

*Drakokhrust Tatyana, Ternopil National Economic University
PhD, Department of Public Administration*

Legal basis of public administration in Ukraine

Abstract: This article is devoted to review of legislation on the organization of public administration in Ukraine. The paper analyzes the main legal acts regulating the sphere of public administration in Ukraine.

Keywords: public administration, administrative reform, civil service, law, administrative services, public administration.

*Дракохруст Татьяна, Тернопольський національний
економічний університет
Доктор філософії, факультет державного управління*

Правовые основы организации государственного управления в Украине

Аннотация: Данная статья посвящена обзору законодательства в сфере организации государственного управления в Украине. В статье проанализированы основные нормативно-правовые акты, регулирующие сферу государственного управления в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, административная реформа, государственная служба, законодательство, административные услуги, публичная администрация.

Государственное управление современной Украины характеризуется постоянными изменениями в сфере властно-управленческой деятельности.

Происходит переход к устойчивому развитию государства. Период становления государственно-правовых механизмов осуществления публичной власти на принципах демократизма, гуманизма и верховенства права прошел.

Регламентация организации государственного управления должна учитывать особенности функций и задач, для выполнения и осуществления которых она должна быть приспособлена. В связи с этим трудно представить единый нормативно-правовой акт, которым в полном объеме было бы урегулированы все вопросы управления в экономике, социально-культурной сфере и административно-политической деятельности. Проблемы подготовки такого единого закона (кодекса, основ законодательства и т.д.) неоднократно обсуждались в специальной литературе, на научно-практических конференциях, различных семинарах. Но очевидно, что принятие такого акта нереально, что, однако, не означает отказа от кодификации и систематизации законодательства в области государственного управления.

Соответственно, законодательство в сфере организации государственного управления должно регулировать отношения, имеющие общий, отраслевой, межотраслевой характер, территориальный аспект и т.д. [1].

Необходимо отметить, что единой доктрины государственного управления в Украине нет. Концепция административной реформы 1998 года предусматривала создание более эффективного аппарата государственного управления, закладывала основы реформирования государственной службы и административно-территориального устройства Украины. Государственная комиссия по проведению в Украине административной реформы готовила необходимые законодательные инициативы, работала над разработкой стратегии необходимых преобразований. На законодательном уровне это воплотилось в принятии ряда законодательных актов. Несмотря на наличие и научных разработок и

практических действий по приведению в жизнь административной реформы, до сих пор остается множество вопросов, которые нужно решить в целях построения эффективной системы государственного управления в Украине. Существующие позиции ученых по вопросам административной реформы настолько разрознены, имеют такую амплитуду предложений, настолько разными по помещенным в них научно-конструктивным (или, наоборот, деструктивным) потенциалом, настолько отличаются по научно-теоретической базой и философско-мировоззренческими и методологическими представлениями, назрела необходимость в систематизации соответствующих позиций. К этапам административной реформы относятся:

- разработка и официальное одобрение Концепции административной реформы и Программы осуществления административной реформы. На этом этапе должны быть решены первоочередные вопросы, связанные с текущим усовершенствованием элементов существующей системы государственного управления;
- внедрение организационно-правовых основ реформирования ключевых элементов системы государственного управления;
- углубление трансформационных процессов, формирование новых институтов, организационных структур и инструментов государственного управления.

Главным объектом административной реформы выступает государственное управление. Учитывая положения Концепции административной реформы, можно говорить о таких целях и задачи государственного управления как [2]:

1. Создание, поддержка и обеспечение благосостояния граждан, их прав и свобод, удовлетворения социальных потребностей и интересов. В данном случае речь идет о так называемом обеспечительное управления. Государство осуществляет управление организациями, играют в жизни общества важную социально-культурную роль, выполняют общественно-

полезные функции; деятельность этих организаций и учреждений направлена на воспитание и обучение людей, удовлетворения их интересов, повышение благосостояния. Эта задача в основном осуществляется специальными органами управления в сфере социально-культурной жизни и хозяйственного строительства.

2. Забезпечення Общественного порядка и безопасности. Решение этой задачи направлено на защиту правопорядка, самого государства и граждан от угрожающей опасности. Для решения этой задачи создают специальные органы государственного управления, наделяются соответствующими полномочиями.

3. Государственное регулирование процессов, происходящих в сфере социальной, экономической и культурной жизни, государственная поддержка некоторых предприятий, учреждений, организаций. В этом случае речь идет об особой государственной поддержке отраслей экономики, отдельных производств, развития предпринимательства. Типичными инструментами такого вида государственного управления является план, субсидия, дотация.

4. Создание и обеспечение эффективной работы механизма налогообложения. Это задача государственного управления выделяется особо, так как от качественного функционирования механизма сбора налогов зависит благосостояние всего общества. Решение этой задачи направлено на укрепление финансовой основы государства, поэтому органы государственного управления в данном случае могут применять не только регулятивные механизмы, но и принуждения.

5. Создание кадрового потенциала управления (государственной службы). Эта задача особенно важна потому, что именно государственные служащие практически выполняют функции государственного управления, имея для этого необходимые полномочия.

Как отмечает Н.Т. Гончарук, на этапе 1997-2004 гг. Важным достижением административной реформы в Украине стала возможность

определить в долгосрочной перспективе государственную политику преобразований в соответствующей сфере. Зато реализация отдельных положений Концепции административной реформы оказалась фрагментарной. Среди достижений целесообразно выделить структурно-функциональную перестройку системы органов исполнительной власти центрального уровня, существенно упорядочило ее и значительно повысило статус министерств как разработчиков секторной политики, а также реорганизации правительственного аппарата в структуру, только обеспечивает работу Кабинета Министров Украины. Важным позитивным шагом в направлении роста политической роли министров и развития профессиональной государственной службы стало разграничение политических и административных должностей. Вместе с тем указанные нововведения не были подкреплены другими изменениями, необходимыми для полной реализации соответствующих идей концепции, значительно уменьшило эффект от ее внедрения. Время примерно две трети положений были либо вообще не реализованы или реализованы с определенными, иногда значительными, отклонениями.

Итак, приходится констатировать, что в течение 1997-2004 гг. Ожидаемого прогресса в осуществлении административной реформы достичь не удалось.

Одним из важных документов, который определяет в целом направления перспективного развития Украины как государства является Закон Украины «Об основах внутренней и внешней политики» [3], которым определены основные принципы внутренней и внешней политики Украины. Существование такого законодательного акта является очень важным, поскольку он определен методологический каркас для избрания Украины внутреннего и внешнего курса государства.

Напомним, что в 2010 году Президентом Украины был взят курс на реформирование публичной администрации в Украине путем

обнародования Указа «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» [4].

Однако соответствующими мерами поставлена точка в реформировании органов исполнительной власти, поскольку на повестке дня выдвигаются новые вызовы и риски государственного управления, влечет динамику в структуре и преобразованиях органов исполнительной власти.

Стоит отметить и о необходимости реформирования местного уровня системы органов исполнительной власти, в частности местных государственных администраций. Соответствующие задачи поставлены Указом Президента Украины «О мерах по обеспечению осуществления местными государственными администрациями исполнительной власти на соответствующей территории» № 307/2013 от 24 мая 2013 [5].

Массив правовых актов, действующих в сфере государственного управления, принятых за последние годы, является значительным, но о полной и качественной регламентации управленческой деятельности говорить еще рано, поскольку многие правоотношения пока остаются за пределами правового регулирования. Решающим шагом в становлении основ осуществления государственного управления стала Конституция Украины, которая определила систему и общие полномочия органов исполнительной власти, порядок их образования и реорганизации, а также в общем виде закрепила структуру экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности. Однако, в течение периода существования государства Конституция Украины испытывала конкретных изменений. Это в свою очередь повлияло на уровень качественной и адекватной развитие украинской государственности и реализацию успешной модели государственного управления.

Необходимо констатировать, что на современном этапе развития государственного управления усиливаются процессы по реформированию профессиональной государственной службы, о чем свидетельствует

принятие нового Закона Украины «О государственной службе» [6]. Этим Законом были изменены подходы к определению должностей государственных служащих, введена новая классификация категорий и рангов, управление государственной службой, расширены виды дисциплинарных взысканий, пересмотрены условия материально-финансового обеспечения государственных служащих.

Итак, со вступлением Закона Украины «О государственной службе» с 1 января 2014 в Украине должны начаться процессы по совершенствованию подходов к прохождению государственным служащими их государственной службы, непременно повлияет на качество государственного управления в целом.

Важным этапом изменений государственного управления является предоставление сервисного характера государственно-властной деятельности. Свидетельством этому является принятие 6 сентября 2012 Закона Украины «Об административных услугах» [7].

Сам факт введения в Украине административных услуг свидетельствует об изменении идеологии государственного управления и все же возвращение его в сторону обеспечения благосостояния граждан.

Анализируя вышесказанное, можно сказать, что с целью предоставления современному государственному управлению динамизма следует рассматривать и принимать нормативно-правовые акты в соответствии с четких критериев, а именно подготовка и внедрение пилотных проектов; анализ результатов внедрения пилотных проектов; обсуждение результатов и внесение изменений, учитывая общественное мнение; разработка и принятие закона по конкретному сегменту исполнительной власти.

Таким образом, можно утверждать, что развитие Украины как независимого и демократического государства является сложным, полифункциональным, политико-правовым и государственно-управленческим процессом. В нашем государстве активизируется процесс

развития государственной и правовой систем, происходят изменения социально-экономического характера.

Список литературы:

1. Административное право: учебник / Ю. П. Битяк (рук. Авт. Кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий и др .; под общ. ред. Ю. П. Битяк, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. - Х.: Право, 2010. - С. 624 .
2. Оныскив М. М. Организационно-правовые вопросы административной реформы в Украине: [монография] / М. М. Оныскив. - К.: Изд-во «Юридическая мысль», 2010. - С. 66-67.
3. Об основах внутренней и внешней политики: Закон Украины от 1 июля 2010 № 2411-IV // Официальный вестник Украины. - 2010. - № 55. - С. 18-40.
4. Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти: Указ Президента Украины от 9 декабря 2010 № 1085/2010 // Официальный вестник Украины. - 2010. - № 94. - С. 33-34.
5. О мерах по обеспечению осуществления местными государственными администрациями исполнительной власти на соответствующей территории: Указ Президента Украины от 24 мая 2013 № 307/2013 // Правительственный курьер. - 2013. - № 94.
6. О государственной службе: Закон Украины от 17 ноября 2011 № 4050-VI // Официальный вестник Украины. - 2012. - № 4. - С. 15.
7. Об административных услугах: Закон Украины от 6 сентября 2012 № 5203-VI // Официальный вестник Украины. - 2012. - № 76. - С. 30.