

ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В АСПЕКТІ СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ ЯК ДЕМОКРАТИЧНОЇ, ПРАВОВОЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 2(29), с.173–177

Проблеми утвердження України як демократичної, правової та соціальної держави є предметом пильної уваги з боку цілого ряду юридичних наук. Багатогранність та комплексність цих складних процесів є причиною їх впливу на практично всі без винятку суспільні і державні відносини. Однією з основних сфер таких відносин є державно-управлінські відносини.

Проблеми утвердження України як демократичної, правової і соціальної держави є предметом пильної уваги з боку цілого ряду юридичних наук, серед яких можна згадати теорію та історію держави і права, конституційне право, адміністративне право, цивільне право тощо. Це пояснюється тим, що зазначений процес так чи інакше має відношення до основного предмета дослідження всіх перелічених вище наук. Разом з тим, слід відмітити, що комплексність зазначеного процесу полягає в тому, що він впливає практично на всі без винятку суспільні і державні відносини. Однією з основних сфер таких відносин є державно-управлінські відносини. Тому трансформація Української держави з необхідністю спричиняє відповідні зміни в системі державного управління та його правового забезпечення.

Актуальність дослідження цієї теми зумовлюється кількома причинами, серед яких згадаємо найголовніші. По-перше, поняття демократична, правова і соціальна держава мають не лише свій теоретичний, а й власне практичний вимір. Унаслідок чого реалізація цінностей та принципів такої держави тісно пов'язана з функціонуванням системи державного управління, в основу якого покладаються певні правові норми. Не викликає сумніву, що чіткість та ефективність роботи системи державного управління визначає якість забезпеченості головних цінностей, цілей і принципів демократичної, правової та соціальної держави. У цьому сенсі, визнаючи актуальність теоретико-правових досліджень питань становлення України як демократичної, правової

та соціальної держави, ми приходимо й до визнання актуальності аналізу правових основ державного управління. По-друге, не можна не відмітити, що загальна стратегія перетворення України на сучасну, розвинену демократичну, правову та соціальну державу має своїм невід'ємним елементом реформування системи державного управління, що включає в себе розробку й удосконалення чинного національного законодавства. З огляду на це, актуальним завданням стає визначення тих основних правових інститутів, гарантій і механізмів, які через удосконалення системи державного управління, через підвищення її ефективності забезпечуватимуть повноту реалізації цієї загальної державотворчої стратегії. По-третє, слід наголосити на тому, що на сьогодні саме право виступає тим головним інструментом, який дає змогу забезпечувати реформування суспільних відносин у найважливіших сферах суспільного життя. У цьому сенсі вивчення правових основ розвитку системи державного управління дає нам можливість побудувати більш цілісну й адекватну картину тих загальнодержавних процесів, які нині тривають в Україні. Усе це зумовлює не лише важливість, а й актуальність дослідження правових основ державного управління в аспекті становлення України як демократичної, правової та соціальної держави.

Таким чином, ставлячи на меті дослідити правові основи державного управління в аспекті становлення України як демократичної, правової та соціальної держави, ми маємо послідовно вирішити такі завдання: а) розкрити зміст зв'язку між

функціонування системи державного управління і становленням України як соціальної і правової держави; б) розкрити зміст зв'язку між функціонуванням системи державного управління і становленням України як демократичної держави; в) обґрунтувати потребу розробки нових теоретико-методологічних моделей опису системи державного управління із врахуванням цінностей, принципів і цінностей демократичної, правової і соціальної держави.

Аналізуючи функціонування системи державного управління, не можна не звернути увагу на те, що корекція оцінки ефективності та наявність об'єктивних методів її визначення у сфері державного управління виступають вагомим механізмом у процесі аналізу успішності державно-правової реформи. Іншими словами, через вплив на систему державного управління, як відмічають Т. Англерлюд та Й. Аріель, можна вносити істотні зміни в процес утвердження демократичної, правової і соціальної держави, і, зокрема, впливати на становлення демократичної політичної системи та демократичних форм державного управління [1]. У теоретичному плані це передбачає чітке визначення зв'язку між процесом розвитку державного управління та становленням такого специфічного типу держави, який окреслюється поняттями демократична, правова та соціальна держава.

Стосовно зв'язку розбудови соціальної держави та становлення її розвитку системи ефективного державного управління, це питання тісно пов'язане із вивченням соціально-культурної функції сучасних держав, а також правових засобів та механізмів її забезпечення. Не наводячи всіх існуючих на сьогодні визначень поняття соціальної держави, – їх доволі широко класифікацію пропонує Н. Оніщенко [2], – наголосимо лише на тому, що ступінь реалізації моделі соціальної держави залежить не тільки від таких факторів, як наявність детально розробленої і відпрацьованої законодавчої бази у соціальній сфері, активної діяльності органів державної влади щодо підтримання соціальної стабільності і визнаних на міжнародному рівні стандартів у цій сфері, а й від того, “що” і, головне – “як” робить держава для вирішення завдань соціального захисту, забезпечення соціальних, культурних, освітніх прав громадян тощо. У цьому плані є всі підстави, щоб переконливо стверджувати, що практична реалізація всіх без винятку функцій соціальної держави може відбуватися лише через опосередкування механізмів державного управління. Використову-

ючи вислів Ч. Кочрена, можна сказати, що це стає можливим лише завдяки механізму державно-управлінського впливу на суспільно-економічні відносини [3]. Тому якість та ефективність державного управління, які В. Колтун описує поняттям “фактичної якості” [4], означає й відповідну якість соціальної держави. Справді, соціальна держава має забезпечувати громадян роботою, перерозподіляти прибутки через державний бюджет, забезпечувати людям прожитковий мінімум, сприяти збільшенню числа дрібних і середніх власників, охороняти найману працю, опікуватися сім'єю, освітою, культурою, охороною здоров'я, поліпшувати соціальне забезпечення [5]. У результаті чого обидва показники виявляють не тільки свою глибинну спорідненість, а й практичну кореляцію: підвищення ефективності державного управління забезпечує і підвищення якості забезпечення соціальних прав громадян. І навпаки – прогрес у напрямі розбудови соціальної державності можливий тільки за умови налагодження системи державного управління і пропорційного підвищення її ефективності.

Однак, якщо значення державного управління для реалізації функцій соціальної держави практично ні в кого не викликає серйозних і змістовних зауважень, то проблема “демократія – праводержавність – ефективне державне управління” виявилась доволі дискусійною. Основною причиною суперечок щодо можливостей гармонійного поєднання демократії і державного управління стало ототожнення системи державного управління виключно з бюрократичним апаратом, який утворюється з метою виконання державних законів та реалізації прийнятих політичних рішень, але згодом набуває самостійного статусу і реалізує вже не стільки інтереси народу, скільки власні корпоративні інтереси. Тобто ті з науковців, які ставили під сумнів доцільність існування та демократичність апарату державного управління, а разом з ним і державного управління як такого, виходили з положення про те, що державне управління є зайвою проміжною ланкою у процесі здійснення влади народом і в інтересах народу.

При цьому прихильники зазначеного підходу доволі часто посилаються на роботи Р. Даля і на його модель поліархії [6]. Однак, на наше глибоке переконання, демократична поліархія Р. Даля жодним чином не означає відмову від системи державного управління. У зв'язку з чим достатньо згадати бодай перелік тих інститутів, які, на його думку, необхідні для існування демократичного політичного режиму. Так, серед шести ба-

зових інститутів демократії він називає, крім інших, інститут виборності посадових осіб, що здійснюють функції державного управління [7]. Тобто, по суті, у Р. Даля йдеться не стільки про відмову від системи державного управління, здійснюваного через уповноважені органи державної влади, скільки про розбудову такої системи запобіжних заходів, коли стає неможливим “відрив” управління від потреб та прагнень народу. Серед вітчизняних фахівців це положення знайшло своє відображення у роботах О. Скрипнюка. Зокрема, у своїй монографії “Демократія: Україна і світовий вимір” цей автор всебічно аргументує думку, що демократична держава і демократичне державне управління є нерозривними і тісно пов’язаними явищами [8]. З цього погляду, державне управління здійснюється державою, від імені держави і в інтересах усього суспільства. При цьому, якщо предметом аналізу є демократична, соціальна і правова держава, то тоді її інтереси збігаються з інтересами суспільства чи принаймні більшості його членів. Цей момент є важливим з огляду на ті специфічні проблеми, які виникають у разі необхідності визначення тих чи інших дій, які мають безумовний вплив на суспільство з погляду їх належності чи неналежності до державно-правових дій. Також не можна не згадати позицію видатного фахівця проблем державного управління, одного з фундаторів сучасної вітчизняної традиції державно-управлінських досліджень В. Цветкова, який писав, що як демократія, так і державне управління можуть бути описані не лише в інституційний спосіб, а й через аналіз владно-управлінської діяльності. У результаті чого, ми маємо справу з певним типом владної діяльності, який дає змогу сполучити в одному теоретико-практичному просторі такі два поняття, як “демократія” і “державне управління” [9].

Отже, не погоджуючись з концепцією мінімізації управлінських функцій держави і положенням про необхідність розвитку всеохоплюючої системи суспільного самоуправління, слід висловити такі заперечення щодо протиставлення понять демократії і державного управління. По-перше, система державного управління – це зовсім не обов’язково відірваний від інтересів народу бюрократичний апарат, який пригнічує демократію і обмежує свободу як громадянського суспільства, так і окремих індивідів. Як переконливо доводять у своїй монографії С. Пронкін та О. Петруніна, у чималій кількості держав державне управління є прямою протилежністю описаному

образу [10]. Це дієвий механізм розв’язання суспільних проблем та забезпечення прав людини і громадянина. У цьому сенсі, факт появи можливих негативних ефектів у діяльності органів державного управління, як то: бюрократизм, нехтування правами і свободами людини і громадянина, формалізм, спотворення духу законів, корпоративізм, корупція тощо, жодним чином не означає, що ці органи мають бути ліквідованими і тим більше, що має бути зруйнована вся система державного управління. По-друге, державне управління хоча і здійснюється органами державної влади, але самі ці органи є підконтрольними народу і відповідальними перед ним за свою діяльність. Завдяки передбаченим у законодавстві процедурам завжди є змога не тільки скоригувати діяльність управлінських органів, а й притягнути їх до відповідальності у разі, якщо ними були порушені права і свободи людини і громадянина чи завдано збитків суспільству й державі.

Тому було б методологічно неправильно протиставляти державне управління – чи-то як процес, чи як систему державного управління, – демократії. До поняття державного управління включається і цілий ряд таких представницьких інститутів (наприклад, парламент), без яких взагалі неможливо уявити собі функціонування демократичної держави незалежно від того, про яку саме з моделей демократії йдеться. Детальний аналіз різних підходів до організації демократичного врядування та зв’язку демократичної державної влади з різноманітними інститутами громадянського суспільства було представлено В. Кратюком [11]. Однак, навіть у тому разі, якщо під державним управлінням розуміти виключно діяльність органів виконавчої влади, і обмежувати його лише сферою адміністративної діяльності, то все одно неможливо протиставляти його таким демократичним інститутам, як: інститут народовладдя, інститут участі громадян в управлінні державою та вирішенні державних справ, інститути безпосередньої демократії тощо.

Справді, виходячи з етимологічного тлумачення демократії як влади народу, можна дійти висновку про зайвість будь-яких опосередкованих структур, у тому числі управлінських, між народом як суб’єктом управління і тими суспільними відносинами, які мають бути врегульованими. Але в реальності подібне сприйняття демократії дуже часто є просто нереалізованим на практиці, оскільки в умовах макрдержав, коли системи полісного самоврядування виявляються неможливими до застосування, завжди виникає потре-

ба у спеціально уповноважених органах, до компетенції яких належить виконання та реалізація основних політичних завдань і цілей, які визначаються вищими органами (чи органом) народного представництва. Фактично, саме це і мав на увазі Алексіс де Токвіль, коли писав про те, що народова влада це не відсутність уряду взагалі, але така його організація, коли він відповідальний перед народом і діє в його інтересах [12]. Проте, навіть не посилаючись на цей класичний аргумент щодо утопічності застосування моделі прямого народова влада для вирішення всіх без винятку питань, які виникають у процесі функціонування держави і суспільства, можна згадати те, що саме забезпечення діяльності практично всіх без винятку інститутів демократії передбачає проведення низки організаційних заходів, які здійснюються органами державного управління.

Тому, говорячи про перспективи становлення України як демократичної держави, їх часто пов'язують з успішністю реформування системи державного управління, яка має поєднувати в собі такі властивості, як дієздатність, чесність та відповідальність. Справді, демократія не є тою жодною ані охлократією, ані анархією. У цьому сенсі ефективність демократії, її стабільність, сила та здатність вирішувати надскладні суспільні проблеми прямо залежить від ефективності державного управління.

Разом з тим, одним з важливих процесів, який характеризує зміни в сучасних системах державного управління, є розробка і запровадження не тільки окремих методів, які дають змогу підвищити ефективність державного управління та налагодити його зв'язок з інтересами і потребами суспільства, а й нових принципів структурної організації управлінської системи, які відповідають структурі та організації сучасної демократичної, правової та соціальної держави. У цьому плані не можна не зазначити тенденції, зміст яких полягає у відході від традиційно діючих моделей пірамідального державного управління і застосування нових типів розбудови системи управління суспільством і суспільними відносинами. Подібні зміни в структурі державного управління жодною мірою не можуть зводитися до звичайної ротації органів державного управління чи окремих посадових осіб. Тобто, реформування системи державного управління в умовах формування України як демократичної, правової і соціальної держави не може бути редукованим до створення нових державних органів чи інших управлінських структур. По суті, йдеться про принципово

новий погляд на державне управління, на те, яким чином воно має бути організоване, щоб відповідати тим новим цінностям, які утворюють обрій сучасних державотворчих і правотворчих процесів у цивілізованому демократичному світі. Водночас, важливим аспектом удосконалення правового забезпечення системи державного управління в сучасній Україні є запровадження принципово нової моделі взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління, між тими, хто є уповноваженим суб'єктом управлінських функцій і повноважень і тим соціальним середовищем, в якому вони діють. В основу такої моделі покладено принцип, який можна окреслити поняттям активного зворотного зв'язку, коли замість традиційної схеми розподілу на активні органи управління та пасивне соціальне середовище приходить значно складніша у правовому плані, але водночас і більш реалістична схема, у якій взаємодіють активні органи управління та не менш активне соціальне середовище. У результаті чого процес правового забезпечення розвитку системи державного управління виявляється тісно взаємопов'язаним з процесом розвитку самого суспільства.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного у цій статті дослідження, можна стверджувати, що подальша практична реалізація основних концептуальних положень, які характеризують соціальні, правові і демократичні держави є принципово неможливою поза паралельним розвитком системи державного управління. Тобто структурованість, системність, цілісність та дієвість державного управління виступають тією основою, на якій згодом формуються реальна соціальна справедливість, справжній соціальний захист і забезпечення, демократизм, свобода тощо.



Література

1. Збірник досліджень з ефективної роботи державних організацій України. – К.: Шведський ін-т держ. упр., 2001. – С. 4.
2. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С. 234–241.
3. Cochran C. L., Malone E. F. Public Policy. Perspectives and Choices. – Boston: McGraw-Hill College, 1999. – P. 17.
4. Колтун В. "Етика" і "ефективність" в державній службі // 36. наук. пр. УАДУ. – К., 2001. – Вип. 1. – С. 186.
5. Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К.: УЦПС, 1999. – С. 74.
6. Даль Р. Демократия и ее критики / Р. Даль. – М.: РОССПЭН, 2003. – С. 346–472.

7. Даль Р. О демократии – М.: Аспект-Пресс, 2000. – С. 85.

8. Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі і суспільна практика). – К.: Логос, 2006. – С. 297–329.

9. Цветков В. В., Горбатенко В. П. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 131–133.

10. Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран. – М.: Аспект-Пресс, 2001.

11. Кратюк В. В. Правові та політичні аспекти взаємодії громадянського суспільства і демократичної держави // Держава і право. Зб. наук. пр. Юрид і політ. науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – № 7. – С. 222–229.

12. Токвіль А. де. Про демократію в Америці. – К.: Вид. дім "Всесвіт", 1999. – С. 61–62.

Досліджені правові основи державного управління з погляду становлення України як демократичної, правової та соціальної держави. Обґрунтовані потреби побудови нових моделей теоретичного осмислення організації системи державного управління, які засновуються на цінностях і принципах демократії, верховенства права, пріоритету прав людини.

Исследованы правовые основы государственного управления с позиций развития Украины как демократического, правового и социального государства. Обоснованы потребности построения новых моделей теоретического осмысления организации системы государственного управления, которые основываются на ценностях и принципах демократии, верховенства права, приоритета прав человека.

The legal bases of state management from positions of development of Ukraine as democratic, social state, and the state of law are investigated. The necessity of construction of new theoretical models of organization of the state management system, which are based on values and principles of democracy, supremacy of law, priority of the human rights is proved.

Надійшла 5 грудня 2010 р.