

УДК 342.92

*Володимир Петрович Нагребельний,
заступник директора Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

У сучасних умовах одним із найважливіших напрямів розбудови Української держави є формування принципово нової моделі державного управління, його раціональної організації та належного правового забезпечення, створення стабільної (і водночас динамічної), передбачуваної, оптимальної, ефективної та контрольованої інститутами громадянського суспільства системи органів державного управління і державного регулювання.

Реформування системи державного управління в Україні зумовлено передусім необхідністю забезпечення державного суверенітету в умовах військової загрози з боку Російської Федерації, подолання кризових явищ у соціально-економічній сфері та реформування суспільних відносин у цій сфері. У загальному вигляді цю проблему можна сформулювати таким чином: здійснення задекларованих Верховною Радою України та Урядом України економічних і соціальних реформ неможливе без створення ефективної і якісної системи державного менеджменту та організаційно-правового забезпечення функціонування цієї системи. Між владою, громадянином і суспільством в цілому мають функціонувати відповідні комунікаційні елементи.

В умовах загальносвітових глобалізаційних процесів, які охоплюють усі без винятку сфери суспільних відносин (передусім економічну, фінансову, інформаційну, міграційну, гуманітарну сфери), система державного управління та державного регулювання має бути не лише готовою до перетворень, що відбуваються, а й має стати їх ініціатором та модератором. Трансформація цієї системи, тобто кардинальна зміна істотних властивостей та форм і методів її функціонування, є необхідною умовою реалізації поставлених перед нею завдань. Зважаючи на те, що процеси удосконалення організаційної структури, форм і методів діяльності органів державного управління мають перманентний (постійний і безперервний) характер, нині як ніколи потрібні змістовно-якісні зміни у системі органів державного управління і державного регулювання в економічній сфері. Ці зміни зумовлені необхідністю «переформатування» і «перезавантаження» усіх владних інститутів, важливістю спрямування і зусиль держави на формування соціально орієнтованих економічних відносин та соціальний захист громадян.

З огляду на існуючу традицію і практику надзвичайно складних відносин у площині «держава — економіка» (особливо в умовах кризових явищ), утвердження виваженої державної політики в економічній сфері, створення належних умов для розвитку бізнесу (передусім малого і середнього) та формування оптимальної моделі державного управління і державного регулювання, яка б адекватно відповідала об'єктивним потребам цієї сфери, на нашу думку, багато в чому залежить від вирішення низки концептуальних питань. Йдеться, зокрема, про межі впливу держави та її інститутів на економіку як саморегулюючу систему і, відповідно, перегляд ролі держави в економічній сфері з урахуванням її ринкової спрямованості.

Попри певні зусилля та експерименти ця проблема досі не знайшла свого розв'язання. Причин цьому багато. Проте найголовнішою, на нашу думку, є те, що й досі на концептуальному рівні не визначено стратегії соціально-економічного розвитку країни, шляхів та напрямів реформування економіки та системи управління у цій сфері. Система за своїм змістом, основними характеристиками і сутністю продовжує залишатися радянською і пост-радянською системою з наявністю набутих негативних рис (партійно-квотний принцип призначення керівних управлінських кадрів, корумпованість, правовий нігілізм, надмірна централізація управління, політична заангажованість, переважне застосування «ручних» методів управління тощо). За роки, з часу проголошення незалежності України, радянська модель державно-монополістичної економіки фактично трансформувалася (враховуючи вітчизняні реалії роздержавлення і приватизації) в олігархічно-монополістичну економічну модель з домінуючою тенденцією істотного зменшення питомої ваги державного сектору і створенням штучних перешкод для розвитку малого та середнього бізнесу і ринкової інфраструктури, конкуренції, створення належного інвестиційного клімату та ін.

Радянська система державного управління ґрунтувалася переважно на галузевому підході до розв'язання соціально-економічних проблем, і за визначенням не могла бути функціональною. В Україні за два останні десятиліття, попри певні «косметичні» заходи, ця система за своєю змістовною суттю залишається незмінною (за винятком постійного «розбухання» державного апарату і зростання його бюрократичної та корупційної складової, що унеможливорює ефективне здійснення істотних структурних змін в економічному житті країни, формування сприятливого економічного середовища для розвитку бізнесу та приватної ініціативи, створення належних умов для внутрішніх і зовнішніх інвестицій). Концептуально діяльність міністерств та інших органів центральної виконавчої влади економічного блоку передусім має бути спрямована на вироблення і реалізацію державної політики у відповідній галузі (промисловість, аграрний сектор, транспорт, енергетика тощо).

В умовах кардинальних змін у відносинах власності держава має здійснювати адекватну цим процесам відповідну політику в економічній сфері, реалізуючи в ній свою господарсько-організаторську, зовнішньоекономічну, соціальну та інші функції. У такій політиці має домінувати не диктат у його різноманітних формах, а регулювання, контроль, координація, прогнозування, а також переважно методи економічного характеру, основою яких є раціональна податкова система, що стимулює виробництво та підприємництво. Потребує вдосконалення і бюджетна та фінансово-кредитна політика, а також система здійснення державних закупівель.

За нинішньої складної економічної ситуації, з урахуванням необхідної структурної перебудови відносин власності, завдання держави полягає у тому, щоб перетворити поки що нерозвинені ринкові засади на активний інструмент, який сприяв би ефективній діяльності всіх учасників суспільного виробництва. Водночас нині висловлюється чимало точок зору, зміст яких зводиться до необхідності повного ігнорування регулювання економіки з боку держави, абсолютизації можливості її функціонування виключно на основі ринкових відносин. При цьому не враховуються ні історичний досвід економічного розвитку України, ні масштаби, структурна складність і диспропорції економічної сфери та перманентні кризові явища в ній,

ні існуючі проблеми поділу праці та її кооперації, ні інші чинники, що вимагають централізованого прогнозування, стратегічного планування і регулювання (передусім за рахунок відповідних бюджетних важелів) економічних процесів.

Для трансформації системи державного управління і державного регулювання в економічній сфері, модернізації та оптимізації цієї системи вкрай важливим є вироблення концептуальних і методологічних підходів до змісту, сутності і спрямованості цих процесів. Передусім ідеться про визначення співвідношення змісту категорій «державне управління» та «державне регулювання» (і, відповідно, сутності явищ, які вони відображають), «державне управління» та «виконавча влада», а також про місце, роль і значення права як найважливішої і всеохоплюючої складової управлінської підсистеми (інфраструктури).

Категорія «державне регулювання» найчастіше використовується у наукових дослідженнях, політико-правових і науково-популярних виданнях та в деяких нормативних актах поряд із поняттям «державне управління». Нерідко ці категорії безпідставно ототожнюються, хоча за змістом і сутністю вони частково збігаються. Єдність цих категорій полягає у тому, що державне регулювання і державне управління спрямовані на досягнення однієї мети: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший з метою стабілізації і розвитку суспільного буття, протидії кризовим явищам. Крім того, державне регулювання і державне управління мають й істотні відмінності, пов'язані з застосуванням специфічних засобів (методів) управлінсько-організуючого впливу.

Квінтесенційно державне управління слід розглядати як певний вид діяльності органів держави, що має владний характер і передбачає, насамперед, організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання відповідних повноважень. З огляду на це визначення державне управління має ознаки, характерні для виконавчої влади, що пов'язані з конституційним поділом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. На підставі аналізу відповідних правових актів і наукових джерел, державне регулювання застосовується не лише в межах виконавчої влади і передбачає вплив не лише на певні об'єкти управління, а й на суспільне середовище, передусім, за допомогою широкого спектра правових та організаційних чинників. Державне регулювання, таким чином, створює необхідні умови для діяльності певних суб'єктів та об'єктів у напрямі і в межах, котрі вважаються бажаними, доцільними і необхідними для держави, і за якими відбуватиметься їх розвиток у цілому.

На відміну від державного управління як владно-розпорядчої діяльності, змістовна сутність державного регулювання полягає у використанні переважно непрямих (економічних, стимулюючих, заохочувальних) методів управлінського впливу на відповідні об'єкти. Водночас у державному регулюванні застосовуються й методи безпосереднього впливу на об'єкти управління. Тому державне регулювання, врешті-решт, неможливе без використання методів державного управління. Тому нормативно-правова основа державного регулювання значно ширша, ніж аналогічна основа державного управління. Отже, в економічній сфері в умовах формування ринкових відносин, зважаючи на існування у цій сфері саморегулюючих механізмів, має застосовуватися переважно державне (публічно-правове) регулювання, що, як зазначалося вище, не виключає в окремих випадках і ситуаціях використання методів прямого державного (у тому числі адміністративно-правового) впливу у вказаній сфері.

Функціонування системи державного управління і державного регулювання, як відомо, обумовлено багатьма факторами, засобами, ресурсами тощо, які багато в чому залежать від якості управлінських підсистем. Аксиоматичним видається положення про те, що найважливішою формою державної управлінської і регулюючої діяльності та політико-юридичним засобом управління поведінкою людей у державно-організованому суспільстві є право як ефективний регулятор суспільних (у тому числі управлінських) відносин. У цьому випадку право є конститутивним компонентом управління, що встановлює і стимулює мірило люд-

ських вчинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінської діяльності. Крім того, право закріплює нормативно оформлену директивну основу управління, визначає повноваження і обов'язки (компетенцію) державних органів, їх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює оптимальне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління. Гіпотетично право має закріплювати найраціональніший процес управлінської діяльності, підтримувати належну організованість і дисципліну її учасників в усіх сферах життєдіяльності суспільства, зокрема у сфері економіки.

Отже, право, з одного боку, закріплює існуючу організаційну структуру державного управління, а з другого — фактично опосередковує практично увесь комплекс управлінських дій, є визначальним елементом правомірності здійснення державного управління і державного регулювання, створює режим їх легітимності і законності, закріплює суб'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їх діяльності, тобто створює необхідні передумови для досягнення ефективності управлінських рішень та їх результативності. Право, крім того, сприяє оптимальному використанню усіх чинників, що впливають на ефективність впливу держави та її інститутів в економічній та інших сферах. Дія цих чинників не лише опосередковується правом, а й істотно посилюється/послаблюється залежно від рівня цього опосередкування. Тим самим право вирізняється «наскрізним» і комплексним характером, забезпечуючи тією чи іншою мірою дію всіх інших факторів, які впливають на ефективність державного управління. При цьому у загальних рисах під ефективністю державного управління слід розуміти співвідношення між фактичним результатом управлінської діяльності і тими соціальними цілями, на досягнення яких вона спрямована.

Відносно самотійним є аспект впливу правових актів та їх норм на якість державного управління і державного регулювання. Він полягає у дії права як регулятора управлінської діяльності, покликаною забезпечити оптимальний правовий режим усіх її «статичних» та «динамічних» проявів. Своєрідна управлінська функція самого права також посилює його вплив на підвищення ефективності управління. Право вказує не лише на те, яким чином має діяти суб'єкт управління, не лише визначає допустиму і можливу поведінку, спрямованість та основні контури управлінських рішень, а й значною мірою зумовлює їх зміст. У процесі правозастосування суб'єктами управлінської діяльності об'єктивується регулююча дія права, що, безумовно, сприяє розвиткові належного ставлення до виконання службових обов'язків, передусім у сфері здійснення закупівель товарів (робіт, послуг) для державних потреб, надання державних (адміністративних) послуг, реалізації контрольних функцій та здійснення дозвільних процедур у господарській діяльності.

Застосування права в процесі державного управління є водночас функціональною якістю і самого управління. Однак при цьому слід мати на увазі, що застосування права являє собою самотійне юридичне явище з усіма суспільно-соціальними наслідками, які звідси випливають. Право, як відомо, не само по собі є ефективним чи неефективним. Якщо воно стає таким у процесі цілеспрямованої діяльності, то загальна характеристика права, відповідних юридичних норм має зводитися до таких якісних рис, як обґрунтованість, чіткість, об'ємність охоплення суспільних відносин, своєчасність врегулювання відповідних відносин, ступінь юридизації суспільства, неухильність дотримання відповідних правових норм тощо. Саме в цьому полягає суть і спрямованість правового забезпечення державного управління.

Високий ступінь правової регламентації управлінського процесу надає йому стабільності, законності й ефективності та унеможливорює «ручне» управління. Водночас не існує односторонньої і лінійної залежності між державним регулюванням і державним управлінням та правом: чим якісніше функціонує управлінський процес, тим апріорі ефективнішим є юридичний механізм державного управління та державного регулювання. Таким чином, у забезпеченні правом належного рівня урегульованості суспільних (у тому числі економічних) відносин по-

лягає один з найістотніших проявів впливу права на ефективність державного регулювання та державного управління. Посилення ролі і значення правового аспекту та цілеспрямованого організаційного впливу на суспільні процеси й ефективного застосування юридичного інструментарію дає можливість визначити і здійснити на практиці систему заходів із підвищення якості державного управління та державного регулювання. Без розв'язання правових та організаційних проблем функціонування системи державного управління неможливо здійснити на практиці систему заходів щодо трансформації цієї системи, її модернізації та (у кінцевому підсумку) підвищення ефективності державного менеджменту в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Основними завданнями державної політики, передусім в економічній сфері і, відповідно, державного управління у цій сфері, мають бути: децентралізація державного управління, посилення правового захисту інвесторів в Україні; ефективний захист права власності; реальне бюджетне планування і прогнозування; запровадження податкових та інших стимулів для формування пропозицій довгострокового інвестиційного ресурсу; дієва боротьба з корупцією; демонополітизація окремих сфер економіки; зменшення втручання контролюючих органів в економічну діяльність; істотне спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру; чітке врегулювання прав власності на об'єкти інвестицій та створення прозорої інтеграції таких об'єктів у транспортну, енергетичну, комунальну інфраструктуру; створення прозорої і раціональної системи державних закупівель; вдосконалення інституту державної служби; розвиток правових форм функціонування апарату державного управління тощо.

У контексті формування цілісної концепції вдосконалення організаційного та правового забезпечення державного управління варто наголосити, що роль права в державному управлінні є визначальною тому, що воно вносить елемент правомірності у здійснення державного управління, створює режим його законності, закріплює об'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їх діяльності. Власне, право створює умови для досягнення ефективності управлінської діяльності. Крім того, право сприяє оптимальному використанню всіх чинників, що впливають на ефективність управління. Дія цих чинників не лише опосередковується правом, а й істотно посилюється/послаблюється залежно від рівня цього опосередкування.

Суспільство як складна динамічна система характеризується тим, що підвищення різноманітності реально існуючих суспільних зв'язків об'єктивно випереджає за часом збільшення різноманітності свідомого, цілеспрямованого 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. Інший аспект ролі права в управлінні пов'язаний з його регулюючим впливом на ті суспільні відносини, через які здійснюється сама державно-управлінська 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. У зв'язку з надзвичайно широким обсягом сфери управлінських відносин вони опосередковуються нормами низки галузей права, але домінуючу роль тут відіграє адміністративне право.

Поділяючи позицію про важливість права і правового забезпечення в оптимізації державного управління, слід звернути увагу на важливість подальшого розвитку адміністративного права та адміністративного законодавства як одного з основних регуляторів державного управління. Так, своєчасне нормативно-правове врегулювання управлінських відносин, що виникають, дає можливість прогнозувати їх подальший розвиток. Зокрема, можна навести приклад зв'язків між державою і громадянами щодо надання так званих публічних (адміні-

стративних) послуг. Самі відносини такого характеру існують вже давно і лише тепер отримали правове закріплення у Законі України «Про адміністративні послуги».

Однак нормативне оформлення цих відносин досить віддалене від завдань органів публічної влади і спрямованості їх діяльності на охорону та забезпечення прав громадян. Не відзначаються стабільністю і правові норми, що визначають статус і повноваження органів виконавчої влади. Часті структурні зміни в системі органів виконавчої влади та їх функціональної спрямованості, які мають місце протягом останніх років, хоча і засвідчують пошуки оптимальної структурної моделі здійснення виконавчої влади та ефективності виконання завдань, що стоять перед державою в цілому, однак не дають можливості на практиці виявити їх потенціал і оцінити його, оскільки відсутні виважені концептуальні підходи, чітка цільова спрямованість такого удосконалення державного управління, його достатнє наукове обґрунтування та ясність, що дало б можливість визначити предмет, структуру, послідовність та інші складові процесу удосконалення державного управління. Відсутня ясність, що слід удосконалювати, модернізувати для побудови оптимальної моделі державного управління та підвищення його ефективності. Мотивація структурних змін не обумовлена розв'язанням пріоритетних завдань, на які б вони були спрямовані. Тому реформування системи державного управління або її окремих елементів відбувається, а результат — модернізація державного управління — не спостерігається.

Вдосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління, його децентралізації, формування ефективної системи виконавчої влади, реформування місцевого самоврядування, забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини — всі ці процеси потребують адекватного адміністративно-правового забезпечення. Відповідно, мають відбуватися зміни в адміністративному законодавстві, удосконалюватися законодавство, в якому б знаходили відображення нові ідеї та концепції розвитку адміністративного права.

В Україні процеси розвитку адміністративного законодавства, як показує практика, відбуваються дуже повільно. Так, положення ст. 92 Конституції України щодо визначення організації і діяльності органів виконавчої влади виключно законами України «матеріалізувалося» лише з прийняттям 16 травня 2008 р. Закону України «Про Кабінет Міністрів України», в який, до речі, вже кілька разів вносилися зміни та доповнення. Останні зміни в цей Закон були внесені 27 лютого 2014 р. у зв'язку з відновленням Верховною Радою України дії Конституції України у редакції 2004 р. Однак у цьому Законі не знайшло свого достатнього відображення положення про статус уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади, що посідає найвищу позицію в управлінській «вертикалі» і не лише спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діяльність місцевих державних адміністрацій і виконання ними законів України, актів Президента України, а й повинен вирішувати питання створення, реорганізації та ліквідації органів у системі органів виконавчої влади, кадрового забезпечення шляхом призначення та звільнення керівників. Питання кадрів, професіоналізм і компетентність їх у сучасних умовах мають безпосередній зв'язок з якістю та ефективністю, оптимальністю системи державного управління.

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату 9 грудня 2010 р. був виданий Указ Президента України № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Він містив перелік центральних органів виконавчої влади, до якого віднесено міністерства, служби, агентства та інспекції. Важливим кроком в організаційному забезпеченні державного управління стало утворення постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 2014 р. № 75 Урядових комітетів та затвердження їх посадового складу. Зокрема, у складі Уряду було утворено Урядові комітети: з соціально-економічного розвитку та з питань міжнародного співробітництва; з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності; з питань регіонального розвитку; з гуманітарного розвитку.

Протягом останніх років тривав пошук відповідної моделі побудови системи органів виконавчої влади та визначення їх правового статусу, основних завдань і повноважень органів вертикалі виконавчої влади. Знаковою подією у правовому забезпеченні оптимізації державного управління стало прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Слід зауважити, що питання законодавчого регулювання організації та діяльності центральних органів виконавчої влади завжди було актуальним. Теоретичні напрацювання останніх років містили відповіді на переважну більшість питань, пов'язаних із правовим забезпеченням організації та діяльності центральних органів виконавчої влади.

Однак нормативний припис ч. 2 ст. 120 Конституції України щодо виключно законодавчого регулювання організації та діяльності органів виконавчої влади стосовно центральних органів було реалізовано лише тепер. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» став базовим законодавчим актом, яким визначаються організація, повноваження та напрями і порядок діяльності органів, що за класифікацією видів органів виконавчої влади в Конституції України віднесені до центральних органів виконавчої влади.

Відзначаючи значний позитив щодо регулювання організації та діяльності органів виконавчої влади правовими актами на рівні законів, слід зазначити, що частина питань, які існували до прийняття вказаного законодавчого акта, так і залишилися не розв'язаними. Зокрема, необхідно вказати на нечіткість визначення термінів «міністерство» і «центральні органи виконавчої влади», недостатню урегульованість статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та статусу територіальних органів виконавчої влади.

Аналіз чинного законодавства України, що регулює відносини у сфері державного управління, дозволяє відзначити існування проблеми дублювання, неповноти і внутрішньої неузгодженості правових норм, відсилочних норм в актах, які мають безпосередньо регулювати управлінські відносини, проблеми колізійності норм, питання термінологічної виваженості, зокрема, при застосуванні законодавцем таких термінів, як «завдання», «функції», «повноваження», «компетенція» тощо. Тобто у цьому випадку йдеться про необхідність усунення юридичних дефектів правового регулювання відносин у сфері державного управління.

Підсумовуючи наведене, слід констатувати, що в процесі формування концептуальних засад вдосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління необхідно використати усю різноманітність форм організації та правового регулювання, їх узгодженості і спрямованості на ефективне виконання завдань, які має вирішувати державне управління в сучасних умовах.

Нагребельний В. П. Концептуальні засади вдосконалення організаційного та правового забезпечення державного управління в Україні на сучасному етапі

У статті на основі аналізу стану діючої в Україні системи державного управління як особливого виду діяльності певних державних органів, що має владний характер та передбачає організуючий і розпорядчий вплив на відповідні об'єкти шляхом реалізації встановлених законодавством повноважень, визначаються концептуальні підходи щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління в умовах його децентралізації та реформування системи місцевого самоврядування. Окрему увагу у цих підходах приділено аналізу співвідношення державного управління і державного регулювання, державного управління і виконавчої влади; висвітленню ролі і значення адміністративно-правових засобів державного управління як найважливішої форми і регулятора управлінської діяльності, дієвого інструмента закріплення і функціонування усіх елементів організаційної структури державного управління. Сформульовано й обґрунтовано низку наукових положень та рекомендацій щодо формування цілісної концепції формування раціональної структури системи державного управління у сучасних умовах та організаційно-правового забезпечення її функціонування.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, виконавча влада, децентралізація, організаційно-правове забезпечення, адміністративне право, адміністративне законодавство, ефективність управління.

Нагребельный В. П. Концептуальные основы совершенствования организационного и правового обеспечения государственного управления в Украине на современном этапе

В статье на основе анализа состояния действующей в Украине системы государственного управления как особого вида деятельности определенных государственных органов, имеющей властный характер и предусматривающей организующее и распорядительное влияние на соответствующие объекты путем реализации установленных законодательством полномочий, определяются концептуальные подходы к совершенствованию организационно-правового обеспечения государственного управления в условиях его децентрализации и реформирования системы местного самоуправления. Отдельное внимание в этих подходах уделено анализу соотношения государственного управления и государственного регулирования, государственного управления и исполнительной власти; освещению роли и значения административно-правовых средств государственного управления как важнейшей формы и регулятора управленческой деятельности, действенного инструмента закрепления и функционирования всех элементов организационной структуры государственного управления. Сформулирован и обоснован ряд научных положений и рекомендаций по формированию целостной концепции формирования рациональной структуры системы государственного управления в современных условиях и организационно-правового обеспечения ее функционирования.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, исполнительная власть, децентрализация, организационно-правовое обеспечение, административное право, административное законодательство, эффективность управления.

Nahrebelnyi V. Conceptual bases for the improvement of organizational and legal coverage of public administration in Ukraine at the present stage

In the article determined are the conceptual approaches to the improvement of organizational and legal coverage of public administration in terms of its decentralization and reform in the system of local self-government, based on the analysis of a valid system of public administration in Ukraine as a form of special activity of certain state bodies, which has a domineering nature and involves both organizing and administrative impact on the relevant objects by implementing the established by the legislation powers. Special attention in these approaches is given to the analysis of the ratio of public administration and state regulation; public administration and executive power; covering the role and importance of administrative and legal means of public administration as the most important form and regulator of management activities, and an effective instrument for consolidation and functioning of all elements belonging to the organizational structure of public administration. The author formulated and substantiated a number of scientific regulations and recommendations on the formation of the integral concept of rational structure of the public administration system formation in modern conditions as well as the organizational and legal coverage of its operation.

Key words: public administration, state regulation, executive power, decentralization, organizational and legal coverage, administrative law, administrative legislation, management efficiency.

УДК 340.1

*Наталія Миколаївна Оніщенко,
завідувач відділу теорії держави і права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений юрист України*

БАЛАНС ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В КОНТЕКСТІ ПРАВОВОГО СВІТОГЛЯДУ

Пошук порядку в людському суспільстві, як зазначав видатний філософ та мислитель В. Соловйов, — супроводжується пошуком влади [1]. Просування України демократичним шляхом прямо пов'язане, по-перше, з перерозподілом соціального простору між державою і громадянським суспільством, а по-друге, з їх визначеною, бажано більш ефективною взаємодією або хоча б налагодженим співіснуванням у нових політичних умовах.

Сучасний стан українського суспільства потребує від наукової спільноти пошуку відповідей на загальносоціальні імпульси, які необхідні стратегії реформування: перехід від неконструктивних спроб замінити державу громадянським суспільством до зусиль, які спрямовані на їх збалансовану взаємодію. Саме принцип соціального та політичного балансу у взаємовідносинах держави та громадянського суспільства повинен стати основою для виправлення та корекції існуючої нестабільної політичної ситуації. Нині у цій сфері країна зустрілася з найбільшими труднощами. Проблеми у взаєморозвитку вітчизняних панівних структур із суб'єктами та інститутами громадянського суспільства є настільки серйозними, що в національній суспільній свідомості стали формуватися полярні, досить стійкі уявлення про те, що в Україні «закордонні» демократичні інституції взагалі не потрібні, що, крім шкоди для країни, вони нічого не принесли, що такі ідеї повинні бути визнані некоректними з огляду на практику тощо; національний, політико-правовий розвиток повинен бути точною копією, віддзеркаленням західних взірців без усякої корекції на національну самобутність.

Щоб з'ясувати це питання слід визначити роль держави як базового елементу української політичної системи, що відповідає за збереження цілісності суспільства та забезпечення його нормальної життєдіяльності. Соціальний простір структурується так, щоб частина ентропійних процесів (невизначених) у соціумі не перевищувала рівень, за яким починаються системно-структурні дисфункції та стає можливим його розпад. Ще раз слід наголосити на ролі та значенні моральної складової суспільної свідомості в означених процесах.

Оголошення магістральною проблемою сьогодення прав людини, визнання інтересів особистості більш вагомими, порівняно з інтересами суспільства і держави, є класичним постулатом доктрини громадянського суспільства. Однак це не означає і не може означати послаблення ролі держави у захисті та охороні особистості.

Не буде перебільшенням стверджувати, що цікавим з наукового погляду, і, відповідно, до останніх політичних подій в Україні, стає розуміння такого явища соціальної дійсності, як правовий світогляд. Причому ця цікавість може бути пов'язана і з теоретико-філософським «звучанням», і з практичним значенням цієї категорії. Нині юридична наука характеризується процесами, зверненими на переорієнтацію правової проблематики щодо світоглядних основ правового життя суспільства. Саме наука дозволяє характеризувати правову думку як процес розуміння соціально-правової дійсності, пізнавальну діяльність окремого індивіда