

ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТ СТАНОВЛЕННЯ СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ

Mikhrovska M. Principles of organization and functioning of the executive power bodies as the service state instrument.

The article deals with the problem of determination of principles of organization and functioning of the executive power bodies as the instrument of service state. It is becoming increasingly difficult to ignore the fact that old system of principles, built in a time of the Soviet Union loses its relevance in a new democratic society. In recent years, there has been an increasing interest in European principles of good government, public administration and «service state». Studies of the influence of principles on the functioning of system demonstrate the importance of right approach to its determination, classification and its fixing in legislation.

The aim of this article is to develop an understanding of modern principles of the executive power and its bodies. Special attention in the article is given to the classification of principles and a new approach to it.

The following conclusions can be drawn from the present study: new definition of principles of the executive power and its bodies with its fixing in a certain laws can facilitate the way of Ukraine to become democratic service state, build on the respect of the main civil principles.

Key words: executive power, principles, democratization, public administration, good administration principles.



**Міхровська Марина
Станіславівна,**

кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Україна обрала шлях демократизації своєї правової системи, визначивши головним правовим орієнтиром утвердження принципу верховенства прав і свобод людини і громадянина. Так, 31 жовтня 1995 р. Верховна Рада України прийняла Закон про приєднання України до Статуту Ради Європи [13], взявши таким чином на себе зобов'язання привести своє національне законодавство відповідно до загальновизнаних норм міжнародного права, тобто правил поведінки, що визнаються міжнародною спільнотою юридично обов'язковими і зокрема передбаченими Конвенцією про захист прав людини та основних свобод [14], та надавши перевагу європейському шляху розвитку, крім того Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» [10] чітко визначає про «забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян на основі впровадження європейських стандартів соціального захисту».

Отже, європейські цінності є орієнтиром для проведення багаторівневої адміністративної реформи в Україні, утвердження прав і свобод людини та громадянина як ключового поняття всіх трансформацій, адже європейська інтеграція мала на меті свого створення саме захист прав людини та верховенство права; зміцнення та розширення демократії й співробітництва на всьому континенті; створення єдиних стандартів суспільної та законотворчої практики членів-держав; підвищення європейської правосвідомості, що базується на загальноєвропейських цінностях різних культур [9, с. 7].

Для побудови такої правової системи необхідним є утвердження верховенства права та законності, сприйняття людини як найвищої соціальної цінності, як це декларує Конституція. У цьому світлі першочерговим завданням є встановлення рівноправності між громадянином та державою як рівноцінними партнерами адміністративних відносин.

Ураховуючи зазначені фактори, Україна мусить здійснити низку перетворень, які б модернізували застарілу систему радянського управління в демократичну та сучасну європейську систему публічної адміністрації. Звичайно, відсильною точкою має стати зміна саме принципів, оскільки критерієм ефективності застосування принципів організації та діяльності органів виконавчої влади є передусім досягнення системності державного управління, а через неї – гармонійності й комплексності суспільного життя в цілому та її окремих сфер галузей [3, с.393]. А. Файоль зазначав:

«Будь-яке правило, будь-який адміністративний засіб, що зміцнює соціальне утворення або полегшує його здійснення, займає своє місце серед принципів» [19, с. 24].

Окремі аспекти цієї проблематики були предметом дослідження зокрема таких учених, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, І. Бачило, Ю. Козлов, Н. Нижник, В. Основін, П. Романов, Ц. Ямпольська та інші.

Принципи організації та діяльності органів виконавчої влади є тими вихідними і керівними положеннями, які визначають, яку саме роль відіграватиме виконавча влада в житті держави: виконавчо-розпорядчу, що покликана жорстко управляти всіма сферами життя суспільства, чи публічно-сервісну, що розглядатиме людину, її права, свободи та інтереси як основну соціальну цінність і тим самим визначатиме служіння людині основним пріоритетом своєї діяльності.

Так, принципи організації та діяльності органів виконавчої влади, закріплені в конституції та інших законах держави, є прямим індикатором взаємовідносин між державою та громадянином.

Не можна недооцінювати важливість принципів організації та діяльності виконавчої влади і вважати їх суто декларативними. Адже принципи є своєрідною квінтесенцією тих відносин, що встановлюються державою між нею самою та суспільством. На наше переконання, проголошення тих чи інших принципів функціонування влади, зокрема й виконавчої, може стати одним з інструментів впливу на суспільство в

масштабах всієї держави. Тобто залежно від змісту таких принципів вони можуть бути як мостом, так і бар'єром між двома вказаними суб'єктами. Підтвердження останньої тези ми можемо знайти у прикладах з історії нашої держави, найяскравішим з яких, на нашу думку, є радянський період.

Так, характерною рисою радянського адміністративного права була заміна основних засад побудови органів виконавчої влади новими, «прогресивними» принципами державного управління, які абсолютно по-новому здійснювали структурно-функціональний розподіл влади за функціями. Радянська правова система визначала, що за допомогою адміністративного права «...радянська загальнонаціональна держава регулює однорідні суспільні відносини в сфері державного управління... Воно постає необхідним і важливим інструментом управління різними соціальними процесами в соціалістичному суспільстві. Іншими словами, це управлінське право» [17, с. 3].

Ці завдання та функції радянська держава успішно втілювала не в останню чергу за допомогою чітко сформульованих завдань-принципів: «Для характеристики сутності і соціальної цінності радянського адміністративного права важливо з'ясувати його основні принципи, тобто вихідні, об'єктивно зумовлені та стабільні основоположні начала, відповідно до яких сформована система та зміст цієї галузі» [17, с. 9].

У радянській юридичній літературі питанню принципів приділялося

чимало уваги, Проте, як зауважує В. Авер'янов, «колишнє радянське адміністративне право (єдине в цьому сенсі серед інших галузей права) залишилося без власних принципів саме через те, що в теорії вони підмінялися принципами державного управління» [1, с. 12]. З цією тезою і зараз погоджуються дослідники цього питання [7, с. 66].

Проте при поверненні до «справжніх» принципів адміністративного права не варто залишати поза увагою принципи державного управління, адже вони за своєю суттю і є принципами організації та діяльності виконавчої влади. Адже принципи радянського державного управління визначалися як керівні теоретичні ідеї, покладені в основу формування та функціонування органів державного управління [17, с. 70].

Г. Атаманчук зазначав, що принципи виводяться з аналізу об'єктивної управлінської реальності і є відправною науковою позицією в подальшому дослідженні управлінських явищ і розробленні заходів з покращення функціональних та структурних характеристик управління [4, с. 49].

Щоб максимально «осучаснити» принципи державного управління, потрібно визначити їх функціональне призначення. Існує наукова думка, що принципи, по-перше, мають відображати не будь-які, а лише найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні аспекти державного управління, по-друге, вони мають характеризувати лише стійкі, закономірно існуючі відносини і зв'язки у процесах державного управління, по-третє, принципи державного управління за своїм

змістом і обсягом мають охоплювати і відображати ті прояви, які притаманні всьому державному управлінню, а не окремим його ланкам чи елементам, крім того, по-четверте, вони мають відображати специфіку радянського державного управління, відмінність його від інших видів наукового управління соціалістичним суспільством [4, с. 57].

Такий принцип є закономірністю, відношенням чи взаємозв'язком суспільно-політичної природи й інших груп елементів державного управління, вираженою у вигляді конкретного наукового положення, закріпленого переважно правом, і таким, що застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей з управління [3, с. 188]. Головним чином у радянських посібниках з адміністративного права можна побачити поділ цих принципів на конституційні (політичні) та організаційні [17, с. 70]. До конституційних принципів було віднесено: участь громадян у державному управлінні; демократичний централізм; соціалістичну законність; науковість; соціалістичний федералізм; плановість; розширення гласності та постійне урахування суспільної думки. Як організаційні принципи визначалися: галузевий; територіально-виробничий; лінійний; функціональний; подвійного підпорядкування (принципи побудови апарату управління) та раціональний розподіл повноважень; відповідальність органів управління; поєднання колегіальності з єдиноначальністю (принципи діяльності апарату управління) [17, с. 83-84].

Ц. Ямпольська поділяла принципи на три групи: організаційно-політичні (демократичний централізм, участь мас в управлінні, законності), організаційно-технічні принципи побудови апарату управління (територіально-виробничий, галузевий, функціональний і т. ін.), організаційно-технічні принципи діяльності апарату управління (чіткий розподіл праці, єдність розпорядження тощо) [21]. В. Основін пропонував поділяти принципи на загальні сутнісні, організаційно-політичні, видові, приватні функціональні [8, с. 77-83]. П. Романов їх класифікує на політичні, економічні, організаційно-правові, технічні [16, с. 8]. Г. Атаманчук виділяв суспільно-політичні принципи, функціонально-структурні, організаційно-структурні та принципи державно-управлінської діяльності [18, с. 173].

На сучасному етапі класифікація принципів державного управління виглядає дещо інакше, проте кардинально не відрізняється від радянської. Так, Н. Нижник виділяє дві групи принципів:

1. Суспільно-політичні, що відображають та розкривають соціальну природу державного управління, його детермінованість і зумовленість суспільством. Система цих принципів охоплює демократизм, законність, соціальне спрямування, об'єктивність, гласність.

2. Численні структурні принципи, що синтезовані через дослідження функціональної та організаційної структур державного управління [5, с. 28-35].

У підручнику з адміністративного права можна знайти дещо інший поділ:

1) соціально-політичні: демократизм; участь населення в управлінській діяльності; рівноправність осіб; рівність усіх перед законом; законність; гласність; урахування громадської думки; об'єктивність;

2) організаційні принципи побудови апарату державного управління: галузевий, функціональний, територіальний;

3) організаційні принципи функціонування апарату державного управління: нормативність діяльності; єдиноначальність та колегіальність; поділ управлінської праці; відповідальність за свої рішення; оперативна самостійність [2, с. 109].

Проте так само, як свого часу радянські принципи державного управління, якими було штучно підмінено принципи адміністративного права, відіграли значну роль в утвердженні жорсткої системи централізованого державного управління, так само сьогодні є можливість шляхом заміни принципів державного управління, що міцно укорінилися в свідомості суспільства, на нові, демократичні принципи у відносинах «держава – людина» створити якісно нову систему публічної адміністрації.

Принципи мають властивості динамічного розвитку і трансформуються разом із державою, тому принципи взагалі, і державного управління зокрема, мають:

1) ґрунтуватися на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах і законах державного управління;

2) відповідати цілям управління, відображати основні якості, зв'язки і відносини управління;

3) ураховувати часові та територіальні аспекти процесів державного управління;

4) мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в нормативних документах, оскільки кожен принцип управління є цілеспрямованим – його застосовують для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань [20, с. 368].

Оскільки принципи, як зазначено, мають правове оформлення, необхідно звернутися до Конституції України та до законів, що регулюють відносини в зазначеній сфері. В Україні це закони «Про Кабінет Міністрів України» [11], «Про центральні органи виконавчої влади» [15] та «Про місцеві державні адміністрації» [12].

Так, Конституція України закріплює такі принципи організації та діяльності виконавчої влади: верховенство права, законність, демократизм, гласність, політична неупередженість, поєднання централізації та децентралізації, можливість оскарження незаконних рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади [6].

Закон «Про Кабінет Міністрів України» встановлює, що його діяльність ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. Інший Закон – «Про центральні органи виконавчої влади» – визначає,

що діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. У Законі ж «Про місцеві державні адміністрації» вказано, що вони діють на засадах відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів.

На наш погляд, для того щоб система органів виконавчої влади працювала як єдиний злагоджений механізм, необхідно так само уніфікувати законодавчо закріплені принципи організації та діяльності органів виконавчої влади з урахуванням особливостей, притаманних кожному окремому їх рівню, що визначені Конституцією. Крім того важливим є підкреслити ті принципи, які наразі набувають все більшого значення у зв'язку з демократизацією всієї системи органів державної влади.

Таким чином, принципами, на яких ґрунтується організація та діяльність органів виконавчої влади, на сучасному етапі мають стати:

- верховенство права;
- забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина
- законності;
- відкритості та прозорості;
- гласності;
- відповідальності;

– можливості оскарження незаконних рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади.

Зміна застарілих принципів радянського державного управління на сучасні демократичні принципи публічного адміністрування стануть базисом для всіх подальших перетворень на теренах нашої держави. Формування принципів діяльності публічної адміністрації в Україні має стати відображенням переходу національної правової системи від принципу «людина – гвинтик системи» до принципу «державна для людини».

Фактично зазначені вище принципи створюють своєрідну основу для проведення необхідних трансформацій у механізмі виконавчої влади нашої держави, враховуючи, з одного боку, позитивні надбання Європи в цій галузі, з іншого – специфіку й особливості вітчизняної модернізованої системи державного управління.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Авер'янов // Право України : Респ.юрид. журнал. – 05/2006. – № 5. – С. 11-17.
2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2010.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
4. Атаманчук Г. В. Государственное управление : проблемы методологии правового исследования / Г. В. Атаманчук. – Москва, 1975. – 239 с.
5. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні за-

сади : навч. посіб. / за заг ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка; кол. авт.: В. Т. Білоус, С. Д. Дубенко, М. Я. Задорожна та ін. – Л.: Вид-во Нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.

6. Конституція України. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. – 120 с. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141.

7. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / Мельник Р. С., Бевзенко В. М. ; за заг.ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – 367 с.

8. Основы советского государственного права и советское строительство. – Л.: Лениздат, 1961.

9. Право Європейського Союзу : навчальний посібник / за ред. Р. А. Петрова. – 4-те видання, змінене і доповнене. – К.: Істина, 2011.

10. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р.// Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.

11. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – №13. – Ст. 222.

12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190 (з наступними змінами та доповненнями).

13. Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31.10.1995// Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 38. – Ст. 287.

14. Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

15. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI// Відом. Верховної Ради України. – 2011. - № 38. - Ст.385.

16. Романов П. И. Принципы советского государственного управления и система его органов / Романов П. И. – М., 1966.

17. Советское административное право / под ред. Р. С. Павловского, Киев: «Вища школа», 1986.

18. Сущность советского государственного управления / Атаманчук Г. В. – М.: Юрид. лит., 1980 – 256 с.

19. Файоль А. Общее промышленное управление / Файоль А. – М., 1923.

20. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика : монография / Щекин Г. В. – К.: МАУП, 2000. – 576 с.

21. Ямпольская Ц. А. О принципах государственного управления в СССР / Ямпольская Ц. А. // Сов. государство и право. – 1967. – № 3. – С. 3-12.

Міхровська М. С. Принципи організації та діяльності органів виконавчої влади як інструмент становлення сервісної держави

Статтю присвячено проблемним питанням принципів організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні. Автором здійснено аналіз доктринальних положень у сфері визначення та класифікації сучасних принципів організації та діяльності органів виконавчої влади, принципів, що закріплені в Конституції України та інших законах, окреслено проблемні питання, проаналізовано історичний розвиток становлення таких принципів та визначено подальші перспективи розвитку науки та законодавства в цій сфері.

Ключові слова: принципи організації та діяльності органів виконавчої влади, принципи державного управління, європейські принципи публічної адміністрації, завдання-принципи.

Михровская М.С. Принципы организации и деятельности органов исполнительной власти как инструмент становления сервисного государства.

Статья посвящена проблемным вопросам принципов организации и деятельности органов исполнительной власти в Украине. Автором осуществлен анализ доктринальных положений в сфере определения и классификации современных принципов организации и деятельности органов исполнительной власти, принципов, закрепленных в Конституции Украины и других законах, очерчены проблемные вопросы, проанализировано историческое развитие становления таких принципов и определены дальнейшие перспективы развития науки и законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: принципы организации и деятельности органов исполнительной власти, принципы государственного управления, европейские принципы публичной администрации, задачи-принципы.

Стаття надійшла до редакції 9.06.2015