперед, фінансового і земельного права).

Найважливішою умовою ефективного функціонування владно-управлінської моделі є політична стабільність, яка ґрунтується на політичній сумісності між головними влад-

ними інститутами держави – Президентом, парламентом, урядом і Нацбанком, що позитивним чином позначається на можливості вироблення єдиних засад внутрішньої та зовнішньої державної політики, на підставі яких за допомогою державно-управлінської діяльності досягається відповідний рівень реалізації суспільних потреб та інтересів.

Виконання першого завдання наблизить здійснення державно-управлінських функцій до стандартів демократичних держав дасть можливість чітко визначити подальші вектори еволюційного розвитку України та оптимальну послідовність реалізації державної політики, у тому числі й у сфері державного управління.

За цих умов владно-управлінська модель має більше шансів реалізувати поставлену перед нею соціальну мету – забезпечувати своєчасне і повне втілення у життя нагальних груп суспільних потреб та інтересів за допомогою адміністративно-правових, фінансово-правових та земельно-правових норм. За оновленою схемою ця модель повинна мінімізувати прояви рецидивів підміни суспільних потреб та інтересів приватними або кланово-корпоративними, стимулювати дії чиновництва на першочергову і належну реалізацію складових об'єктів «управлінських» галузей права.

Другим напрямком, який визначатиме успіх подальшого реформування державного управління в умовах здійснення адміністративної реформи в Україні, є розв'язання проблеми налагодження механізму диференційованого використання двох форматів державно-управлінської діяльності – державного управління та державного регулювання.

В умовах перехідного періоду розвитку українського суспільства відбулися достатньо помітні зміни змісту виконання функцій державного управління. Цьому сприяло впровадження нових, демократичних засад в організації суспільного життя (насамперед це місцеве самоврядування, елементи ринкової економіки, поширення різних форм власно-

сті та ін.), які спонукали до поступового скорочення державного впливу на широке коло соціальних процесів. Окремі функції державного управління, такі як облік, планування, взагалі стали маловживаними, а здійснення повного циклу державного управління у більшості сфер соціального життя було замінено державним регулюванням, під яким розуміється регламентація державою у законодавчих та інших нормативних правових актах загальних вимог до державної управлінської діяльності, що здійснюється органами виконавчої влади. Повний перелік напрямків реалізації функцій державного регулювання є достатньо великим, основними з них є: визначення правил поведінки і дії в конкретній сфері за допомогою нормативного правового акту; встановлення конкретних процедур управління (сертифікація, ліцензування, оподаткування, реєстрація та ін.); здійснення контрольної і координаційної діяльності, реалізація надвідомчих повноважень; формулювання завдань та етапів управлінської діяльності.

Державне регулювання характеризується як «позитивне» державне управління, тобто безперервне вирішення питань суспільного і державного життя державою та її виконавчо-розпорядчими органами. У сферу діяльності цих органів та посадових осіб входять питання оподаткування, митної діяльності, забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, боротьба за екологічну чистоту, стандартизації і сертифікації, ветеринарії тощо. Державне регулювання позбавлено таких рис, як «юрисдикційність», примус, покарання, прямий владний вплив; воно перешкоджає втручанню державних органів у виробничу і господарсько-фінансову діяльність комерційних та некомерційних організацій, підприємств, об'єднань [4, с. 184].

Державне регулювання потрібно сприймати не як альтернативу державному управлінню, а як його сучасний різновид, що характеризується спрощеним форматом здійснення з делегуванням функцій самоврядувальним органам (у тому числі приватним суб'єктам).

Однак державне регулювання, як і повноцінний формат державного управління, має забезпечувати бажаний для суспільства кінцевий результат реалізації його потреб та інтересів. Якщо цього не відбувається, формат державного регулювання повинен бути замінений на повноцінне виконання функцій державного управління у традиційному (повному) форматі.

У переважній більшості випадків сучасна державно-управлінська діяльність в Україні здійснюється у спрощеному форматі – форматі державного регулювання. У разі виникнення загрози належної реалізації суспільних потреб та інтересів формат державного регулювання повинен замінюватись на формат повноцінного державного управління, що передбачає його тимчасове здійснення.

Не маючи ні фізичних, ні матеріальних можливостей широко застосовувати повний формат державно-управлінської діяльності, державні виконавчі структури переважно працюють у полегшеному форматі здійснення цієї діяльності, за винятком таких стратегічно важливих для країни сфер, як оборона, державна безпека, громадський порядок та громадська безпека.

Одним із нових і перспективних різновидів владної діяльності, де повністю застосовується формат державного регулювання, є діяльність щодо надання управлінських послуг. Правове регулювання зазначених відносин у переважній більшості регламентується адміністративним законодавством. Також для здійснення окремих видів подібних послуг використовуються правові норми фінансового, земельного та інших галузевих законодавств, що регламентують управлінські відносини.

За чинним законодавством України органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також іншими державними органами, що виконують владно-управлінські функції, надаються такі види управлінських послуг:

реєстрація і перереєстрація суб'єктів підприємницької діяльності; видача ліцензій на певні види діяльності; видача документів, що засвідчують права громадян; видача дублікатів різних документів громадян; видача дозволів на придбання, зберігання та носіння зброї тощо.

Самою важливою і ключовою сферою соціального життя, де використання формату державного регулювання є домінуючим та найбільш характерним, є економічна сфера України. В умовах, коли в нашій державі продовжують проводитись системні трансформації поступове роздержавлення та демонополізація економіки, запуск ринкового механізму саморегуляції не звільняє державу від необхідності здійснювати широкі економічні, соціально-культурні й інші загальні спеціальні функції, а зобов'язує виконувати їх в інших формах і методах, ніж раніше: сприянням утворенню ринку капіталу, житла, цінних паперів, прогнозуванням, податковою 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 [5, с. 32–33].

Висновки. Завершуючи розгляд окремих напрямків вдосконалення організації державного управління, необхідно констатувати, що сучасний стан і результати цього виду державної діяльності обумовлюють потребу у подальшому продовженні його реформування, яке має здійснюватися з урахуванням стратегічних заходів передбачених проведенням адміністративної реформи та реформи адміністративного права. Шляхом розв'язання першочергових проблем, що стосуються успішного проведення нового циклу конституційної реформи, переосмислення суспільного призначення державно-управлінської діяльності та оптимального застосування чинних форматів державного управління.

Анотація

У статті окреслено пріоритетні напрями подальшого вдосконалення державного управління під час проведення адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, державно-управлінська діяльність, владно-управлінські функції, управлінські послуги.

Аннотация

В статье очерчены приоритетные направления дальнейшего усовершенствования государственного управления во время проведения административной реформы в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, государственно-управленческая деятельность, властно-управленческие функции, управленческие услуги.

Predmestnikov O.H. Primary directions of further improvement of the state administration during the administrative reform in Ukraine

Summary

The article outlines the primary directions of the further improvement of state control during the administrative reform in Ukraine.

Key words: state administration, government regulation, state administrative activity, authoritative administrative functions, managerial services.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 21. – Ст. 943.
2. Райт Г. Державне управління / Переклад з англійської В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. – К.: Основи, 1994. – 191 с.
3. Сиренко В.Ф. Интересы – власть – управление / Ин-т государства и права. – К.: Наук. думка, 1991. – 156 с.
4. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х т., Т.І: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – 728 с.
5. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. Авер'янова В.Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.