

УДК 342.9

Д. В. Колесніков
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри цивільного,
адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

НАУКОВА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Першим заходом, спрямованим на формування уявлення про адміністративно-правове забезпечення системи державного управління, має стати визначення його поняття, до тексту якого слід умістити найбільш вагомні ознаки досліджуваної системи, які сприятимуть вирізненню її з кола інших систем, що створені та існують із метою регулювання суспільних відносин та наділені аналогічними організаційними рисами.

Визначення категоріального апарату, а також правової природи адміністративно-правового забезпечення системи державного управління є необхідним в умовах реформативних процесів. Чітке уявлення про адміністративно-правове забезпечення системи державного управління надасть змогу законодавцям ефективно реалізовувати цей процес та створювати усі необхідні умови для здійснення органами державної влади своїх повноважень та функцій.

Теоретичні та практичні аспекти формування поняття та розкриття сутності системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин досліджувалися такими вченими, як Г.Д. Голубчик, О.М. Домбровська, С.В. Загороднюк, О.Б. Кіреєва, Ю.В. Ковбасюк, В.М. Купрійчук, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, М.Г. Орел, В.П. Пилипишин, Л.М. Пісьмаченко, А.В. Решетніченко, Б.В. Соркін, І.І. Черленяк, К.В. Шабатько, О.А. Шпак та інші.

Зважаючи на стан наукових досліджень у галузі розробки базових понять та загальної характеристики, притаманних адміністративно-правовому забезпеченню, що існує та розвивається в умовах демократизації публічних відносин, очевидно є необхідність подальшого вивчення питання саме адміністративно-правового забезпечення системи державного управління з метою практичного застосування результатів дослідження під час планування та реалізації заходів, спрямованих на максимально якісне, швидке та ефективне реформування вітчизняної системи державного управління.

Вивчення системи державного управління доцільно розпочати з аналізу вітчизняних наукових розробок, що стосуються визначення понять «забезпечення», «правове забезпечення», «адміністративно-правове забезпечення», «система

державного управління» та безпосередньо такої найголовнішої категорії цього дослідження, як «адміністративно-правове забезпечення системи державного управління», а також особливостей останньої.

У загальноприйнятому сенсі під забезпеченням мається на увазі надання (постачання) чогось або кимсь у достатній кількості, створення повного і достатнього комплексу умов, необхідних для здійснення чого б то не було, надання гарантій [1, с. 124]. Із цього випливає, що процес постачання полягає у заповненні прогалин, наданні відсутніх елементів певної системи тощо. У правовому контексті це визначення означало б, що надаються певні додаткові правові норми, гарантії, які підтримують функціонування певної системи.

Також неюридичний зміст поняття розкривається, наприклад, у Великому тлумачному словнику української мови: забезпечити означає створити надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось, захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [2, с. 281]. Деякі автори вважають наведене визначення неправовим, проте можна з ними не погодитися, оскільки тлумачення поняття «забезпечення» як певного заходу щодо охорони або гарантування можна співвідносити з правом та правовою охороною. У контексті права це означатиме, що під цим мається на увазі створення системи методів, направлених на охорону прав, свобод і законних інтересів, а також надання гарантій щодо цього.

Словники російської мови під поняттям «забезпечення» розуміють генерування повного і достатнього комплексу умов необхідних для здійснення чогось та гарантії будь-чого [3, с. 291; 4, с. 724]. Це тлумачення деяким чином повторює вищеведене. Так, це говорить про те, що є певна спрямованість, однозначність у наукових позиціях щодо поняття «забезпечення», а також його тлумачення. Ці визначення містять низку елементів, які щоразу знаходять свої відображення у дефініціях «забезпечення»:

- умови, які необхідні для здійснення певної діяльності;
- охорона певної діяльності;
- гарантування здійснення цієї діяльності.

Такі структурні елементи поняття «забезпечення» мають неодмінно бути вміщеними у наше розуміння «забезпечення».

Отже, зважаючи на наведені наукові позиції, під **забезпеченням** слід розуміти систему заходів та засобів для виконання певної діяльності, гарантії забезпечення цієї діяльності, а також здійснення охорони цієї діяльності.

Розглядаючи поняття «правове забезпечення», варто навести думку М.В. Пучкової, яка тлумачила поняття «правового забезпечення» двояко: а) як сукупність гарантій реалізації і охорони прав громадян; б) як діяльність органів державної влади зі створення умов, необхідних для реалізації громадянами своїх прав [5, с. 12]. Із цього твердження випливає, що у ньому повністю відображено поняття «забезпечення». Загалом, ми погоджуємося з думкою вченої, адже забезпечення, зокрема правове, полягає у здійсненні діяльності та створенні умов, які направлені на заповнення відсутності. Тобто у разі виявлення певного елемента, складника системи, правове забезпечення належним чином здійснює свою функцію.

А.Е. Олійник розкрив цю категорію через: а) створення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх прав; б) запобігання порушенню; в) відновлення порушених прав громадян [6, с. 16]. Дуже доречним є це твердження, оскільки воно містить такий важливий складник, як відновлення порушених прав громадян. На нашу думку, правове забезпечення має неодмінно передбачати такий захід, як недопущення порушення прав громадян.

Правове забезпечення здійснюване державою за допомогою правових норм-приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин щодо юридичного закріплення, реалізації, охорони, захисту і відновлення [7, с. 392]. Варто вказати на доречність зазначення суб'єкта, який провадить цей вид забезпечення, зокрема держава. Оскільки державі належить правотворча функція, то саме вона утворює правове забезпечення та реалізує охорону прав і свобод громадян, надає гарантії виконання тощо.

Таким чином, зважаючи на наведені положення, **правове забезпечення** становить собою сукупність заходів та методів, що застосовуються державою з метою створення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів, охорони цих прав, а також надання гарантій забезпечення реалізації з метою належного впорядкування суспільних правовідносин.

Наступним етапом нашого дослідження є визначення поняття «адміністративно-правове забезпечення».

В.А. Головка у своєму дисертаційному дослідженні розглядає адміністративно-правове забезпечення прав учасників дорожнього руху.

Він визначає його як регламентовану нормами законодавства діяльність органів державної влади, зміст якої становить створення умов для реалізації, охорони та захисту прав громадян як учасників дорожнього руху за допомогою адміністративно-правових засобів. До таких віднесено засоби переконання та примусу, адміністративного судочинства, безпосереднього, прямого та опосередкованого захисту суб'єктів господарювання [8, с. 7–8]. Отже, суть адміністративно-правового забезпечення полягає у застосуванні спеціалізованих засобів адміністративного характеру, що направлені на регламентування прав, свобод та законних інтересів, а також на визначення порядку реалізації. Варто зазначити, що така ознака досліджуваної категорії, як наявність спеціальних адміністративних засобів, указує на деяку імперативність цього виду правового забезпечення, а також на безпосереднє його застосування уповноваженими на те органами.

Є.Є. Колесников визначає адміністративно-правове забезпечення як здійснюване державою за допомогою спеціального механізму впорядкування суспільних відносин, юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток. Із цього він робить висновок, що адміністративно-правове забезпечення захисту справ споживачів є впливом держави на суспільні відносини з метою впорядкування, захисту та охорони відносин між органами влади, споживачами та суб'єктами господарювання, що здійснюється за допомогою норм права та через спеціальний механізм [9, с. 434]. Із наведеного вбачається, що направленістю адміністративно-правового забезпечення є безпосереднє упорядкування суспільних правовідносин, належна регламентація. Неодмінно слід зазначити, що це твердження вказує на об'єкт адміністративно-правового забезпечення, яким є фізичні та юридичні особи, що є доречним, адже максимально розкриває зміст цієї категорії.

Досліджуючи адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх, Т.Г. Корж-Ікаєва робить висновок, що це сукупність адміністративно-правових заходів, спрямованих на створення відповідних умов для ефективної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав і свобод неповнолітніх. Головними його ознаками є: 1) сукупність адміністративно-правових заходів і засобів; 2) система гарантій; 3) відповідні умови реалізації, їх охорона, захист та відновлення; 4) регулювання переважно нормами адміністративного і конституційного права. Механізм адміністративно-правового забезпечення автор визначає як цілісну систему адміністративно-правових норм та структурно взаємопов'язаних між собою суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, які створюють надійні умови для реалізації, охорони, захисту й відновлення

[10, с. 7–8]. Тут прослідковується загальна тенденція до тлумачення адміністративно-правового забезпечення. Однак слід зазначити, що ознакою адміністративно-правового забезпечення вважають можливість застосування й норм інших галузей права, зокрема конституційного, що є доцільним, оскільки адміністративно-правові відносини регулюються й загальнообов'язковими правилами поведінки.

Зважаючи на вищевикладене, постає можливим надати власне визначення. **Адміністративно-правове забезпечення** – це система заходів та засобів адміністративно-правового характеру, які застосовуються державою та вплив яких безпосередньо направлений на упорядкування суспільних правовідносин фізичних та юридичних осіб, забезпечення прав, свобод і законних інтересів, а також охорону, захист і відновлення з метою створення правопорядку.

Поняття системи державного управління К.В. Шабатько визначає як «органи державної влади та управління у їх взаємодії» [11, с. 1024]. На наше переконання, наведене визначення є надто звуженим, унаслідок чого у ньому не враховано істотні характеристики системи адміністративно-правового управління, які є специфічними для цієї системи. По-перше, залишається нез'ясованим те, з якою метою автор ужив поняття «органи державної влади та управління» і чи слід тлумачити його як термін, що вміщує дві категорії інституцій, зокрема органи державної влади та органи державного управління. По-друге, система державного управління не є і не може бути обмеженою суто аспектами взаємодії структурних елементів державного апарату, оскільки вона не функціонує автономно від суспільства в цілому, а тому має вміщувати й інші складники.

На думку Ю.В. Ковбасюка, для розуміння суті системи державного управління необхідно усвідомлювати, що ця система об'єднує низку окремих напрямів адміністративно-управлінських відносин (внутрішня та зовнішня політика, правове регулювання господарських, цивільних, земельних, податкових відносин, формування та реалізація державного бюджету тощо) [12, с. 646], що реалізуються в унікальних умовах, спричинених набором особливостей соціально-економічних, природно-географічних, культурно-історичних умов, які під час взаємодії всередині системи надають їй якісно нових особливостей, що відрізняються від узагальнених ознак її структурних елементів [12, с. 647]. Уважаємо за доцільне погодитися з позицією автора, виходячи з того, що система державного управління формується під впливом (і самостійно впливає на подальший розвиток) багатьох чинників, до яких слід відносити соціально-правові, економічні, природні, географічні, культурні умови тощо. Водночас не-

обхідно вказати на те, що, на переконання автора, система державного управління є комплексом напрямів адміністративно-правового управління у різноманітних сферах, єдність яких надає зазначеній системі якісно нових характеристик порівняно з узагальненим переліком індивідуальних ознак кожного складника системи державного управління. Проте недоліком такого підходу є те, що поза увагою автора залишаються інституційні, організаційні, нормативно-правові елементи системи державного управління, оскільки дослідник концентрує свою увагу лише на галузевих напрямках державного управління, що реалізуються через аналізовану систему.

Виходячи з позиції, обґрунтованої А.Г. Замогильним, під поняттям системи державного управління слід розуміти комплекс практичних і регулювальних інструментів та дій держави щодо суспільної (публічної) життєдіяльності людей із метою її упорядкування через організаційний, спрямовувальний, координувальний та контролювальний вплив держави, здійснюваний за допомогою системи її органів, зорієнтований на практичну організацію суспільного життя, створення умов для матеріального, культурного та духовного розвитку [13, с. 17]. На нашу думку, це визначення потребує певного уточнення, оскільки під суспільною (публічною) життєдіяльністю людей слід розуміти участь осіб у суспільно важливих відносинах, зокрема адміністративно-правових. Слід зауважити, що в цьому визначенні автор звернув увагу на основні види впливу держави на суспільні відносини, на інституційні утворення, за допомогою яких реалізується зазначений вплив. Крім того, автором було виокремлено мету функціонування системи державного управління, що вирізняє наведене визначення з-поміж аналогічних дефініцій. Загалом, матеріальний, культурний та духовний розвиток та практична організація суспільного життя можуть сприйматися як прийнятне формулювання мети організаційного, регуляторного, контролювального впливу держави на суспільні відносини, проте для підвищення якості наведеного визначення необхідно було вказати на суб'єктів, матеріальний та духовний розвиток яких є пріоритетним у функціонуванні системи державного управління.

Як зазначає І.О. Савченко, система державного управління, проблема трансформації якої має не лише зовнішній, а і внутрішній характер, є явищем, що відображає правову політику відповідної держави щодо підходів, шляхів та інструментів державного впливу на суспільно важливі відносини в умовах інтернаціоналізації феноменів правової державності та демократії [14, с. 62]. На нашу думку, така позиція (хоч і не може сприйматися як повноцінне визначення системи державного управління) здатна сприяти розкриттю одного

змаспектів сутності цього поняття. Справді, система державного управління характерна тим, що не лише не може залишатися абсолютно статичною у зв'язку з дією зовнішніх чинників, але і здатна самостійно коригувати себе в порядку, передбаченому нормами/правилами, які є неодмінними атрибутами системи державного управління. Таким чином, система державного управління у відповідний період її розвитку є точним відображенням політики відповідної держави щодо підходів, шляхів та інструментів впливу на суспільні відносини у дійсних соціально економічних, геополітичних, природних, культурних умовах тощо.

На переконання І.О. Парубчака, систему державного управління необхідно розглядати як єдність декількох складних соціальних систем, серед яких: 1) система, що здійснює управління (держава); 2) система, щодо якої здійснюється управління (компоненти суспільства, що піддаються управлінському впливу); 3) система взаємодії (інститути держави та суспільства) [15, с. 130]. Цілком обґрунтованим, на нашу думку, є залучення автором до системи державного управління не лише органів державної влади, але і компонентів, що є об'єктом управлінського впливу. Водночас деякі запитання викликає відмежування держави від інститутів держави в межах аналізу системи державного управління, адже якщо розглядати інститути держави як самостійні елементи системи державного управління, цілком логічним є запитання, яке полягає у виявленні конкретних суб'єктів, які представляють державу в системі управління і не є при цьому державними інститутами. На особливу увагу заслуговує і виділення інститутів взаємодії держави та суспільства в системі державного управління, проте для більшої конкретності аналізованого визначення автору необхідно було навести приклади таких інститутів взаємодії (до яких можна віднести, наприклад, громадські ради при органах державної влади).

Виходячи з тверджень, обґрунтованих В.П. Пилипишиним, система державного управління за своєю суттю є низкою правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення реалізації передбачених законодавством повноважень, відкритості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій [16, с. 607]. Як убачається з наведеного визначення, автор дотримується переважно нормативно-правового підходу до розуміння системи державного управління, визначаючи її через низку правил та норм, прийнятих у передбаченому законодавством порядку. На нашу думку, таке розуміння цього поняття є обґрунтованим лише до певної міри, оскільки ідеальна модель державного управління, що існує в системі адміністративно-правових норм, є відмінною від реальної моделі, що протягом усього

періоду існування української державності сприймається як істотна проблема. Водночас необхідно зазначити, що автором було зроблено спробу скоригувати це визначення за допомогою залучення до елементів системи державного управління також процесів, проте істотне вдосконалення цієї дефініції вбачається можливим лише через зміну основоположного підходу до його формулювання.

Позиція Б.В. Соркіна щодо поняття системи державного управління полягає у визначенні його як комплексу адміністративно-правових норм та державних органів, що створені та функціонують для здійснення цілеспрямованого впливу влади на суспільні відносини [17, с. 111]. Це визначення містить недоліки, аналогічні тим, що були допущені під час формулювання попереднього визначення, проте у такому разі вони є дещо менш очевидними через існування вказівки на наявність системи державних органів, які створені та функціонують із певною метою (яка у визначенні сформульована дещо некоректно у зв'язку з відсутністю уявлення про кінцеве благо, досягнення якого пов'язується з ефективним функціонуванням системи державного управління, оскільки сам по собі вплив на суспільні відносини не може сприйматися як самоціль процесу управління). Ключовим недоліком цього визначення є відображення у ньому статичного уявлення про систему державного управління в умовах виявлення основних її характерних рис, а також недоліків саме в процесі її динамічного розвитку.

Таким чином, зважаючи на вищезазначене, **систему державного управління** слід визначити як цілісний, адміністративний, внутрішньо узгоджений та ієрархічно побудований комплекс державних органів, посадових осіб, а також адміністративно-правових норм, звичаїв та практики реалізації, що регулюють порядок, форми та межі взаємодії зазначених органів та осіб із підконтрольними їм суб'єктами та об'єктами, що існує з метою забезпечення реалізації прав та основоположних свобод людини і громадянина, гарантування стабільного розвитку суспільства з урахуванням існуючих соціальних, економічних, політичних, природних, культурних, історичних умов тощо в межах відповідного державного утворення.

З урахуванням усього вищевикладеного, на основі наукових напрацювань, а також власного розуміння досліджуваних явищ, **під адміністративно-правовим забезпеченням системи державного управління** необхідно тлумачити систему адміністративних заходів та засобів, що застосовуються безпосередньо державою й спрямовані на належне упорядкування структури органів державної влади, надання можливості взаємодії між собою, створення необхідних умов для здійснення ними своєї діяльності, надання повноважень державним органам, а також гарантій виконання з метою

реалізації інтересів держави, надання останньою можливості реалізувати громадянами своїх прав, свобод та законних інтересів.

Література

1. Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України. *Форум права*. 2013. № 2. С. 123–128.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і готов. ред. В.Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
3. Александрова З.Е. Словарь синонимов русского языка: около 9000 синонимических рядов. [под ред. Л. А. Чешко]. [изд. 5-е, стереотип.]. Москва: Рус. язык, 1986. 600 с.
4. Словарь русского языка: в 4 т. Москва: ГИИС, 1957. Т. II [К-О]. 1958. 1013 с.
5. Пучкова М.В. Обеспечение прав граждан органами управления союзной республики. [отв. ред. Б.М. Лазарев]. Москва: Наука, 1987. 140 с.
6. Олейник А.Е. Совершенствование деятельности милиции по обеспечению конституционных прав не прикосновенности личности, жилища советских граждан и охраны их личной жизни: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Киев, 1986. 24 с.
7. Лазур Я.В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.
8. Головкин В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.
9. Колесников Є.Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. *Форум права*. 2011. № 2. С. 432–438.
10. Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 17 с.
11. Шабатько К.В. Особливості міжрівневої взаємодії в системі державного управління України. *Форум права*. 2012. № 4. С. 1024–1028.
12. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук. – ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.
13. Замогильний А.Г. Взаємодія державної влади і державного управління (історико-теоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр.: 25.00.01 / А.Г. Замогильний; Ін-т законодавства ВР України. Київ, 2010. 20 с.

14. Савченко І.О. Модернізація системи державного управління України в аспекті європейської інтеграції. *Наукові праці МАУП*. 2012. Вип. 4. С. 62–65.

15. Парубчак І.О. Взаємодія суб'єктів соціальної політики в системі державного управління в умовах демократичних реформ в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 129–137.

16. Пилипишин В.П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління. *Форум права*. 2011. № 3. С. 607–611.

17. Соркін Б.В. Відносини в системі державного управління як предмет правового регулювання. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 1. С. 111–114.

Анотація

Колесников Д. В. Наукова інтерпретація адміністративно-правового забезпечення системи державного управління. – Стаття.

У статті досліджено значення адміністративно-правового забезпечення системи державного управління. Надано авторське визначення цього правового явища. Визначено сутність та зміст адміністративно-правового забезпечення системи державного управління.

Ключові слова: адміністративне законодавство, адміністративно-правове забезпечення, державне управління, державна служба, державний службовець.

Аннотация

Колесников Д. В. Научная интерпретация административно-правового обеспечения системы государственного управления. – Статья.

В статье исследовано значение административно-правового обеспечения системы государственного управления. Предоставлено авторское определение данного правового явления. Определена сущность и содержание административно-правового обеспечения системы государственного управления.

Ключевые слова: административное законодательство, административно-правовое обеспечение, государственное управление, государственная служба, государственный служащий.

Summary

Koliesnikov D. V. Scientific interpretation of the administrative and legal support of the system of public administration. – Article.

In the article the significance of the administrative and legal support of the system of public administration is analyzed. Author's definition of this legal phenomenon is given. The essence and content of administrative and legal support of the system of public administration are determined.

Key words: administrative legislation, administrative law, state administration, civil service, civil servant.