

УДК 342.9

КОЛЕСНИКОВ Д.В.

ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено види завдань адміністративно-правового регулювання в системі державного управління. З'ясовано зміст і значення кожного з них. Виявлено їх роль у контексті адміністративно-правового забезпечення державного управління у сучасних умовах.

Ключові слова: завдання, адміністративно-правове регулювання, державне управління, адміністративне законодавство, демократизація публічних відносин.

В статье исследованы виды задач административно-правового регулирования в системе государственного управления. Выявлены содержание и значение каждого из них. Выявлена их роль в контексте административно-правового обеспечения государственного управления в современных условиях.

Ключевые слова: задача, административно-правовое регулирование, государственное управление, административное законодательство, демократизация общественных отношений.

In the article types of tasks of administrative-legal regulation in the system of public administration are explored. The content and meaning of each of them are determined. Their role in the context of administrative and legal provision of state administration in the present conditions was revealed.

Key words: tasks, administrative-legal regulation, state administration, administrative legislation, democratization of public relations.

Вступ. Одна зі стадій дослідження адміністративно-правового регулювання в системі державного управління передбачає поглиблене вивчення її практичних, прикладних характеристик і полягає в детальному розкритті сутності завдань адміністративно-правового регулювання в системі державного управління в умовах демократизації публічних відносин. Під такими завданнями варто розуміти конкретні заходи, ефективне виконання яких здатне забезпечити досягнення цілей, що ставляться перед адміністративно-правовим регулюванням у системі державного управління та пов'язані з досягненням високого рівня захищеності прав людини в умовах їх балансу інтересами суспільства, яке має потреби, що постійно зростають, щодо демократичного регулювання ключових аспектів його взаємодії з державною владою.

У юридичній науці адміністративно-правове регулювання в системі державного управління в умовах демократизації публічних відносин досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, П.С. Берзін, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, І.О. Василенко, Н.В. Васильєва, О.І. Васильєва, О.П. Гетьманець, Н.Т. Гончарук, Г.Д. Голубчик, О.М. Домбровська, С.В. Загороднюк, О.Б. Кіреєва, Л.П. Коваленко, Ю.В. Ковбасюк, В.М. Купрійчук, А.О. Монаєнко, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, М.Г. Орел, В.П. Пилипшин, Л.М. Пісьмаченко, А.В. Решетніченко, Б.В. Соркін, І.І. Черленяк, В.Д. Чернадчук, К.В. Шабатько, О.А. Шпак та ін. Тим не менше детального визначення змісту завдань адміністративно-правового регулювання в системі державного управління досі не представлено належним чином у правовій доктрині, що й зумовлює актуальність дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування видів і специфіки адміністративно-правового регулювання в системі державного управління.

Результати дослідження. На думку Н.С. Панової, доцільним є виділення таких груп завдань адміністративно-правового регулювання в системі державного управління в умовах демо-

© КОЛЕСНИКОВ Д.В. – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права (Класичний приватний університет)

кратизації публічних відносин, як практична організація стабільного розвитку суспільства й забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку, інтенсифікація процесів демократизації на рівні виконавчої влади. Напрямами виконання цих завдань дослідниця формулює як: 1) демократизацію державного управління; 2) демократизацію адміністративного права, 3) демократизацію адміністративного законодавства [1, с. 12]. У запропонованому дослідницею комплексі завдань адміністративно-правового регулювання в системі державного управління особливу увагу варто приділити їх орієнтованості на забезпечення прав та основоположних свобод людини та громадянина. Отже, адміністративно-правове регулювання в системі державного управління в сучасній науковій літературі дослідники досить часто зосереджують увагу саме на процесі управління як на меті існування системи державного управління, а не на досягненні відповідних благ, які співвідносяться із загальновизнаною системою прав і свобод людини та громадянина. Разом із тим низка питань викликає перелік напрямів реалізації виокремлених дослідницею завдань адміністративно-правового регулювання в системі державного управління. По-перше, якщо розглядати адміністративне право й адміністративне законодавство як обов'язкові елементи державного управління, окреме вдосконалення державного управління, а також права та законодавства, що його регулює, видається некоректним. Крім того, незважаючи на загальну доцільність розрізнення адміністративного права й адміністративного законодавства, в контексті виконання завдань адміністративно-правового регулювання в системі державного управління більш раціональним було б об'єднання цих напрямів діяльності.

Як зазначає В.В. Баштанник, у процесі формування євроінтеграційної ідеології адміністративно-правового регулювання в системі державного управління необхідно поставити перед державою й суспільством та ефективно вирішити такі завдання: 1) визначення змісту, характерних властивостей, сутності формування української зовнішньої політики; 2) виділення чинників, що впливають на формування та реалізацію зовнішньополітичного курсу України; 3) надання оцінки ролі інститутів влади у вирішенні зовнішньополітичних завдань в умовах впливу, що зростає, на міжнародні політичні процеси інтеграційного чинника; 4) оцінювання перспектив інтеграції України до ЄС; 5) аналіз змісту українсько-європейських протиріч і дослідження обмежувальних чинників розвитку відносин «Україна – ЄС» [2, с. 10–11]. Зауважимо, що цей перелік має цінність саме як завдання, необхідні до вирішення для трансформації адміністративно-правового регулювання в системі державного управління в процесі формування євроінтеграційної ідеології. При цьому виконуватися ці завдання повинні саме всередині національної системи державного управління (це саме стосується й застосування результатів виконаних завдань у подальшій діяльності з унесення коректив до вітчизняного підходу до адміністративно-правового регулювання в системі державного управління). Аналізуючи особливості запропонованого дослідником переліку завдань, необхідно зауважити, що жодне з наведених у ньому завдань не пов'язане зі здійсненням будь-яких практичних заходів, спрямованих на реальне перетворення внутрішньої системи державного управління України.

С.В. Загороднюк пропонує виділяти такі завдання адміністративно-правового регулювання в системі державного управління в умовах демократизації публічних відносин: 1) ефективна організація виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; 2) запровадження в дію нової ідеології функціонування державної влади щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг тощо; 3) сприяння формуванню сучасної системи місцевого самоврядування; 4) організація діяльності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на демократичних засадах; 5) запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою [3, с. 202]. На наше переконання, представлений комплекс завдань системи державного управління є раціонально побудованим, у зв'язку з чим пропонуємо проаналізувати його більш детально. Істотною характеристикою цього комплексу варто вважати наявність у ньому передумов для гармонійного та одночасного розвитку як державної, так і місцевої влади, здійснення організаційно-правових перетворень, основаних на оновленій ідеології системи державного управління, створення потужного кадрового забезпечення потреб національної системи державного управління через підготовку персоналу, здатного в силу свого професійного рівня та рівня правової культури забезпечити трансформацію системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин. Отже, широке коло управлінських відносин, які виникають у сфері реалізації функцій і повноважень органів публічної, насамперед виконавчої, влади і здійснення ними заходів адміністративного примусу та притягнення до адміністративної відповідальності [4, с. 11]. Отже, особливе місце у формуванні адміністративно-правового регулювання в системі державного управління нового зразка варто відве-

сти саме формуванню й активному впровадженню нової ідеології, спрямованої на забезпечення функціонування органів державної влади та їх посадових осіб у руслі забезпечення прав та основоположних свобод громадян, надання їм адміністративних послуг, а також усебічного сприяння захисту їхніх порушених прав для запобігання таким порушенням.

Досить старанно до цього питання підійшли вчені-науковці, що вважають доцільним вирішення таких завдань в адміністративно-правовому регулюванні системи державного управління в умовах глобалізації, демократизації та розвитку ринкової економіки: 1) усунення проявів командно-адміністративного стилю управління; 2) стимулювання за допомогою доступних державним органам інструментів ринкових механізмів; 3) підвищення значення і ступеня участі суспільства в регулюванні суспільних відносин [5, с. 327]. На основі вищевикладених положень зазначимо, що стан економічного добробуту поряд зі станом повної захищеності прав та основоположних свобод людини та громадянина є одним із ключових показників загального рівня розвитку тієї чи іншої держави. Підвищення значення і ступеня участі суспільства в регулюванні суспільних відносин, у свою чергу, варто сприймати як індикатор демократичного вектору розвитку суспільства, сприяти якому має ефективно вирішене перше завдання, визначене дослідницею: усунення проявів командно-адміністративного впливу управління, при цьому маються на увазі як нормативно-правові прояви, так і практика державного управління в усіх галузях суспільного життя. На нашу думку, незважаючи на узагальненість наведеного переліку завдань, за своїм сутнісним наповненням він є близьким до оптимального.

Доцільно зазначити, що одним із базових завдань адміністративно-правового регулювання в системі державного управління в умовах демократії є формування рамкових умов розвитку суспільства як активного суб'єкта, адже саме така модель є найбільш ефективною в довгостроковій перспективі [6, с. 142]. Підтримуючи доцільність позиції, висловленої автором, уважасмо за необхідне вказати на те, що демократичні засади як базис для адміністративно-правового регулювання в системі державного управління є найбільш стабільними саме у зв'язку зі своєю динамічністю: суспільство як ключовий регулятор правових відносин у державі залишається незмінним, при цьому забезпечуючи максимально швидке та якісне коригування параметрів адміністративно-правового регулювання в системі державного управління з огляду на потреби суспільства й інші актуальні тенденції, при цьому зводячи до мінімуму ризик виникнення суспільних протестів з приводу тих чи інших управлінських рішень.

З огляду на вищевикладене, обґрунтуємо, що комплекс завдань адміністративно-правового регулювання в системі державного управління в умовах демократизації публічних відносин доцільно сформулювати в такому вигляді:

- здійснення адміністративно-правового регулювання за допомогою чинної системи уповноважених інституцій із максимальним залученням суспільства до цього процесу;
- реалізація оперативних і довгострокових заходів, спрямованих на задоволення потреб як суспільства загалом, так й окремих індивідів;
- динамічне регулювання правових відносин і їх безперервна адаптація до змінюваних зовнішніх умов;
- здійснення пошуку, виявлення й усунення внутрішніх недоліків адміністративно-правового регулювання системи державного управління, що перешкоджають його демократизації.

З огляду на наведене, необхідним видається більш детальне розкриття зазначеного переліку завдань адміністративно-правового регулювання в системі державного управління.

Здійснення адміністративно-правового регулювання за допомогою чинної системи уповноважених інституцій із максимальним залученням суспільства до цього процесу. Сутність цього завдання адміністративно-правового регулювання в системі державного управління в умовах демократизації публічних відносин полягає у здійсненні регулювання як безпосередніх об'єктів (суспільних відносин, здійснення управлінського впливу стосовно яких є можливим і доцільним), так й основ самої системи державного управління (так зване ауторегулювання).

Покладення реалізації обох векторів впливу адміністративно-правового регулювання в системі державного управління пов'язується з відсутністю альтернативних рівноцінних систем, здатних виконати наведене завдання на належному рівні, у зв'язку з чим виникає явище двоспрямованості впливу зазначеної системи [7, с. 267]. Варто вказати на те, що результати, які повинні досягатися в ході реалізації обох зазначених напрямів, не є автономними: можна щонайменше стверджувати про застосування результатів ауторегулювання для досягнення цілей зовнішнього регулювання суспільних відносин за допомогою інструментів адміністративно-правового регулювання в системі державного управління.

Як зазначає М.Г. Орел, адміністративно-правове регулювання в системі державного управління розглядається як система, якою охоплюються органи державної влади, сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим, регулювальним і контролюючим впливом держави, а також державно-управлінська діяльність щодо реалізації прямих і зворотних зв'язків між органами влади та суспільством [8, с. 296]. Отже, адміністративно-правове регулювання в системі державного управління включає в себе й об'єкти державного управління, роль яких полягає у сприйнятті регуляторного впливу, і суб'єкти-об'єкти державного впливу, які залежно від конкретної правової ситуації можуть виступати як інституції, через які спрямовується управлінська діяльність, і як класичні об'єкти регуляторного впливу. Окрему увагу варто приділити необхідності посилення зворотного зв'язку між органами влади та суспільством, що є обов'язковим атрибутом адміністративно-правового регулювання в системі державного управління, основаної на демократичних принципах, адже саме максимальне доручення суспільства до процесу державного управління, здійснене в раціональних та ефективних організаційних формах, варто сприймати як базу бажаної системи державного управління, яка повинна братися за основу під час створення конкретних національних систем державного управління. Крім того, наведений підхід містить у собі потенціал до сприяння забезпеченню інших завдань і функцій, що покладаються на досліджувану систему.

Реалізація оперативних і довгострокових заходів, спрямованих на задоволення потреб як суспільства загалом, так й окремих індивідів. Завдання адміністративно-правового регулювання в системі державного управління в умовах демократизації публічних відносин є основоположним напрямом діяльності з погляду необхідності забезпечення реалізації й захисту прав та основоположних свобод людини та громадянина.

Саме ефективне виконання зазначеного завдання поряд із постійним підтриманням досягнутих результатів (оскільки абсолютне виконання цього завдання є неможливим) є водночас кінцевою метою існування системи державного управління, адже сама по собі система як єдині суб'єктів, об'єктів та інструментів державного управління не має значної цінності в разі її нерезультативності під час виконання аналізованого завдання. Крім того, варто зазначити, що виконання цього завдання можливе за належного виконання всіх інших завдань адміністративно-правового регулювання в системі державного управління, оскільки саме результат виконання цього завдання є тотожним бажаній меті існування адміністративно-правового регулювання системи державного управління [9, с. 34]. Варто зазначити, що відносини суспільного характеру, які регулюються нормами адміністративного права, завжди передбачають певну нерівність учасників і підпорядкування через єдину управлінську волю.

Як указує Н.М. Ільченко, визначальними інститутами, які впливають на стан інституціонального середовища демократичного суспільства, є влада, власність, соціальна справедливість, демократія, довіра, а також сукупність адміністративних, нормативно-правових, фінансово-економічних, соціальних та інших інститутів, комплексне вдосконалення яких призводить до успіхів трансформаційних процесів і забезпечує розвиток суспільних і соціально-економічних систем [10, с. 75]. На нашу думку, функціонування всіх зазначених інститутів у їх зв'язку з адміністративно-правовим регулюванням системи державного управління має бути організоване так, щоб забезпечити максимальний рівень задоволення потреб кожної окремої особи в умовах його гармонійного співвідношення зі станом задоволення потреб суспільства загалом за допомогою належним чином організованого балансу нормативно закріплених і реалізованих прав та обов'язків учасників правових відносин.

Управління на державному рівні передбачає вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з використанням останнього для досягнення поставлених цілей і завдань і реалізації функцій управління [11, с. 86]. Як зазначається в підручнику з адміністративного права під редакцією Л.Л. Попова, на управлінські відносини держава впливає шляхом застосування економічних і адміністративних методів. З огляду на це, характерною особливістю методів адміністративного характеру державного управління є, зокрема, прямий вплив на керований об'єкт шляхом закріплення його повноважень [12, с. 273–274]. При цьому варто зазначити, що вкрай необхідним залишається як здійснення оперативних заходів, спрямованих на швидке врахування зміни умов, здатних вплинути на стан реалізації прав людини та громадянина, так і впровадження довгострокових заходів, спрямованих на створення дієвих механізмів здатних забезпечити гнучкість та ефективність адміністративно-правового регулювання в системі державного управління під час виконання нею своїх завдань і функцій в умовах демократизації публічних відносин.

Динамічне регулювання правових відносин і їх безперервна адаптація до змінюваних зовнішніх умов. Сутність зазначеного завдання полягає в постійному оцінюванні актуальності наявного підходу й зумовлених ним інструментів, засобів та інститутів управлінського впливу на об'єкти регулювання національної системи державного управління. Основні вектори зміни правового регулювання суспільних відносин полягають в адаптації до об'єктивно існуючих умов, зміна чи усунення яких є неможливою або недоцільною, а також у створенні правових інструментів та інститутів, які відповідають сучасним тенденціям, що існують у суспільстві, включенням або виключенням відповідних сфер суспільних відносин із предмета правового регулювання відповідних галузей права залежно від внутрішньонаціонального та міжнародного підходів до управлінського впорядкування тих чи інших галузей суспільних відносин.

Доцільно вказати, що реалізація потреб сучасного демократичного суспільства передбачає єдиний перелік вимог до інститутів держави, до яких варто зараховувати прозорість механізму державного управління, легітимний уряд, відкриту правову та фінансову системи, правову й соціальну безпеку населення, захист історичної та культурної спадщини, результативний та ефективний державний апарат, професійних державних службовців тощо. Отже, суб'єкти управління використовують методи правового регулювання, що передбачають норми адміністративного права, регулятивні або правоохоронні чи імперативні й дозвільні норми [13]. Варто зауважити, що, незважаючи на статичність цих понять, їх наповнення у сприйнятті суспільства є динамічним, у зв'язку з чим потреба в постійній трансформації національної системи державного управління залишається актуальною упродовж усіх етапів розвитку суспільства (що зумовлене постійним зростанням вимог суспільства, пов'язаних із перманентною демократизацією публічних відносин).

Адміністративно-правове регулювання в системі державного управління розкривається через низку наявних зв'язків і закономірностей і передбачає поступову трансформацію правових відносин у зв'язку з ускладненістю здійснення координації напрямів розвитку тих чи інших правових відносин [14, с. 95]. Із цією позицією також не можна не погодитися з огляду на тенденцію до усталених форм і практик державного регулювання, нових підходів до його вдосконалення, у зв'язку з чим виникає потреба у здійсненні поступових, проте об'єднаних загальною логічною концепцією змін системи державного управління, що дасть змогу забезпечити її якісну та послідовну адаптацію до динамічних зовнішніх умов, однією з яких є демократизація публічних відносин.

Здійснення пошуку, виявлення й усунення внутрішніх недоліків системи державного управління, що перешкоджають його демократизації. Активна робота над реалізацією цього завдання також залишається вкрай актуальною у зв'язку з потребою, що постійно зростає, у вдосконаленні національної системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин. Для ефективного виконання цього завдання необхідною є імплементація всередину адміністративно-правового регулювання в системі державного управління механізмів, здатних забезпечити реальний і дієвий внутрішній контроль за станом досягнення визначених цілей, завдань, повним виконанням функцій системи державного управління, що має супроводжуватися пошуком і виявленням наявних недоліків адміністративно-правового регулювання в системі державного управління, а також їх максимально швидким усуненням.

Висновки. Отже, відсутність протягом тривалого періоду досвіду управління самостійною державно-правовою організацією, державний апарат якої не є складником партійного керівництва, зумовила існування системних проблем в чинній структурі державного управління. Адміністративно-правове регулювання здійснюється за допомогою сукупності засобів правового характеру суспільних відносин у галузі публічного управління [15, с. 134]. У зв'язку із зазначеним можна стверджувати, про підвищену актуальність проблеми відкритості та якості процесу пошуку й виявлення системних проблем адміністративно-правового регулювання державного управління. Шляхом підвищення ефективності вирішення цього завдання може стати активне залучення суспільства (як підконтрольного елемента системи державного управління) до процесу його виконання, що дасть змогу забезпечити досягнення довгострокового результату у вигляді налагодження якісно нових механізмів, основаних на демократичних принципах, які повинні стати базою для структурних перетворень чинної національної системи державного управління в Україні на систему.

Саме комплексне виконання наведених заходів дасть можливість досягти довгострокових результатів у вигляді налагодження чинних і запровадження якісно нових механізмів державного управління, основаних на демократичних принципах, які повинні стати ефективною базою для досягнення короткострокових і довгострокових цілей адміністративно-правового регулювання в системі державного управління України.

Список використаних джерел:

1. Панова Н.С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2008. 19 с.
2. Баштанник В.В. Формування «європейської інтеграційної ідеології» в системі державного управління в Україні (1991–2012 рр.). *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 3. С. 5–13.
3. Загороднюк С.В., Купрійчук В.М. Реформування системи державного управління України в контексті адміністративної реформи на сучасному етапі державотворення. *Аналітика і влада*. 2011. № 4. С. 201–205.
4. Гладун З.С. Адміністративне право України: навчальний посібник. Тернопіль: Карт-Бланш, 2004. 579 с.
5. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
6. Авер'янов В. Державне управління у змісті предмета адміністративного права. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 2 (37). С. 139–149.
7. Жилін Є.В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади: вітчизняний і світовий досвід. *Форум права*. 2011. № 4. С. 267–271.
8. Орел М.Г. Деякі аспекти забезпечення стійкого розвитку системи державного управління в процесі адміністративного реформування. *Університетські наукові записки*. 2008. № 1. С. 296–303.
9. Адміністративне право. Загальна частина: навчальний посібник / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. Київ: Центр учб. л-ри., 2001. 216 с.
10. Ільченко Н.М. Трансформування системи державного управління в Україні: інституціональний підхід. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 70–75.
11. Лапина М.А. Адміністративное право. Москва: Консультант Плюс, 2009. 149 с.
12. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. Москва: Проспект, 2010. 752 с.
13. Джагулов Г.В. Методи адміністративно-правової охорони громадської безпеки в Україні. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/pib/2010_4/PB-4/PB-4_14.pdf.
14. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. Москва: Норма, 2011. 640 с.
15. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права: навчальний посібник. Київ: ТОВ «Видавничий будинок «Аванпост-Прим», 2004. 200 с.

УДК [342.95:342.7–053](477)

КОЛОМОЄЦЬ Н.В.

**ФОРМУВАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДИТИНИ
В ПРАЦЯХ ОКРЕМИХ ВІТЧИЗНЯНИХ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДОСЛІДНИКІВ**

Стаття присвячена аналізу правового статусу дитини у працях вітчизняних та зарубіжних дослідників. У результаті проведеної роботи автор доходить висновку, що правовий статус дитини являє собою складну систему, яка є похідною від загально-правового статусу людини та відображає місце дитини у правовому полі її життєдіяльності та взаємозв'язках з оточуючими та державою.

Ключові слова: права дитини, наукові дослідження, правовий статус, положення у суспільстві і державі.