

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ПАНОВА НАТАЛЯ СЕРГІЇВНА

УДК 35 [477]

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2008

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії
Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
Одеська національна юридична академія, президент

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
КАЛЮЖНИЙ Ростислав Андрійович,
Київський національний університет внутрішніх справ,
начальник кафедри управління в органах внутрішніх
справ

кандидат юридичних наук, доцент
КАЛАЯНОВ Дмитро Петрович,
Одеський національний університет внутрішніх справ,
начальник кафедри основ управління та інформаційно-
технічного забезпечення органів внутрішніх справ

Захист відбудеться 17 травня 2008 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої
вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою:
65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної
юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 14 квітня 2008 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Планомірний рух України до практичного втілення ідеалів демократії та правової держави зумовлює надзвичайну важливість та підвищену актуальність проблем, що пов'язані з реформуванням як системи державного управління в Україні в цілому, так і змінами на рівні виконавчої влади. Сьогодні робляться спроби дещо відсунути на другорядні позиції науку адміністративного права від аналізу та фундаментального осмислення цих доленосних для країни питань, підмінивши її загальними і далеко не завжди коректними з юридичної точки зору міркуваннями щодо організації виконавчої влади.

З огляду на це, видається необхідним та актуальним акцентувати увагу на тій винятковій ролі, яку відіграють адміністративне право та юридична наука в процесі дослідження державного управління в Україні та його розвитку, а також у ході наукового забезпечення і практичного втілення концепції адміністративної реформи. Відносне послаблення впливу науки адміністративного права на процеси розвитку державного управління спричинило уповільнення адміністративної реформи, яке спостерігалось протягом останніх років. Наголошуючи на актуальності дослідження адміністративно-правових засад розвитку державного управління в Україні, необхідно зазначити, що сьогодні дедалі впливовішим фактором реформування державного управління виявляється саме правова складова, пов'язана із формуванням відповідної нормативно-правової бази для будь-яких організаційних чи функціональних змін у системі виконавчої влади.

Актуальність дослідження зумовлюється й низкою причин практичного характеру.

По-перше, наукове супроводження адміністративної реформи вважається пріоритетним завданням для вітчизняної юридичної науки в процесі практичного запровадження адміністративної реформи та змін у системі державного управління.

По-друге, отримані у ході дисертаційного дослідження висновки, безумовно, сприятимуть практичній законодавчій та нормотворчій діяльності у галузі адміністративно-правового забезпечення розвитку державного управління в Україні.

По-третє, процес адміністративно-правового впливу на відносини державного управління виявляє свій прямий зв'язок не тільки з практикою функціонування органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а й з практичною реалізацією змін, що покликані підтвердити перехід до нової моделі організації та функціонування виконавчої влади в Україні.

Проблематика адміністративно-правової реформи в контексті реформування державної влади і державного управління в Україні досліджувалася у працях таких фахівців, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Батанов, Л. Біла, Ю. Битяк, Л. Воронова, Н. Воротіна, В. Гаращук,

З. Гладун, І. Голосніченко, Є. Додін, С. Дубенко, І. Залюбовська, Н. Ісаєва, Д. Калаянов, Р. Калюжний, Ківалов, Л. Кисіль, В. Коваленко, І. Коліушко, В. Колпаков, А. Комзюк, Б. Кормич, Т. Костецька, Ю. Крегул, О. Крупчан, Є. Кубко, О. Марцелян, В. Нагребельний, В. Настюк, Н. Нижник, М. Орзіх, О. Пасенюк, І. Пахомов, Ю. Педько, О. Петришин, В. Полюхович, М. Пухтинський, О. Рябченко, Н. Саніахметова, В. Сіренко, М. Тищенко, Ф. Фіночко, О. Фрицький, О. Харитонova, В. Цвітков, Ю. Шемшученко, М. Якимчук.

Незважаючи на це, що проблематика комплексного аналізу адміністративно-правових засад розвитку державного управління в Україні досі потребує свого змістовного аналізу. З огляду на вищенаведені аргументи актуальності теми дисертаційної роботи, є необхідним здійснити окреме дослідження, яке безпосередньо висвітлює б адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії й узгоджена з програмою підготовки та виконання дисертаційних досліджень у галузі адміністративного права. Тема дисертаційного дослідження є частиною комплексної науково-дослідницької теми Одеської національної юридичної академії “Правові проблеми становлення і розвитку сучасної української держави” (державний реєстраційний номер 0101U001195). Напрямок дисертаційного пошуку органічно пов'язаний із визначеними в Концепції розвитку законодавства про державну службу (затверджена Указом Президента України № 140/2006 від 20.02.2006 р.) шляхами науково-юридичного забезпечення проведення адміністративної реформи в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є поглиблення теоретичної характеристики і визначення змісту адміністративно-правових засад розвитку державного управління в сучасній Україні. При застосуванні властивого для науки адміністративного права визначення поняття державного управління увага концентрується переважно на адміністративно-правовому вимірі проблематики державного управління, що дає змогу реалізовувати науковий пошук у відповідності до визначеної мети.

Досягнення поставленої мети зумовлює необхідність вирішення низки конкретних завдань:

проаналізувати теоретичну і джерельну бази аналізу адміністративно-правових засад державного управління, виявити основні підходи в сучасній науці адміністративного права щодо визначення змісту поняття “державне управління”, охарактеризувати методологічні підходи до аналізу впливу адміністративного права на розвиток державного управління;

визначити теоретичну основу аналізу процесів правового регулювання відносин державного управління з точки зору науки адміністративного права,

окреслити основні напрями впливу адміністративного права на розвиток і вдосконалення системи відносин державного управління;

дослідити найбільш значущі проблеми адміністративно-правового регулювання статусу суб'єктів державного управління, обґрунтувати правомірність застосування принципів демократизації не лише стосовно державного управління як такого, а й стосовно системи адміністративного права;

розкрити значення адміністративної реформи для вдосконалення системи виконавчої влади, окреслити конкретні кроки нормотворчого та законотворчого характеру щодо сприяння реалізації заходів адміністративної реформи, дослідити адміністративно-правові засади реформування державної служби в загальному процесі розвитку державного управління в Україні;

проаналізувати адміністративно-правові засади забезпечення законності в державному управлінні з точки зору утвердження принципу верховенства права та визнання незаперечної цінності прав і свобод людини та громадянина;

дослідити специфіку державного контролю у сфері виконавчої влади як одного з головних елементів реформування системи державного управління, запропонувати конкретні законодавчо-адміністративні дії щодо підвищення ефективності функціонування системи державного контролю;

обґрунтувати роль адміністративно-правового забезпечення громадського контролю над виконавчою владою та її посадовими особами в контексті розвитку державного управління в сучасній Україні.

Об'єктом дослідження є вітчизняна система державного управління, врегульована нормами адміністративного права, та процес її розвитку відповідно до напрямків адміністративної реформи в Україні.

Предметом дослідження є сукупність норм адміністративного права, що забезпечують розвиток державного управління в Україні, та відповідна практика правозастосування.

Методи дослідження. Основним методом дисертаційного дослідження став широко застосовуваний в науці сучасного адміністративного права метод комплексного аналізу правових явищ. Цей метод допоміг повного й системно побачити складний процес реформування державного управління в Україні, не редукуючи його до тих чи інших галузевих змін на рівні організації виконавчої влади, державної служби, управління державною службою, забезпечення прав громадян у державному управлінні тощо.

Успішність і результативність дослідження залежали водночас від адекватного застосування й інших загальнонаукових методів - компаративного, методів аналізу та синтезу юридичного матеріалу, структурного, функціонального.

Компаративний метод було застосовано як для порівняння адміністративного законодавства України та інших держав, так і для аналізу тих пропозицій, що нині висуваються у сфері нормативного забезпечення адміністративної реформи в Україні. Завдяки методам аналізу та синтезу

юридичного матеріалу було висвітлено специфіку адміністративно-правових відносин та впливу норм адміністративного права на їх розвиток, в результаті чого було отримано цілісну картину реформування адміністративного права в Україні. Структурний метод дав змогу відтворити як внутрішню структуру процесу систематизації законодавства у галузі адміністративного права, так і дослідити ті об'єктивні зміни, що мають місце в системі виконавчої влади України. Функціональний метод дозволив представити специфіку функціонального впливу правових норм на розвиток управлінських відносин, удосконалення системи виконавчої влади і державного управління, організацію і розвиток інституту державної служби, забезпечення законності в державному управлінні.

Застосування зазначених методів та орієнтація на наукові принципи системності, конкретності, об'єктивності, послідовності, цілісності, доведеності висновків дозволили адекватно висвітлити всі аспекти теми дисертаційного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертації вперше здійснено системний аналіз адміністративно-правових засад розвитку державного управління, охарактеризовано теоретичні та практичні підвалини адміністративно-правового забезпечення процесу реформування державного управління в Україні, запропоновано конкретні напрями вдосконалення адміністративного законодавства як основного засобу демократичної трансформації системи виконавчої влади. Науковий внесок цього дослідження полягає в такому:

уперше:

в сучасній українській юридичній літературі систематизовано і узагальнено основні підходи в науці адміністративного права щодо визначення сутності державного управління, а також науково-теоретичної інтерпретації тих змін, що нині відбуваються в Україні в системі виконавчої влади, запропоновано нові аргументи в обґрунтуванні провідної ролі адміністративного права в процесі розвитку системи державного управління, завдяки якому на нормативно-юридичному рівні встановлюються та регулюються як внутрішньо-, так і зовнішньоправлінські відносини;

наведено авторські аргументи стосовно висновку про те, що загальна зміна парадигми державного управління та перенесення акцентів у сфері адміністративного права на регулювання різноманітних взаємостосунків між органами державного управління і приватними особами щодо забезпечення умов для ефективної реалізації і захисту належних громадянам прав, свобод і законних інтересів не повинна тлумачитись як відмова від тієї визначальної ролі, яку відіграє адміністративне право в регулюванні державного управління;

обґрунтовано авторські пропозиції щодо забезпечення в процесі адміністративної реформи принципів верховенства права та пріоритету прав і свобод людини та громадянина як необхідних елементів гарантування законності в державному управлінні; доведено, що об'єктивною завадою в

процесі розвитку адміністративного права України та втілення принципу законності в державному управлінні є численні колізії в чинному законодавстві, що породжуються відсутністю чіткої системи нормативно-правових актів і, зокрема, Закону України “Про підзаконні нормативно-правові акти”;

з нових позицій висвітлено роль адміністративно-правового забезпечення громадського контролю над виконавчою владою в Україні та її посадовими особами;

удосконалено:

обґрунтування регулятивного впливу адміністративного права на реформування відносин державного управління;

визначення специфіки державного контролю у сфері виконавчої влади як одного з головних елементів розвитку державного управління, і у зв’язку з цим запропоновано конкретні адміністративно-правові кроки щодо підвищення ефективності функціонування системи державного контролю;

набуло подальшого розвитку:

аналіз теоретичного і практичного змісту адміністративно-правового регулювання статусу суб’єктів державного управління, дослідження можливостей досягнення цілей демократизації державного управління і функціонування виконавчої влади завдяки запровадженню адміністративної реформи;

обґрунтування ролі адміністративної реформи в контексті вдосконалення системи виконавчої влади, запропоновано конкретні юридичні кроки у сприянні реалізації концепції адміністративної реформи у напрямі підвищення ефективності структурної організації та функціонування органів виконавчої влади;

дослідження основ адміністративно-правового забезпечення реформування державної служби в загальному процесі демократизації державного управління в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що його положення, висновки та пропозиції можуть бути використані у:

науково-дослідницькій сфері для подальшого теоретичного осмислення процесу реформування державного управління та адміністративного права; для подальшого розвитку науки адміністративного права і формування системного науково-теоретичного підґрунтя для забезпечення адміністративної реформи;

сфері правотворчості - для удосконалення чинного законодавства, а саме тих правових норм, що мають знайти своє закріплення в ході практичної реалізації концептуальних положень адміністративної реформи;

правозастосовній діяльності - при усуненні недоліків для підвищення рівня правових знань як посадових осіб органів виконавчої влади, так і державних службовців та окремих громадян України стосовно процесів адміністративної реформи та ролі адміністративного права у функціональній та організаційній модернізації виконавчої влади в Україні;

навчальному процесі - при викладанні курсу “Адміністративне право”, при підготовці відповідних розділів підручників і навчально-методичних посібників; для підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб і службовців органів виконавчої влади щодо набуття нових знань стосовно адміністративно-правових основ реформування державного управління.

Апробація результатів дослідження. Основні ідеї та теоретичні положення дисертації було повідомлено у виступах на: науково-практичних конференціях “Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції” (Київ, 2003); “Законодавче забезпечення реформування державного управління в Україні” (Сімферополь, 2004); “Актуальні проблеми реформування цивільного та адміністративного законодавства” (Київ, 2005); “Трансформація політики в право: різні традиції та досвіди” (Харків, 2005); “Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні” (Острог, 2005, 2006, 2007); Міжнародному науково-практичному семінарі «Демократія та право: проблеми взаємовпливу і взаємозалежності» (Київ, 26 жовтня 2007 р.); “круглому столі” на тему “Шляхи оптимізації правового забезпечення реформування державної влади в Україні” (Київ, 2005).

У процесі опрацювання матеріалу результати здійсненої роботи щорічно доповідалися на засіданні кафедри адміністративного та фінансового права Одеської національної юридичної академії, тематичних семінарів для аспірантів і викладачів кафедри з актуальних питань розвитку адміністративного права в Україні. Окремі важливі для дисертації тези та висновки були апробовані й обговорені у ході педагогічної діяльності автора.

Публікації. Основні положення та результати дисертації висвітлено у 5 статтях, 4 з яких опубліковано у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

Структура дисертації зумовлена метою та завданнями дослідження, логікою викладу проблеми, методологічними принципами та методами, які використані для розробки теми. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, що вміщують 9 підрозділів, висновків, списку використаної літератури. Загальний обсяг дисертації становить /// сторінок, у тому числі 29 сторінок списку використаних джерел, що вміщує 311 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження та ступінь її наукової розробки, визначено об’єкт і предмет, основні методи аналізу дисертаційної теми, розкрито мету і завдання дисертації, висвітлено теоретичне і практичне значення роботи, представлено апробацію теоретичних положень, сформульовано концептуальні положення, які визначаються науковою новизною.

У першому розділі “Адміністративне право в процесі розвитку державного управління в Україні” досліджується зміст поняття адміністративно-правових основ розвитку державного управління, аналізується теоретична і джерельна бази вивчення адміністративно-правових засад розвитку державного управління, науково-правові та нормативно-правові аспекти впливу адміністративного права на відносини державного управління, співвідношення адміністративно-правових відносин та відносин державного управління, вплив правових актів державного управління на розвиток державно-управлінських відносин.

У підрозділі 1.1. “Поняття і зміст адміністративно-правових засад розвитку державного управління” зазначається, що змістовний аналіз поняття адміністративно-правових засад розвитку державного управління в Україні дозволяє охарактеризувати їх як сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади з метою вдосконалення їхнього владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси, та оптимізації внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень. Зазначається, що значний доробок у формування теоретичного фундаменту вивчення адміністративно-правових засад розвитку державного управління було внесено фахівцями, що працюють у галузі адміністративного права. У цьому сенсі можна виділити принаймні дві групи джерел цього типу - це дослідження вітчизняних та зарубіжних фахівців. Причому йдеться не лише про загальнотеоретичні дослідження адміністративного права та проблем організації виконавчої влади (В. Авер'янов, А. Колодій, В. Копейчиков, Є. Кубко, І. Пахомов, О.Фрицький, В. Шаповал), але й ряд спеціальних досліджень з питань організації державного контролю (О. Андрійко, Л. Біла, С. Ківалов, М. Орзіх), адміністративної відповідальності (Д. Лук'янець), адміністративного процесу (О. Бандурка, Є. Додін, А. Комзюк, А. Селіванов). Серед робіт західних авторів в наявності як класичні тексти з теорії управління (йдеться про дослідження таких авторів як: Ч. Бернард, М. Вебер, Ф. Тейлор, А. Файоль та інших), так і сучасні критичні дослідження у сфері організаційно-правового забезпечення функціонування системи державного управління (Т. Аресон, Р. Барро, Д. Гринвуд, Г. Джонсон, У. Скотт, Д. Уілсон). Водночас цілком виправданим видається звернення до практики функціонування окремих правових інститутів в сфері державного управління зарубіжних країн. У цьому сенсі надзвичайно цінним джерелом є компаративна адміністративістика, яка сьогодні робить перші впевнені кроки в Україні.

Невід'ємною складовою джерельної бази дисертаційного дослідження адміністративно-правових засад розвитку державного управління є сукупність нормативно-правових актів, які готувалися, видавалися та обговорювалися як в процесі розробки Концепції адміністративної реформи в Україні, так і в ході її безпосередньої імплементації. Варто особливо наголосити на тому, що

йдеться не лише про сам текст та основні положення Концепції адміністративної реформи, а про всю сукупність нормативно-правових актів (включаючи Конституцію України), які в цілому покликані сприяти реформуванню державного управління в Україні.

У *підрозділі 1.2. “Вплив адміністративного права на розвиток відносин державного управління в Україні”* визначається специфіка співвідношення адміністративно-правових відносин та відносин державного управління, а також висвітлюється регулятивний вплив адміністративного права на розвиток відносин державного управління. Доводиться, що відносини державного управління природно набувають адміністративно-правової форми. Хоча при цьому варто пам’ятати про два моменти: по-перше, далеко не всі адміністративно-правові відносини з необхідністю є відносинами державного управління, по-друге, не всі відносини державного управління регулюються виключно нормами адміністративного права.

Разом із тим, наголошуючи на важливості адміністративно-правового регулювання відносин державного управління, не можна заперечувати роль адміністративного права в інших сферах. Йдеться лише про те, що нові умови суспільного розвитку в Україні спричинили не відмову від інституту державної влади як такої, а лише зміну якості цього інституту, що, у свою чергу, підтверджує необхідність не відмови від адміністративно-правового регулювання відносин державного управління, а лише зміну у змісті та характері цього регулювання. У цьому плані, адміністративне право повинно бути потужним чинником впливу, який дозволить реально перебудувати відносини між публічними суб’єктами владно-розпорядчих функцій та суспільством на нових фундаментальних принципах, які закріплено в Конституції України.

У *підрозділі 1.3. “Правові акти державного управління в процесі розвитку відносин державного управління”* зазначається, що видання правових актів управління являє собою одну з провідних форм реалізації функції державного управління органами виконавчої влади. Причому сам процес видання правових актів управління є не просто певним похідним результатом діяльності тих чи інших органів державної влади, наділених виконавчо-розпорядчими повноваженнями, але постає як загальний фактор упорядкування відносин державного управління та їх ефективного розвитку. Це пояснюється тим, що правові акти управління встановлюють чіткі адміністративно-правові норми, визначають коло юридичних фактів, настання яких спричиняє виникнення адміністративних правовідносин, в результаті чого вони впливають як на розвиток, так і на загальний стан системи відносин державного управління. Оскільки природа та роль правових актів державного управління вже ставала предметом досліджень фахівців-адміністративістів (Ю. Козлов, А. Кармолицький, А. Альохін, А. Смірнова, Ю. Боровікова, Д. Іванов, О. Кваша, Ю. Битяк, О. Харитонova, В. Колпаков, Л. Коваленко, А. Целік, В. Развадовський, В. Поліщук, Т. Кравцова, Є. Ольховський, А. Манжула, О. Рябченко), то в межах цього підрозділу акцентується увагу

виключно на аналізові впорядковуючої ролі правових актів державного управління по відношенню до процесу формування і розвитку відносин державного управління в сучасній Україні.

Зазначається, що, вживаючи таке словосполучення як “якість відносин державного управління”, слід чітко усвідомлювати, що вона прямо корелює з якістю самих актів державного управління, а також з тим, наскільки забезпеченими та реалізованими виявляються основні ознаки правових актів управління. Таким чином, зважаючи на виняткову роль правових актів державного управління, їх об’єктивний вплив на розвиток системи адміністративно-правових відносин, з одного боку, і на формування та діяльність системи державного управління – з іншого, необхідно гарантувати забезпечення базових вимог, що висуваються до них. До таких вимог належать насамперед підзаконність, офіційність, правомочність, імперативність та належне юридичне оформлення.

У другому розділі **“Проблеми адміністративно-правового регулювання статусу суб’єктів державного управління в сучасній Україні”** досліджуються актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання статусу суб’єктів державного управління в Україні, висвітлюється зміст поняття демократизації системи державного управління з точки зору науки адміністративного права, обґрунтовується роль адміністративної реформи як шляху вдосконалення системи виконавчої влади, аналізується вплив адміністративного права на розвиток системи державної служби.

У підрозділі 2.1. **“Основні напрями розвитку державного управління в процесі його демократизації”** зазначається, що, прагнучи висвітлити не лише формальні елементи впливу адміністративного права на реформування державного управління, але й ретельно проаналізувати внутрішню сутність цього процесу, необхідно чітко охарактеризувати саме поняття “демократизація” державного управління. Зважаючи на те, що робота має характер адміністративно-правового дослідження, розглядаються не всі аспекти зазначеного процесу демократизації, а виключно ті, які безпосередньо стосуються адміністративного права, спричиняються ним і розвиваються паралельно з тими змінами, які фіксуються в адміністративному праві України. Демократизація державного управління, яке тлумачиться як підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію стабільного розвитку суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, на створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку, з необхідністю дає поштовх відповідним процесам демократизації на рівні виконавчої влади. Тому робиться висновок, що використання поняття “демократизації” по відношенню до змін в системі органів виконавчої влади, розвитку адміністративного права та адміністративного законодавства є не тільки цілком виправданим, але й може принести вагомі теоретико-методологічні результати.

Стосовно змістовних аспектів цього процесу, зазначається, що об'єктивно в Україні спостерігаються такі три його об'єктивні складові як: демократизація державного управління, демократизація адміністративного права та демократизація адміністративного законодавства. В ряді досліджень пропонується виділяти ще один специфічний процес, яким є демократизація апарату державного управління, яка являє собою удосконалення організації й функціонування апарату державного управління, що характеризується функціонально-структурною якістю і рівнем розвитку людського складу, умінням управлінських працівників застосовувати у своїй практичній діяльності демократичні принципи, використовувати передові знання й досвід, професійні навички. Наводяться критичні аргументи автора дослідження, зазначається, що цей процес слід розглядати скоріше як складову частину демократизації державного управління, а не як самостійний та автономний процес.

У *підрозділі 2.2. “Адміністративна реформа як шлях удосконалення системи органів виконавчої влади”* наголошується, що одним з основних напрямів реалізації адміністративної реформи є, у першу чергу, зміни на рівні виконавчої влади. При цьому йдеться про зміну “якості” виконавчої влади, а також про зміну тих специфічних відносин, в яких знаходиться виконавча влада стосовно інших гілок державної влади. Особливу увагу приділено забезпеченню в процесі адміністративної реформи фундаментальних принципів організації і функціонування виконавчої влади в Україні. Серед них досліджено такі: а) принцип децентралізації; б) принцип деконцентрації чи максимальної передачі функцій і повноважень установам та організаціям, у тому числі недержавним; в) принцип єдиначальності, суть якого полягає в тому, що органи виконавчої влади є єдиначальними органами, а їх керівник одноособово приймає рішення і несе персональну відповідальність за них; г) принцип гласності, згідно з яким органи виконавчої влади здійснюють свою діяльність відкрито та регулярно інформують громадськість про неї, крім визначених законом випадків прийняття таємних рішень у зв'язку з вимогами національної безпеки України; д) принцип науковості, який полягає в тому, що органи виконавчої влади у своїй діяльності спираються на наукове обґрунтування здійснюваної ними державної політики, активно використовують досягнення наукових досліджень, новітні організаційно-технічні засоби та інформаційні технології; є) принцип збалансованості загальнодержавних, галузевих та місцевих інтересів у державному управлінні та в оптимізації з цією метою взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Аргументується, що однією з найважливіших проблем, які існують в системі державного управління України, є взаємодія місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Сьогодні ця проблема набуває особливого звучання з огляду на конституційну реформу та взятий курс на розширення прав і повноважень органів місцевого

самоврядування, піднесення ваги місцевих громад в процесі управління територіями. Саме тому в контексті адміністративної реформи, граничної значимості набуває проблема законодавчого забезпечення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У *підрозділі 2.3. “Адміністративно-правові засади реформування державної служби”* зазначається, що тісно пов’язаним зі змінами на рівні виконавчої влади є процес реформування державної служби, яка є другим важливим суб’єктом державного управління. Значимість інституту державної служби та процесу управління державною службою для розвитку адміністративних відносин впливає із теоретичного та нормативного визначення цього поняття. Якщо звернутися до доктринальних визначень державної служби, то її характеризують як діяльність державних службовців щодо сприяння реалізації функцій держави або ж як професійну діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та їх апараті. Тобто всім визначенням державної служби властиве визнання її ключової ролі у розвитку як адміністративно-правових відносин, так і демократизації державного управління.

Розвиток державної служби та законодавства з питань державної служби складають невід’ємну частину як загального процесу демократизації системи державного управління в Україні, так і проведення адміністративної реформи. Сьогодні відчувається нагальна потреба і в зміні системи державної служби, і в істотному оновленні законодавства, оскільки основним законом у галузі державної служби досі залишається прийнятий 16 грудня 1993 р. Закон України “Про державну службу”, до якого вже було внесено значна кількість змін і доповнень, і який не в змозі відповідати ані вимогам Конституції України, ані об’єктивним реаліям розвитку державного управління. У цьому сенсі прийняття нової редакції цього закону є необхідною умовою подальшого розвитку державної служби. Зазначається, що в Законі “Про державну службу” концептуально не вирішено цілу низку важливих питань, що створює чимало складнощів як для самої державної служби, так і для адміністративної реформи в цілому.

Демократизація державного управління та її вплив на розвиток державної служби в Україні, розглядаються принаймні у двох аспектах. З одного боку, йдеться про розвиток адміністративного законодавства з питань державної служби. У цьому плані увагу приділено: а) нормативно-юридичному забезпеченню конституційного права рівного доступу до державної служби всім громадянам України; б) розробці і прийняттю базового закону “Про основи державної служби”, на основі якого можна було б згодом сформулювати єдиний кодифікований акт. Доцільність прийняття зазначеного кодифікованого акта зумовлюється тим, що в ньому як в єдиному нормативному акті можна сконцентрувати практично всі норми як щодо основ правового регулювання державної служби, так і щодо статусу державних службовців різних органів державної влади. З іншого боку, розвиток державної служби безпосередньо пов’язаний із вдосконаленням

механізмів управління державною службою в Україні, оскільки він навіть за наявності необхідних нормативно-правових актів може завдати значної шкоди як державній службі, так і всій системі державного управління в цілому.

У третьому розділі **“Адміністративно-правові засади забезпечення законності в процесі розвитку державного управління”** увага приділяється дослідженню актуальних проблем адміністративно-правового забезпечення законності в процесі розвитку державного управління в Україні, аналізується державний та громадський контроль у сфері виконавчої влади як фактор забезпечення законності в державному управлінні і розвитку системи державного управління в цілому.

У підрозділі 3.1. **“Принцип законності в процесі розвитку державного управління в Україні”** зазначається, що сучасний розвиток управлінських відносин в Україні з точки зору виконання органами державного управління своїх виконавчо-розпорядчих функцій ставить перед адміністративним правом низку проблем, пов'язаних із забезпеченням базових принципів організації та функціонування системи державного управління, які закріплено в Конституції України. У цьому контексті однією з найважливіших задач у ході реалізації адміністративної реформи є забезпечення законності в системі державного управління, що передбачає як неухильне дотримання законів всіма органами державної влади, так і неможливість окремим органам державної влади чи посадовим особам змінювати приписи законів через надані їм повноваження видання підзаконних нормативно-правових актів. Водночас звернення до теоретичного змісту принципу законності чітко вказує на необхідність існування належної законодавчої бази, яка чітко визначила б як загальну структуру, так і основні та можливі делеговані повноваження органів державної виконавчої влади. Адже саме законодавче врегулювання відносин державного управління є запорукою як однакового застосування закону, так і неухильності його застосування. Паралельно із цим має бути розв'язана й проблема колізій у чинному адміністративному законодавстві. Це завдання може бути реалізовано як завдяки чіткому нормативно-правовому визначенню повноважень органів виконавчої влади, так і завдяки прийняттю спеціального закону “Про підзаконні нормативно-правові акти”.

У підрозділі 3.2. **“Вдосконалення державного контролю як елемент реформування системи державного управління”** аргументується, що проблема державного контролю у сфері виконавчої влади є однією з найбільш актуальних у ході дослідження способів забезпечення законності в процесі розвитку державного управління. При цьому, говорячи про адміністративно-правові засади забезпечення законності у сфері виконавчої влади щодо посилення ефективності внутрішнього державного контролю, слід мати на увазі, що зазначені дії спрямовуються не стільки на зміцнення адміністративної вертикалі, скільки на створення такої моделі реалізації виконавчої влади, яка буде здатна контролювати як безпосереднє функціонування своїх окремих структурних елементів, так і перевіряти якість,

повноту і своєчасність виконання тих рішень, які визначають зміст функціонування виконавчої влади в Україні. Разом із тим, загальною проблемою нормативного забезпечення державного контролю у сфері виконавчої влади є систематизація підзаконних нормативних актів, які врегульовують відносини та процес здійснення державного контролю, яка має реалізовуватися через прийняття відповідних законів “Про державний контроль в сфері виконавчої влади” та “Про контрольні інспекції в органах виконавчої влади”. Хоча, наголошуючи на вдосконаленні нормативно-правової бази, було б помилковим досліджувати ці проблеми поза загальним контекстом реформування та вдосконалення адміністративного законодавства України.

У підрозділі 3.3. “Громадський контроль і розвиток державного управління в Україні” зазначається, що питання громадського контролю над процесом функціонування органів виконавчої влади та здійснення ними повноважень державного управління являє собою невід’ємну частину загальних адміністративно-правових досліджень проблематики контролю у сфері виконавчої влади і посідає рівноправне місце разом із питаннями внутрішнього контролю й контролю з боку органів місцевого самоврядування. У цьому плані поняття законності в системі державного управління тлумачиться широко, оскільки воно включає в себе не тільки внутрішній контроль у сфері виконавчої влади та зовнішній контроль над виконавчою владою з боку інших органів державної влади та окремих посадових осіб, але й такі види контролю законності як контроль з боку об’єднань громадян та контроль з боку органів місцевого самоврядування. Усвідомлення Українською державою необхідності побудови сучасної системи органів виконавчої влади означає, що в цій системі мають поєднуватися не тільки вимоги ефективності та прозорості функціонування, але й сама вона повинна бути здатною до широкої співпраці із суспільством, адже тільки за цих умов можна говорити про служіння державної виконавчої влади суспільству, а не навпаки – про служіння суспільства інтересам держави та її посадових осіб. Із цієї точки зору процес адміністративної реформи є одночасною адаптацією виконавчої влади до таких форм функціонування, коли у своїй діяльності вона має враховувати факт існування громадянського суспільства, з яким повинна вміти співпрацювати. Звертається увага на те, що сьогодні у всіх без виключення розвинених демократичних країнах громадський контроль над діями органів виконавчої влади посідає одне із ключових місць в системі забезпечення законності у сфері державного управління. Тому нормативне врегулювання процедур громадського контролю над діями органів виконавчої влади в Україні дозволить як сформулювати правову основу для ефективної взаємодії органів виконавчої влади з громадянським суспільством в цілому, так і врегулювати ряд важливих питань, що стосуються адміністративно-правових основ забезпечення законності у сфері державного управління.

ВИСНОВКИ

На підставі здійсненого дослідження сформульовано ряд висновків концептуально-теоретичного та науково-практичного характеру, що забезпечують вирішення основних завдань відповідно до поставленої мети дослідження.

1. Змістовний аналіз поняття адміністративно-правових засад розвитку державного управління в Україні дозволяє охарактеризувати їх як сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади з метою вдосконалення їхнього владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси, а також оптимізації внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень. Водночас надана в дисертації характеристика теоретичної та джерельної бази дослідження дає можливість робити висновок, що значний доробок у формування теоретичного фундаменту в обґрунтуванні адміністративно-правових засад розвитку державного управління було внесено, в першу чергу, фахівцями, що працюють у галузі адміністративного права. При цьому можна виділити принаймні три групи джерел цього типу: дослідження вітчизняних фахівців, російських авторів та зарубіжних дослідників. Безумовно, що праці вітчизняних авторів максимально широко застосовують досвід розвитку державного управління саме в Україні, оскільки велика частина визнаних в Україні фахівців-адміністративістів безпосередньо брала участь у процесі розробки та запровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Втім, досліджуючи проблеми висвітлення адміністративно-правових засад розвитку державного управління, не можна оминути увагою праці російських та зарубіжних адміністративістів, оскільки перші з них дають можливість усвідомити різноманітні шляхи розв'язання проблем у сфері реформування виконавчої влади та державного управління у посттоталітарних умовах, а другі – пропонують ті чи інші моделі ефективної організації та функціонування системи державного управління, як вони діють в сучасних розвинених державах світу. Разом із тим важливою складовою джерельної бази аналізу дисертаційної теми є сукупність нормативно-правових актів, які готувалися, видавалися та обговорювалися як в процесі розробки Концепції адміністративної реформи в Україні, так і в ході її безпосередньої імплементації. Причому маються на увазі не лише основні положення Концепції адміністративної реформи, а вся сукупність нормативно-правових актів, які загалом покликані сприяти розвиткові та реформуванню державного управління в Україні.

2. Оскільки відносини державного управління не є цілком тотожними адміністративно-правовим відносинам, важливо чітко усвідомлювати специфіку взаємозв'язку між цими двома типами відносин, а також вплив

адміністративного права та відносини державного управління. Доводиться, що сьогодні спостерігається тенденція загальної зміни парадигми державного управління та перенесення акцентів у сфері адміністративного права на регулювання різноманітних взаємостосунків між органами державного управління і приватними особами щодо забезпечення умов для ефективної реалізації і захисту належних громадянам прав, свобод і законних інтересів. У цьому сенсі вплив адміністративного права на державно-управлінські відносини набуває свого визначення у забезпеченні нормативної основи для взаємодії елементів у системі органів виконавчої влади та в їх відносинах з громадянським суспільством. Це, у свою чергу, дає підстави зробити висновок, що основною метою адміністративного права на сучасному етапі державно-правової реформи є юридичне врегулювання відносин в системі органів виконавчої влади, що дозволить підвищити ефективність виконавчорозпорядчої діяльності та встановити відповідальність за неналежне виконання покладених на них функціональних обов'язків. Таким чином, подальше вдосконалення адміністративно-правового регулювання відносин державного управління, яке відбувається паралельно з процесом реформування самого адміністративного права, є одним із потужних чинників розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави.

3. Характеризуючи специфіку впливу правових актів державного управління на розвиток відносин державного управління, слід пам'ятати про безпосередній характер впливу правових актів державного управління на формування правовідносин у сфері державного управління, а отже, й про необхідність забезпечення якості актів державного управління. Першочергова роль у цьому процесі належить забезпеченню реалізації фундаментальних вимог, що пред'являються до правових актів державного управління, якими є вимоги підзаконності, імперативності та правомочності. Незважаючи на їх тісний зв'язок, забезпечення кожної з них передбачає застосування спеціальних заходів. У цьому сенсі найбільш загальними напрямками діяльності вдосконалення системи забезпечення окреслених вимог до правових актів державного управління слід назвати: формування ефективної системи контролю за реалізацією правових актів державного управління, чітке визначення структури виконавчої влади в Україні, юридичне встановлення нормотворчої компетенції органів виконавчої влади всіх рівнів, прийняття Закону України "Про нормативні правові акти", який визначив би порядок підготовки та систему узгодження правових актів державного управління.

4. Наведені в дослідженні аргументи дозволяють дійти висновку, що адаптація загальної моделі демократизації до процесів розвитку державного управління й адміністративного права в Україні є коректною та методологічно плідною. Властивістю цього процесу є змістовна переорієнтація всієї структури та ціннісних координат як державного управління, так і адміністративного права. Згідно зі змістом ця трансформація постає як реальне втілення в практику всіх без винятку адміністративних

правовідносин принципів верховенства права, визнання незаперечної цінності прав і свобод людини й громадянина. В результаті державне управління з “управління людьми” перетворюється на “управління для людей”, а адміністративне право з карального права перетворюється на захист прав, свобод та законних інтересів. У цьому сенсі, аналізуючи специфіку сучасного стану державно-правового розвитку України, можна говорити про органічний взаємозв’язок одразу ж трьох процесів, якими є: демократизація державного управління, демократизація адміністративного права та демократизація адміністративного законодавства.

5. Зважаючи на те, що виконавча влада є основним суб’єктом державного управління, а також на її виключну роль в контексті становлення і розвитку адміністративного права, цілком виправдано зробити висновок, що головним об’єктом адміністративної реформи є саме виконавча влада та демократизація системи органів виконавчої влади. Власне, на рівні сучасної вітчизняної моделі організації та функціонування виконавчої влади існує ціла низка специфічних проблем, які стоять на заваді розвитку системи державного управління в цілому. Частина з них може бути вирішена шляхом проведення організаційних змін (мається на увазі оптимізація структури органів виконавчої влади). Однак, головним засобом удосконалення функціонування системи органів виконавчої влади в сучасній Україні має стати розробка і запровадження юридично вивіреної, законодавчої основи її реформування, яка мала б відношення до уряду, центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій. Значущість такої праці пояснюється, у першу чергу, тим, що процес змін на рівні системи виконавчої влади є своєрідною серцевиною адміністративної реформи і надійним індикатором того, наскільки ефективно відбуваються процеси демократизації державного управління. До того ж акцентування виключно на організаційних аспектах цієї теми (як це притаманно науці державного управління) вже довело, що численні дії щодо “оптимізації структури” органів виконавчої влади в Україні виявилися малоефективними й такими, що не тільки не знизили рівень бюрократизації виконавчої влади, а навпаки – лише підвищили його.

6. У контексті загального аналізу впливу адміністративного права на реформування державного управління в Україні слід особливо наголосити, що в таких умовах великого значення набувають питання адміністративно-правового регулювання управління державною службою, оскільки підвищення рівня складності адміністративних структур та адміністративних відносин передбачають формування логічно цілісної системи правових норм, які визначали б основні параметри та характеристики процесу управління державною службою. На сьогодні одним із основних органів у системі органів управління державною службою є Головне управління державною службою України, на яке безпосередньо покладається завдання забезпечення функціонального управління державною службою, а також здійснення функціонального обстеження органів виконавчої влади та організації в них

державної служби. Але, якщо цю проблему розглядати не лише в суто формально-юридичному плані, а й в організаційно-функціональній площині, то тоді стає очевидним, що одним із основних питань адміністративно-правового регулювання державного управління в сучасній Україні є чітке розмежування між суто адміністративними та політичними аспектами, оскільки доволі часто в процесі видання нормативно-правових актів управління державною службою домінуючими виявляються не показники адміністративної успішності реалізації управлінських повноважень органами виконавчої влади, а мотиви політичної доцільності.

7. Звернення до теоретичного змісту принципу законності в системі державного управління змушує зробити висновок про необхідність існування належної законодавчої бази, яка чітко визначила б як загальну структуру, так і основні повноваження органів державної виконавчої влади. Це пояснюється тим, що законодавче врегулювання відносин державного управління є запорукою як однакового застосування закону, так і неухильності цього застосування. У цьому сенсі нагальною потребою є зняття всіх суперечок щодо конституційності Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, із введенням в дію якого пов’язані й інші закони щодо організації діяльності інших органів виконавчої влади. Разом із тим, об’єктивною вадою в процесі розвитку адміністративного права України та втілення конституційного принципу законності в державному управлінні є численні колізії у чинному законодавстві, що породжуються відсутністю чіткої системи нормативно-правових актів. Врахування зазначених положень дозволить покращати стан забезпечення законності в регулюванні відносин державного управління, а також вирішити низку проблем у сфері адміністративного права.

8. Проблема державного контролю у сфері виконавчої влади є однією з найактуальніших у ході дослідження способів забезпечення законності у процесі реформування державного управління. При цьому, говорячи про вдосконалення адміністративно-правового забезпечення законності у сфері виконавчої влади шляхом посилення ефективності внутрішнього державного контролю, необхідно пам’ятати, що зазначені дії спрямовуються насамперед на створення такої моделі реалізації виконавчої влади, коли вона буде здатна контролювати як безпосереднє функціонування своїх окремих структурних елементів, так і перевіряти якість, повноту і своєчасність виконання тих рішень, які визначають зміст функціонування виконавчої влади в Україні. Разом із, тим загальною проблемою нормативного забезпечення державного контролю у сфері виконавчої влади є систематизація та уніфікація тих підзаконних нормативних актів, які врегульовують відносини щодо здійснення державного контролю. Цього завдання можна досягти завдяки прийняттю Законів України “Про державний контроль у сфері виконавчої влади” та “Про контрольні інспекції в органах виконавчої влади”, хоча, наголошуючи на вдосконаленні нормативно-правової бази, було б помилковим досліджувати ці проблеми поза загальним контекстом реформування та вдосконалення адміністративного законодавства України. У

цьому сенсі ефективність державного контролю у сфері виконавчої влади напряму залежить від прийняття закону “Про центральні органи виконавчої влади”.

9. Важливою складовою адміністративно-правового забезпечення законності у сфері державного управління є нормативне врегулювання процедур громадського контролю над діями органів виконавчої влади, яке як формує правову основу для ефективної взаємодії органів виконавчої влади з громадянським суспільством, так і врегульовує низку надзвичайно важливих питань, що стосуються адміністративно-правових основ забезпечення законності у сфері виконавчої влади.

У цьому плані є відчутною потреба у прийнятті спеціального Закону України “Про основи громадського контролю”. Разом із тим таке твердження не повинно перетворитися на конкуренцію між державним контролем та громадським контролем у сфері виконавчої влади, оскільки реформування адміністративного права та системи державного управління відбувається як комплексно спрямована система заходів, що охоплюють питання вдосконалення державного контролю над дотриманням законності у сфері виконавчої влади та дають відповіді на важливі проблеми, пов’язані із становленням надійних механізмів громадського контролю. Більше того, можливість контролювати дії органів виконавчої влади та визначати ефективність їх функціонування не лише через інститут звернень, а й завдяки іншим правовим інститутам, лише посилює виконавчу владу за рахунок зближення позицій суб’єктів та об’єктів державного управління, а також завдяки розбудові системи зворотних зв’язків, що робить можливою оцінку державного управління з точки зору конкретних суспільно значущих результатів її діяльності.

10. Необхідним фактором функціонування системи громадського контролю за органами виконавчої влади в Україні є контроль за витрачанням коштів Державного бюджету органами виконавчої влади. У цьому сенсі важливо через внесення відповідних змін до чинного законодавства або через прийняття спеціального закону (цей закон може мати назву “Про громадський контроль за витрачанням бюджетних коштів органами державної влади і місцевого самоврядування”) забезпечити оприлюднення інформації про витрачання коштів Державного бюджету органами виконавчої влади. Обґрунтовується конкретна пропозиція законодавчо закріпити норму, згідно з якою організації, які входять до системи виконавчої влади і отримують державне фінансування, зобов’язані щорічно складати детальний звіт про витрати коштів, отриманих з Державного бюджету. Цей звіт має містити повний перелік придбаних товарів, робіт і послуг, їх обсяг, ціну та загальну суму (за винятком випадків, передбачених законом “Про державну таємницю”). Обґрунтовується конкретна пропозиція щодо законодавчого закріплення норми, згідно з якою організації, що отримують державне фінансування, зобов’язані щорічно складати консолідовані звіти про витрачання державних коштів за напрямками витрат, за формою,

затвердженою вищим органом виконавчої влади. Зазначені детальні та консолідовані звіти організацій, які отримують державне фінансування, повинні підлягати обов'язковому розміщенню на інтернет-сторінках Кабінету Міністрів України, відповідних органів виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, а також бути доступними всім без винятку фізичним та юридичним особам у формі витягів, що надаються у чітко визначений термін (цей термін не повинен перевищувати 10-15 діб) на підставі зареєстрованого письмового звернення і на безоплатній основі.

У дослідженні було висвітлено лише адміністративно-правові засади розвитку державного управління в Україні, що, зрештою, залишає багато питань, які можуть у подальшому досліджуватись як наукою державного управління, так і іншими галузями юридичної науки. Отже, саме адміністративне право є на сьогодні тим ключем, який здатен розв'язати фундаментальні, найбільш значущі питання у сфері державного управління в Україні, його демократизації, наближення до високих стандартів розвинених світових держав. Більше того, на думку автора, зміни на рівні адміністративного права здатні бути тією надійною базою, яка дозволить внести стабільність і планомірність у розвиток як державного управління, так і правової системи України в цілому.

Список опублікованих праць за темою дисертації

1. *Панова Н. С.* Адміністративно-правові проблеми забезпечення законності в регулюванні відносин державного управління // Держава і право: Зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. – К., 2006. – Вип. 33. – С. 208-217.
2. *Панова Н. С.* Відносини державного управління: адміністративно-правові аспекти регулювання // Бюлетень Міністерства юстиції України: Зб. наук. пр. – К., 2006. – Вип. 7. – С. 92-101.
3. *Панова Н.С.* Правові акти державного управління як фактор впорядкування адміністративно-правових відносин // Бюлетень Міністерства юстиції України: Зб. наук. пр. – К., 2006. – Вип. 6. – С. 120-127.
4. *Панова Н. С.* Адміністративно-правові аспекти управління державною службою в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України: Зб. наук. пр. – К., 2006. – Вип. 8. – С. 64-72.
5. *Панова Н. С.* Адміністративна реформа в контексті забезпечення та захисту прав людини // Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні: Матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (26-27 квітня 2007 р.). – Острог: Інститут права та правосуддя імені Оникія Малиновського Національного університету “Острозька академія”, 2007. – С. 29-30.

Анотація

Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2008.

Дисертація присвячена комплексному аналізу адміністративно-правових засад розвитку державного управління в сучасній Україні. Розглядається поняття адміністративно-правових засад розвитку державного управління, аналізуються актуальні питання впливу адміністративного законодавства на реформування відносин державного управління, з'ясовується роль адміністративного права як фундаментального фактора, що забезпечує зміни в системі державного управління та функціонуванні виконавчої влади в Україні. Визначаються теоретичні і практичні аспекти адміністративно-правового регулювання статусу суб'єктів державного управління з точки зору адміністративного права, обґрунтовується правомірність застосування критеріїв демократизації та гуманізації не лише стосовно державного управління як такого, але й стосовно системи адміністративного права. Обґрунтовується роль адміністративної реформи в контексті вдосконалення системи виконавчої влади, державної служби, аналізу конкретних кроків законотворчого характеру щодо сприяння реалізації концепції адміністративної реформи. Досліджуються основні проблеми формування адміністративно-правових засад забезпечення принципу законності у сфері державного управління як важливого елементу розвитку державного управління в сучасній Україні. Надаються пропозиції щодо вдосконалення системи чинного законодавства в частині нормативно-правового забезпечення розвитку державного управління на сучасному етапі.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративна реформа, адміністративно-правові відносини, виконавча влада, державне управління, державна служба, законність.

АННОТАЦИЯ

Панова Н. С. Административно-правовые основы развития государственного управления в современной Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 - административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2008.

Диссертация посвящается комплексному анализу административно-правовых основ развития государственного управления в современной Украине. Рассматривается понятие административно-правовых основ развития государственного управления, анализируются актуальные вопросы

влияния административного права на развитие отношений государственного управления, определяется роль административного права как фундаментального фактора, обеспечивающего реформирование системы государственного управления и функционирования исполнительной власти в Украине. Представлена характеристика теоретических и практических проблем административно-правового регулирования статуса субъектов государственного управления, обоснована правомерность использования критериев демократизации не только по отношению к государственному управлению в целом, но и по отношению к системе административного права, в частности. Изучается роль административной реформы в контексте усовершенствования системы исполнительной власти, государственной службы, анализируются конкретные законотворческие шаги, направленные на содействие реализации концепции административной реформы. Исследуются основные проблемы формирования административно-правовых основ обеспечения принципа законности в сфере исполнительной власти как важного элемента развития государственного управления. Представлены авторские предложения относительно усовершенствования системы действующего законодательства в части нормативно-юридического обеспечения реформирования государственного управления на современном этапе.

Обосновывается тезис о том, что общее изменение парадигмы государственного управления и перенесение акцентов из сферы административного права в сферу регулирования целого спектра отношений между органами государственного управления и частными лицами относительно обеспечения условий для эффективной реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан не должно интерпретироваться как отказ от той определяющей роли, которую играет административное право в регулировании государственного управления.

Ключевые слова: административное право, административная реформа, административно-правовые отношения, исполнительная власть, государственное управление, государственная служба, законность.

SUMMARY

Panova N. S. Juridical administrative bases of state management development in modern Ukraine. – Manuscript.

Thesis on obtaining of a scientific degree of Candidate of law sciences in a specialty 12.00.07 – administrative law and process; the financial law; the information law. – Odessa National Academy of Law, Odessa, 2008.

The dissertation is devoted to the complex analysis of juridical administrative bases of state management developmental process in Ukraine. The author analyses the notion of juridical administrative bases of state management developmental process, examines urgent questions of influence of the legal state management acts

on reforming of the state management relations, defines a role of administrative law as fundamental factor that ensures development of the state management system and functioning of the executive authority in Ukraine. At the same time the dissertation contains the characteristic of the theoretical and practical contents of concept democratization of state management system from the point of view of administrative law science. The author proves the legitimacy of use of democratization and humanization criteria not only in the general understanding of state management, but also in the sphere of administrative law. The special attention is given to the study of an administrative reform role in a context of improvement of executive authority system, state service, to the analysis of concrete juridical steps directed on assistance of the administrative reform concept. Also the author investigates the basic problems of forming the juridical administrative bases of legality in the sphere of executive authority. The dissertation contains a number of author's propositions concerning improvement of legislation system as to legal maintenance of state management reforming at the present stage.

Key words: administrative law, administrative reform, juridical administrative relations, executive authority, state management, state service, legality.