

У межах системи національного права спочатку формуються інститути права, а потім і галузі права. Виправданою була б ситуація, коли у навчальних дисциплінах спецкурси слідували за основними дисциплінами конституційного права. Але ці спецкурси не можуть бути штучними і передувати появі реальних інститутів конституційного права чи спотворювати їх.

Проявом не зовсім логічного розвитку конституційного права і конституційної думки стали численні «навколоконституційні» навчальні дисципліни: «Судові і правоохоронні органи України», «Державне будівництво і місцеве самоврядування», «Громадські об'єднання України» тощо. За більшістю цих дисциплін приймаються іспити, хоча цілком логічним було б передбачити таку форму контролю за спецкурсами, як недиференційовані заліки.

Отже, ігнорування об'єктивно існуючої системи галузі та науки конституційного права, що має своїм наслідком спотворення системи відповідної навчальної дисципліни, негативно позначається на підготовці майбутніх фахівців у галузі правознавства, тоді як урахування основних закономірностей системи конституційного права сприяє їх належній теоретичній підготовці та виробленню навичок практичної роботи.

Надійшла до редколегії 23.06.03

Ю. Тодика, академік АПрН України

Адміністративна реформа в Україні в аспекті розвитку конституційного процесу

Вже декілька років у нашій державі здійснюється адміністративна реформа, в ході якої проводиться реформування виконавчої влади в напрямку посилення її ефективності і дієздатності, йде розмежування владних повноважень і відповідальності між органами виконавчої влади. Конституція України виділила виконавчу владу як самостійну гілку влади, встановила основи правового статусу Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади. Норми Конституції мають вищу юри-

личну силу в правовій системі України і є нормами прямої дії. Вони є основоположними для функціонування виконавчої влади, проведення адміністративної реформи.

Специфіка впровадження в життя ідей цієї реформи пов'язана з відсутністю достовірної інформації про те, чи буде змінюватися текст Конституції України. Якщо такі зміни будуть, то вони суттєво вплинуть на виконавчу владу і насамперед на Кабінет Міністрів, порядок його формування, його реальний правовий статус. Тому доля і напрямки адміністративної реформи безпосередньо пов'язані з можливою конституційною реформою. Конституційна нестабільність — істотна перешкода усталеного, виваженого проведення адміністративної реформи. В Рекомендаціях науково-практичної конференції «Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції», яка відбулася у Києві 14–15 лютого 2003 р. під егідою Академії правових наук України, відзначалося, що актуальними проблемами цієї реформи є вдосконалення організації та діяльності Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, їх взаємодії з органами місцевого самоврядування, реформування системи державної служби в Україні, проблеми правового регулювання адміністративних процедур, розвитку судового захисту прав людини в їх відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, подальшого розвитку галузі адміністративного права як правової основи адміністративної реформи. Всі ці напрямки реалізації реформи повинні проводитися в межах Конституції України, не суперечити її приписам. Тому, якщо в текст Основного Закону будуть вноситися зміни, то це суттєво вплине на шляхи і характер впровадження адміністративної реформи.

Вдосконалення державного апарату України, проведення адміністративної реформи неможливі без наукового обґрунтування. Таке обґрунтування особливо необхідне на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства, коли вони йдуть від тоталітарної моделі устрою до ліберальної. Відповідно питання оптимізації функціонування виконавчої влади є одним з найбільш гострих, актуальних і складних. Реальна оцінка можливостей розвитку цієї гілки влади дозволяє оцінити і спрогнозувати розвиток української державності, конкурентоспроможності України в світовій економіці.

Слід при цьому враховувати, що виконавча влада в державному механізмі посідає особливе місце. Хоча управління справами суспільства відбувається всіма механізмами публічної влади, причому не тільки держави, а й політичними партіями, іншими інститутами, але найбільший організаційний потенціал впливу на суспільні відносини має виконавча влада. Структури виконавчої влади суттєво впливають на становлення законодавства, правозастосовну практику, забезпечення законності, реалізацію загальнодержавних соціально-економічних і екологічних програм. Тому, коли говорять про відставання, кризу, стагнацію влади, то в першу чергу це відносять до виконавчої влади. І суспільство чекає саме від цієї гілки влади реакції на несприятливу ситуацію. Така реакція, як правило, йде насамперед від виконавчої влади як найбільш рухомої частини державного механізму, а якщо вона відсутня, то це не тільки підриває імідж і авторитет виконавчої гілки влади, а в цілому всього механізму держави. Розвиток влади як системи, що управляє відповідними процесами, потребує постійної адаптації владних структур до процесів, що відбуваються в суспільстві.

Виконавчій владі нелегко підтримувати належний імідж держави не лише на зовнішньополітичному рівні, а й усередині країни в зв'язку з не тільки складною соціально-економічною ситуацією, а й завищеними стандартами, які закріплені на рівні Конституції України. Наприклад, Україна вже соціальна держава (ст. 1), людина в Україні визнається найвищою соціальною цінністю (ст. 3), кожний має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48), держава забезпечує доступність і безоплатність вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах (ст. 53) тощо. Ці конституційні норми громадяни нерідко сприймають як обов'язок держави забезпечити відповідні права, гарантувати їх.

Проблема державного управління ускладнюється. І не тільки за рахунок численних негативних внутрішніх чинників, а й зумовлюється всім комплексом інших чинників. Це — формування і реконструкція світового ринку і нового економічного простору, інформатизація суспільства, загострення екологічних проблем, ускладнення суспільних процесів тощо.

Сьогодні активно йде пошук сучасної теорії державної влади, оптимізації форми правління. В Україні є прихильники не тільки переходу від президентсько-парламентської до парла-

ментсько-президентської республіки, а й введення суто президентської чи суто парламентської республіки. Ідея демілітаризації і децентралізації державної влади при збереженні ідеї правової держави є підґрунтям появи і розвитку теорії сервісної держави, завданням якої є задоволення потреб суспільства і кожного громадянина на принципі послуг. Держава стає партнером за договорами.

Таке розуміння призначення держави повною мірою відповідає положенням ст. 3 Конституції України, згідно з якою права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. У цій конституційній нормі, на наш погляд, чітко втілено персоніцентристський підхід на відміну від соціоцентристського, закріплено не тільки основоположну ідею пріоритету прав людини, а й ідеологію державного управління і проведення адміністративної реформи, орієнтацію на забезпечення прав людини і громадянина. Не людина для держави, а держава для людини — концептуальна позиція законодавця, в тому числі в аспекті взаємовідносин громадянина з органами державного управління. Тому стрижневою ідеєю адміністративної реформи має бути забезпечення прав особи. Відповідно слід формувати і державний апарат, його структури, визначати зміст його діяльності.

Україна як суверенна держава є членом світового співтовариства, правова система якої спрямована на європейські цінності і стандарти. Тому необхідно виважено враховувати позитивний управлінський досвід, практику нормативно-правового регулювання процесів управління в інших країнах світу. Разом з цим не кожний досвід може бути застосовано в наших економічних і політико-правових умовах. Слід також урахувати те, що виникають різні поля соціальних цінностей, які в процесі публічного управління повинні одержати належну оцінку фахівцями на предмет їх можливого застосування в Україні.

Адміністративна реформа в Україні охоплює досить широке коло державних органів виконавчої влади як у центрі, так і на місцях. Крім того, діють декілька тисяч органів місцевого самоврядування, в яких зосереджуються функції недержавного публічного управління і функції державних органів виконавчої влади. Так, згідно зі ст. 143 Конституції органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. При цьому ці органи «з питань

здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади». Тому предмет адміністративної реформи — це вдосконалення правового статусу не тільки органів виконавчої влади, їх функціонування, а й органів місцевого самоврядування.

Адміністративна реформа в Україні йде складно і значною мірою характеризується не суттєвими змінами в стилі роботи, а перейменуванням органів виконавчої влади, ліквідацією одних і появою інших, переливанням повноважень по рівнях управління, перестановкою і зміною керівників, збільшенням управлінського апарату при зменшенні відповідальності органів і посадових осіб. У результаті цього управлінська система не змінює своїх параметрів і показників якості управління. Нерідко складається враження, що влада існує сама по собі, а людина — сама по собі, і особа починає пристосовуватися до тіньових методів вирішення своїх проблем. Все це пов'язано з рівнем політико-правової культури як державних службовців, так і пересічних громадян, низьким авторитетом влади, в тому числі виконавчої, серед громадян. І не тільки громадян України. Інвестиції з-за кордону до нашої держави надходять складно, в тому числі і через недовіру іноземних інвесторів до наших владних структур, відсутність політичної стабільності, невідповідність законодавства України європейським і світовим стандартам. Тому без зміни ставлення людини до інститутів держави, в тому числі до виконавчої влади, буде досить складно вийти з кризи, ефективно провести адміністративну реформу. При цьому слід враховувати, що система виконавчої влади сьогодні реалізує свої управлінські функції не в стабільних умовах, а в умовах реформування суспільства, входження України в європейський і світовий правовий простір.

Проведення адміністративної реформи в Україні йде не досить ефективно. В основі цього лежать декілька чинників. Але одним із основоположних є невизначеність з концептуальними аспектами реформи, насамперед з формою державного правління, тобто йдеться про незавершеність конституційної реформи. Політичні сили країни, в тому числі народні депутати, стоять на різних позиціях щодо того, якою повинна бути оптимальна система правління в Україні. У нас країна є унітарною, республіканською, і на сьогодні президентсько-парламентською. Пропонується перехід до парламентсько-президентської.

Але виникає питання: де та межа, яка відрізняє одну форму правління від іншої? Є сенс впроваджувати або парламентську, або президентську республіку. Це важливо насамперед з точки зору індивідуалізації відповідальності конкретних осіб за стан справ у країні. Вирішивши цю основоположну проблему, можна будувати ефективну систему і структуру органів державного управління. Біда у нас не в тому, що нічого не реформується у сфері виконавчої влади (безумовно, процес новелізації управлінського апарату йде), а в тому, що немає чіткої стратегії проведення адміністративної реформи. Причому стратегії, зорієнтованої не на інтереси окремих соціальних груп і прошарків населення, а на інтереси народу. Без вирішення питання з формою правління не вирішити й концептуальних питань новелізації державного апарату, оскільки все це тісно взаємопов'язано. А процес конституційної реформи йде досить складно з різних причин.

Проблема форми правління — це загальнодержавна, а не локальна, регіональна проблема. Разом з цим вона безпосередньо стосується структури виконавчої влади на місцях. Йдеться про місцеві державні адміністрації та їх голів. Згідно з ч.4 ст.118 Конституції України голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. В суспільній думці існує точка зору, що більш оптимальною була б система не призначення, а вибору голів обл(рай)адміністрацій. На наш погляд, вибори, а не призначення керівників районів, областей, які володіють досить значними владними повноваженнями, більше відповідає демократичним засадам організації державної влади і положенню ст.1 Конституції України, за якою Україна — демократична держава. Разом з цим ця проблема є досить складною. І тут слід все ґрунтовно прорахувати, щоб не погіршити управлінську ситуацію, яка й сьогодні не проста. Відповідно до ч.5 ст.118 Конституції України голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Таким чином, конституційно встановлюється чітка управлінська вертикаль. І це дає можливість органам державного управління системно і узгоджено впливати на соціальні процеси. Новелізувати управлінську структуру чи залишити

такою, яка вона є, — це питання не стільки юридичне, скільки політичне, і його доведеться вирішувати.

Грунтовними, на наш погляд, є рекомендації науково-практичної конференції «Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції» прискорити роботу по внесенню змін та доповнень до законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» з урахуванням необхідності перерозподілу функцій та повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Зокрема, пропонується передати значний обсяг управлінських повноважень органам місцевого самоврядування, а місцеві державні адміністрації переорієнтувати на виконання контролю за дотриманням законів, інших нормативно-правових актів у діяльності органів місцевого самоврядування. Вважається за доцільне повернутися до вирішення питання про утворення на обласному та районному рівнях виконавчих органів відповідних рад. Вирішення цієї проблеми безпосередньо пов'язане зі зміною правового статусу обласних і районних державних адміністрацій.

Назріла проблема вдосконалення адміністративно-територіального устрою, врегулювання системи і статусу адміністративно-територіальних одиниць не положенням, як це має місце на сьогоднішній день, а законом. Тим більше, що згідно з п. 13 ст. 92 Конституції питання територіального устрою України визначаються виключно законами України. Система територіального устрою — основа побудови системи органів державної влади, насамперед виконавчої. В Рекомендаціях згаданої конференції правильно пропонується прийняти Концепцію вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України, прискорити роботу над проектом Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України». Все це повинно насамперед забезпечити приведення системи адміністративно-територіального устрою у відповідність із Конституцією України, узгодженість національного законодавства із законодавством Європейського Союзу, із законодавством про місцеве самоврядування, бюджетним, податковим, земельним законодавством. Це могло б допомогти повніше розкрити потенціал місцевого самоврядування, створити необхідні організаційно-правові засади формування територіальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування, чіткіше впорядкувати систему адміністративно-територіальних одиниць.

Україні необхідна чітка правова політика щодо розвитку державного апарату, в тому числі виконавчої влади, проведення адміністративної реформи, яка повинна відповідати таким вимогам: науковій обґрунтованості; системності; стабільності і передбачуваності; гласності; спрогнозованості; зорієнтованості на забезпечення пріоритету прав людини. При цьому слід враховувати, що правова політика, в тому числі в сфері реформування владних структур, може бути ефективною тільки в тому разі, якщо вона спирається на тверду, легітимну, авторитетну владу. Такою є діалектика цих процесів.

У ст. 15 Конституції встановлюється, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Це досить демократичне положення. Воно важливе для демократизації суспільних відносин. Але це не означає, що у держави не може бути ідеологічної домінанти, ідеології державотворення. А вона, на наш погляд, повинна бути втілена в забезпеченні національної безпеки країни, захисті національних інтересів, реалізації прав людини. Ефективно функціонуюча система державного управління — спосіб вирішення цих завдань. Тому результативно проведена адміністративна реформа — це умова конкурентоспроможності держави по головних параметрах соціально-економічного розвитку.

Науково обґрунтувати стратегію вдосконалення виконавчої влади сьогодні не простіше, ніж 10–20 років тому, оскільки виникають нові чинники, які суттєво впливають на напрямки новелізації державного апарату. Нові умови, висока ступінь комунікативності, інформатизації суспільства при реалізації ідеї деполітизації державної влади та її децентралізації по вертикалі породжують корумпованість чиновників, державний рекет, партикуляризацію управління, конфронтацію центру і місць.

Державне управління в Україні, як і в інших країнах СНД, з одного боку, ускладнюється, а з іншого — знаходиться ніби на роздоріжжі. Перехід від авторитарних до ліберально-демократичних моделей управління йде не просто. Владним структурам нелегко відмовлятися від авторитарних методів вирішення управлінських питань, патерналізму і сприймати громадянина як партнера у взаємовідносинах. Перед теорією і практикою управління в зв'язку з посиленням бюрократизації державного апарату все більш серйозно постає проблема співвідношення

держави і громадянського суспільства. Зараз є всі підстави говорити, що в Україні структури громадянського суспільства майже не впливають на проведення адміністративної реформи. Більш активно в цьому напрямку діють деякі політичні партії, засоби масової інформації та відповідні наукові центри — Академія правових наук України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, інститути і центри економічного і політологічного спрямування.

На становлення сучасної системи державного управління суттєво впливають зовнішні чинники, процес глобалізації. На початку 90-х років ХХ ст. Римський клуб опублікував доповідь «Перша глобальна революція»¹. Головні ознаки такої революції вбачаються у формуванні інформаційного суспільства і створенні світового економічного простору, що в умовах індустріального суспільства розриває принцип державного суверенітету як основи державності. Робиться висновок, що різноспрямована дія багатьох факторів веде до того, що майбутній устрій світу поки що є невизначеним. В таких умовах для України, інших пострадянських країн впровадження ефективної системи управління — це й проблема виживання, збереження своєї державності, суверенітету.

Все це свідчить про те, що без вирішення таких концептуально важливих питань, як форма правління, процедура формування місцевих органів державної виконавчої влади, вдосконалення адміністративно-територіального устрою України, не можна ефективно провести адміністративну реформу. Безумовно, можна проводити часткову новелізацію управлінського апарату, як і вдосконалювати правовий статус окремих його ланок, але це не вирішує принципово самої проблеми. Сьогодні необхідні не стільки тактичні, а насамперед стратегічні рішення, на базі яких і може бути сформовано стратегію адміністративної реформи. Причому ця реформа ефективно може бути проведена при вирішенні питання про те, чи слід вносити зміни до чинної Конституції України. Йдеться про узгодженість конституційно-правової і адміністративної реформ. Поки що чіткої відповіді щодо новелізації чинної Конституції України немає.

¹ Див.: Кинг А., Шнайдер Б. Первая глобальная революция. Доклад Римского клуба. — М., 1991.

В проведенні адміністративної реформи важливо підвищити роль юридичної та інших суспільствознавчих наук.

Однією з основоположних функцій науки є прогностична. Завдання науки — давати прогнози розвитку відповідних процесів. Сьогодні є всі підстави вважати, що науки адміністративного права, теорії управління, конституційного права, як і інші вітчизняні юридичні науки, не реалізують у повному обсязі свій прогностичний потенціал. Вихід із такої ситуації бачиться в тому, що юридичним наукам слід більшою мірою враховувати напрацювання і висновки інших суспільствознавчих наук — соціології, філософії, політології, прогностики, економіки, психології тощо. Тільки скоординовані зусилля науковців різних галузей науки можуть дати позитивний результат щодо стратегії розвитку державного механізму, в тому числі виконавчої влади. Ні представники адміністративного права, ні конституційного, ні будь-якої іншої галузі права не володіють монополією на істину в цій складній сфері суспільних відносин. Наукознавство підтверджує, що найбільший ефект дає міждисциплінарний підхід до аналізу проблеми. Відносно ж державного управління можна сказати, що досвід останніх років розвитку України свідчить про те, що пошук розв'язання кризових проблем тільки через політичні перестановки, зміну урядів, лозунгів або ситуативне управління, без вирішення стратегічних завдань розвитку суспільства, веде до поглиблення і розширення кризи, знищення виробництва, наукового і духовного потенціалу суспільства, накопичення невирішених проблем.

У Рекомендаціях науково-практичної конференції «Адміністративна реформа в Україні: шляхи до європейської інтеграції» правильно підкреслюється, що з метою забезпечення курсу України на європейську інтеграцію необхідно узгоджувати заходи по реформуванню адміністративного права України з правовими стандартами країн Європейського Союзу щодо побудови і функціонування системи державного управління, що наукові організації мають забезпечити належний науково-експертний супровід роботи над проектами законодавчих актів у сфері адміністративної реформи. Обґрунтовано зазначається, що науковці мають вживати заходів щодо радикального оновлення вітчизняної науки адміністративного права, більш широко застосовувати порівняльно-правовий метод аналізу реалій, котрі виникають в адміністративній сфері відносин, здійсню-

вати постійний науково-аналітичний моніторинг реального стану державного управління в Україні та реалізованих заходів адміністративної реформи. Безумовно, при аналізі адміністративно-правової матерії необхідно активніше використовувати історичний, соціологічний, статистичний та інші методи дослідження.

З огляду на це основоположним завданням економічної, юридичної та інших вітчизняних наук є вироблення стратегії державного управління, підвищення ефективності функціонування виконавчої влади на всіх її рівнях. Важливо досягти мети, щоб виконавча влада була динамічною системою, чітко взаємодіяла з іншими підсистемами державного механізму України, адаптувалася до соціально-економічних процесів. Уміння цієї гілки влади адаптуватися до нових соціально-економічних і політичних реалій, забезпечувати стабільність конституційного ладу, усталений розвиток суспільства — важливі характеристики ефективної виконавчої влади. Але для цього повинні бути створені належні правові умови. Це й прискорення набуття чинності Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та прийняття Закону «Про центральні органи виконавчої влади», новелізація законодавства про правовий статус місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування тощо. Призначення правових актів — створювати умови для розвитку системи виконавчої влади, її ефективної діяльності.

При проведенні адміністративної реформи повинна бути не тільки орієнтація на стабілізацію державного управління, що нерідко веде до стагнації державності, а насамперед на адаптацію до реалій, що виникають на практиці. З'являється низка нових чинників, що впливають на управлінські процеси, і відповідно органи виконавчої влади повинні вміти адаптуватися до нових умов. Це стосується і можливості новелізації внутрішньої структури апарату управління. В Рекомендаціях згаданої науково-практичної конференції ґрунтовно наголошується, що при впорядкуванні системи та структури центральних органів виконавчої влади слід керуватися науково обґрунтованими критеріями, переглянути підстави віднесення цих окремих органів до певного їх виду: міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, концептуально визначитися щодо необхідності існування останніх. Безпосередньо в міністерствах слід продовжити процес більш чіткого розмежування політичного та адміністративного керівництва.

Важливо чітко визначитися з цілями адміністративної реформи, оскільки розвиток не може відбуватися без чітких соціально усвідомлених цілей і передумов. Практика свідчить про те, що управляти можна тільки процесом, який має відповідний ресурс, параметри і тенденції розвитку. Ціль — майбутній результат, до якого прагне суб'єкт. Вона становить особливу форму знання, спрямованого на перетворення дійсності, зміну існуючих суспільних відносин, у тому числі управлінських. Цілі відіграють основоположну роль у процесі правового регулювання.

Реалізація адміністративної реформи значною мірою залежить від наявності політичної волі проводити реформу, чіткої правової політики в цій сфері, яка ґрунтується на відповідній ідеології і методології державотворення. Вважаємо, що ідеологія проведення адміністративної реформи, вдосконалення виконавчої влади повинні базуватися на таких постулатах: а) проблеми виконавчої влади слід розглядати в контексті розвитку суспільства і системи державної влади; б) необхідна чітка стратегія державного управління і проведення адміністративної реформи; в) права людини і громадянина повинні визначати спрямованість реформи; г) необхідне оптимальне застосування вітчизняного і зарубіжного досвіду регламентації управлінських процесів; ґ) адміністративна реформа може бути реалізована належним чином тільки тоді, коли вона узгоджується з концептуальними положеннями конституційної реформи.

Новелізація українського законодавства щодо регулювання статусу структур виконавчої влади в межах адміністративної реформи повинна проводитись з урахуванням співвідношення адміністративного, цивільного, конституційного законодавства. Адміністративне право України і всі галузі адміністративного законодавства є органічною частиною публічного законодавства і права в свою чергу. При цьому адміністративне законодавство України і всі його галузі тісно взаємодіють з іншими структурами публічного законодавства і насамперед з конституційним, з міжнародним публічним, цивільним і цивільним процесуальним, кримінальним і кримінально-процесуальним, особливо по лінії адміністративної відповідальності. Адміністративне законодавство має досить суттєві масиви в сфері приватноправових відносин. Органи виконавчої влади все ширше використовують інститути контрактів, конкурсів, адміністративних договорів, які стають самостійними інститутами адмі-

ністративного законодавства. Це один із важливих напрямків демократизації цієї галузі вітчизняного законодавства і права і є вираженням посилення обслуговуючої функції держави. В тих же адміністративних договорах, що одержують все більше поширення, тісно переплітаються елементи публічного в приватному і приватного в публічному.

Є необхідність більш чітко визначитися зі структурою адміністративного права. В літературі, на наш погляд, обґрунтовано в межах цієї галузі права виділяють такі підгалузі: а) управлінське право; б) поліцейське право; в) право адміністративної юстиції¹. При цьому управлінське право являє собою сукупність правових норм, що регулюють державно-управлінські відносини. Це підгалузь адміністративного права, яка складається із компактної системи взаємопов'язаних, розподілених по інститутах норм, що регулюють суспільні відносини в сфері державного управління. Це відносини, що пов'язані з діяльністю апарату державного управління незалежно від того, до якої гілки влади він належить. Завдяки управлінському праву адміністративне право стає фундаментальною галуззю поряд з конституційним, цивільним і кримінальним правом. Поліцейське право — це сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки. Поліцейська діяльність пов'язана із застосуванням адміністративного примусу і є необхідним атрибутом управлінської діяльності держави. Право адміністративної юстиції — це сукупність адміністративно-процесуальних норм, що регламентують судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів між громадянами (або організацією), з одного боку, і органів державної влади — з іншого².

В Рекомендаціях конференції зазначається, що необхідно прискорити створення адміністративних судів і запровадити в Україні адміністративну юстицію, що діяльність цих судів повинна ґрунтуватися на якісно новій процесуально-правовій базі. У зв'язку з цим необхідно якнайскоріше прийняти Адміністративно-процесуальний кодекс України, який би встановив підсудність справ адміністративним судам, порядок звернення

¹ Див.: *Бельский К. С.* О системе административного права // Государство и право. — 1998. — № 3. — С. 5–11.

² Див.: Там само. — С. 8–10.

до адміністративного суду, а також порядок розгляду і вирішення адміністративних справ. У сутності ці рекомендації пов'язані з становленням права адміністративної юстиції, роль якої, на наш погляд, в умовах формування державності на демократичних засадах суттєво підвищується.

Безумовно, створення повноцінного інституту адміністративної юстиції неможливе без процесуального забезпечення діяльності її органів. Процедури адміністративного судочинства повинні бути встановлені у законодавчому порядку. Важливо чітко визначити основні положення, якими повинні керуватися суди при розгляді спорів публічно-правового характеру, в тому числі спорів, що впливають із адміністративних правовідносин і стосуються адміністративно-правового статусу громадян України. Процесуальні особливості розгляду адміністративних справ підтверджує недопустимість розчинення їх в позовній процедурі цивільного процесу. В Рекомендаціях згаданої конференції зазначається, що потребує активізації робота над проектом Адміністративно-процедурного кодексу України, його узгодження з проектом Адміністративно-процесуального кодексу України.

Адміністративна реформа не може ефективно відбуватися без підвищення інтелектуального потенціалу посадових осіб, службовців. В. Селіванов і В. Цветков обґрунтовано акцентують на тому, що досвід США, Японії, розвинутих країн Західної Європи доводить, що вища державна і ділова бюрократія ефективна в тій мірі, в якій вона у своїй організаційно-управлінській діяльності спирається на новітні знання про суспільство і державу, закономірності їх розвитку¹. В юридичній літературі в Україні особлива увага приділяється правовому статусу посадових осіб, підвищенню результативності їх діяльності². Тут нако-

¹ Див.: Селіванов В., Цветков В. Від «здорового глузду» до теорії державного управління // Право України. – 2001. – № 5. – С. 23.

² Див.: Лаврінчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця // Право України. – 1999. – № 9; Коліушко І., Тимошук В. Про запровадження у сферу виконавчої влади посад державних політичних діячів // Право України. – 2000. – № 2; Петришин О. Державна служба в Україні: особливості загальної теорії права // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2(25); Битяк Ю. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 2(13); Авер'янов В. Інститут державних секретарів міністерств як новела у реформуванні виконавчої влади в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2(29).

пичилось багато актуальних проблем, які можуть бути вирішені тільки на основі системного підходу. Одна з них полягає в тому, що кількість чиновників у ході здійснення адміністративної реформи не зменшилася, про що неодноразово наголошував голова Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи Л. Кравчук.

Адміністративна реформа — складне явище політико-правового і соціально-економічного характеру. Вона передбачає чітке визначення системи органів виконавчої влади на всіх рівнях, їх компетенції, структури, статусу посадових осіб, ієрархії підпорядкованості і відповідальності, орієнтацію на забезпечення прав людини. Втілення її в життя має суттєве значення для становлення української державності на демократичних засадах.

Надійшла до редколегії 27.02.03

В. Авер'янов, член-кореспондент
АПрН України

Виконавча влада в Україні та її правове регулювання

У процесі реалізації виконавчої влади відбуваються втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку. Проте було б перебільшенням говорити про цілком самостійне, а тим більше автономне, існування виконавчої влади щодо інших гілок влади. Адже державна влада — як здатність держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання — явище цілісне. Воно інтегрує в собі всі прояви політичної волі народу як єдиного джерела (суверена) влади в державі, тобто поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення.

Поділ влади означає, з одного боку, виділення основних функціональних видів діяльності держави: законотворення,