

Андрушків Б. Про організаційно-правові проблеми державного управління національною економікою в умовах перед'європейської адаптації законодавства України / Богдан Андрушків, Ольга Погайдак, Уляна Митник // Галицький економічний вісник — Тернопіль : ТНТУ, 2014. — Том 46. — № 3. — С. 5-12. — (Економіка та управління національним господарством).

УДК 351:352:353:354

Богдан АНДРУШКІВ, Ольга ПОГАЙДАК, Уляна МИТНИК

## ПРО ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ЕКОНОМІКОЮ В УМОВАХ ПЕРЕД'ЄВРОПЕЙСЬКОЇ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

*Резюме.* Розкрито проблеми формування організаційно-правових засад державного управління в умовах перед'європейської адаптації законодавства України. Виявлено чинники, які перешкоджають здійсненню ефективного державного управління. Запропоновано шляхи удосконалення законодавства у цій сфері. Визначено методи забезпечення ефективного державного управління.

*Ключові слова:* державне управління, децентралізація, місцеве самоврядування, законодавство, перед'європейська адаптація.

Bohdan ANDRUSHKIV, Olga POGAJDAK, Ulyana MYTNYK

## ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CONDITIONS OF EUROPEAN ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION

*Summary.* The problems of formation organizational and legal principles of public administration in conditions of pre-European adaptation of Ukrainian legislation are investigated. The researches of scientists which are related to the problems of the organizational and legal ensuring of public administration have been studied. The authors of the article determine the category of public administration. The problems of deficient specification of conceptual apparatus which is used in sphere of public administration have been presented. The authors define the barriers which prevent the implementation of effective public administration. Reasons that cause frequent law violations and abuse in this area are found. The authors reveal the relationship of total corruption and inefficiency of public administration. The reasons which further the corruption have been found. Reasons, which cause inefficiency of activity of central executive and local government, are determined. The authors deal with reasons that cause inefficiency of interaction of state power and local governments. The ways of its eliminating are offered. The problems of influence of inappropriate qualification of civil servants on inefficiency of exercise of official authority have been also investigated. The ways of changing of the local government system are suggested. The authors have found the ways to stop the process of social production decline and degradation of society.

The ways of improvement of legislation of public administration are offered. Methods for providing effective public administration are proposed.

*Key words:* public administration, decentralization, local municipality, legislation, European adaptation.

**Постановка проблеми.** У нестабільних політичних умовах перманентного економічного реформування в Україні виправданою є потреба наукового обґрунтування, розроблення і впровадження законодавчо-регламентуючого засобу регулювання організаційно-правових відносин у сфері державного управління. З цією метою доцільно не лише постійно здійснювати моніторинг ситуації, а й системно впроваджувати різнопланові міжгалузеві контрольні перевірки ефективності державного управління, на основі цього розробляти дієві законодавчі та нормативні акти, здійснювати формування та розвиток системи на інноваційних засадах. Ці та інші обставини зумовлюють актуальність і своєчасність теми статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам організаційно-правового забезпечення державного управління присвячені наукові праці сучасних зарубіжних і вітчизняних учених, серед яких Авер'янов В. [4], [5], Андрійко О. [2],

Бандурка О. [3], Битяк Ю. [1], Лук'янець Д. [5], Шаповал В. [6], Кісіль З. [6], Андрушків Б. [7], Соловійов В. [9], Скакун О. [8], Цимбалюк М. та ін. У працях цих учених, в основному, аналізуються питання реалізації керівних функцій публічною владою, організації та здійснення державного управління.

Тим часом організаційно-правові проблеми та особливості державного управління національною економікою в умовах суспільних трансформацій, особливо в умовах перед'європейської адаптації законодавства України, залишилися малодослідженими.

Потребують розроблення інноваційні, з використанням електронних засобів інформації, підходи і засоби вирішення цієї проблеми.

**Метою статті** є дослідження організаційно-правових проблем державного управління в умовах перед'європейської адаптації законодавства України, вироблення засад, інноваційних підходів, напрямків та методів їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, неефективність державного управління, у багатьох випадках, зумовлюється відсутністю належного організаційно-правового забезпечення. Особливо гостро ця проблема постає в умовах перед'європейської адаптації законодавства України. Недостатньо розвинений та уніфікований до згаданих обставин і понятійний апарат.

Зокрема, категорія «державне управління» (англ. «public administration»; у США в практиці як синонім іноді використовується термін «public affairs») означає:

1) сектор зайнятості, ініціатив і видів діяльності, що стосуються формулювання й упровадження управлінської політики за допомогою державних та інших громадських програм і менеджменту відповідних організацій та діяльності;

2) академічна галузь, що займається вивченням, удосконаленням і підготовкою кадрів сфери діяльності, окресленої в пункті 1.

Однією з найвагоміших причин неефективності державного управління є недостатнє інформування з проблем організаційно-правового забезпечення, що спричиняє часті порушення закону та зловживання у цій сфері, створює підґрунтя для розвитку корупції.

Як показують соціологічні вивчення, в основі всіх зловживань лежать завуальовані інтереси певних політичних сил, які мають за мету зберегти економіку України під своїм впливом і реалізуються, в основному, через економічні важелі, серед яких – приватизація майна, управління ним через підставних осіб, умисне доведення до банкрутства державних підприємств з подальшою їх приватизацією, маніпуляція енергоносіями, фінансова підтримка політичних сил, що через ЗМІ підривають устої національної безпеки. В умовах вступу України до ЄС усі ці та інші обставини зумовлюють необхідність вжиття своєчасних комплексних заходів з регламентації економічної діяльності та конкретної відповідальності в рамках Конституції України та кодифікованих актів, які б забезпечували збалансований розвиток усіх галузей національної економіки на всіх ієрархічних локальних і регіональних рівнях при конкретній відповідальності за ситуацію і стан справ посадовців від держави, галузі й регіону.

В цих процесах не використовуються електронні можливості інформаційного забезпечення. За нашим переконанням, цю роботу можна було б скеровувати за двома напрямками.

Перший – збалансування економіки з переорієнтацією її на Європу. Необхідно створити механізм зацікавленості в ефективності реформ, зростанні продуктивності праці, захисті вітчизняного товаровиробника, наповненні ринку власними товарами. Для цього потрібно повною мірою використати потужний інтелектуальний потенціал України.

Другий напрям полягає у консолідації всіх політичних сил і рухів, спрямуванні їх зусиль на творення.

Зупинити процеси спаду суспільного виробництва, деградації суспільства можна двома шляхами:

I-ий шлях – мобілізація внутрішніх ресурсів і розвитком творчої ініціативи регіонів.

Він може бути реалізований за допомогою:

- консолідації політичних рухів у регіонах;
- використання діяльності всіх громадських об'єднань для реалізації політики держави;
- децентралізації управління регіонами шляхом удосконалення податкової, цінової, монетарної політики з метою зацікавлення у розвитку регіонів;
- вдосконалення законодавчої бази у напрямку забезпечення певної господарської самостійності регіонів та відповідальності за стан справ;

II-ий шлях – відтворення виробничого потенціалу завдяки залученню зарубіжних інвестицій. Для цього потрібно:

- створити атмосферу довіри зарубіжних інвесторів до держави;
- стимулювати зацікавленість у вкладанні інвестицій у вітчизняне виробництво;
- розробити механізми розрахунку з інвесторами готовою продукцією, коштами та ін.;
- створити передумови для самостійного самоокупного функціонування господарських структур;
- впровадити заходи для організації висхідного розвитку й поживлення економіки держави;
- забезпечити вихід галузей національного господарства зі стану застою і кризи [7].

Значну роль у реалізації цих заходів повинно відігравати удосконалення законодавства. Зокрема, зменшення податкового тиску, розширення податкових стимулів, залучення іноземних інвестицій, підвищення прозорості інвестиційної політики. Необхідно впровадити жорстку відповідальність за нецільове або неефективне використання інвестованих коштів.

У масштабах держави для виходу з кризового стану повинні бути певні політичні орієнтири та соціально-економічні програми. Слід зазначити, що на сьогодні немає ні досконалих орієнтирів, ні досконалих програм, ні цілеспрямованої державницької політики.

Черговою визначальною проблемою є те, що в основу українського державотворення з самого початку були закладені не власні пріоритети, а нав'язані деструктивними силами та запозичені доктрини (соціал-демократія, лібералізм, громадянське суспільство, космополітизм, капіталістичний ринок тощо).

Крім цього, як посттоталітарний наслідок, народ цілковито узалежнений від держави, часто – від конкретного чиновника; воля народу не стала визначальним чинником, а сам він – головним суб'єктом державної політики. Не вироблено надійного та ефективного механізму взаємодії народу і влади, інструментарію впливу громади на владу; відсутня методика надійного контролю громади за діяльністю своїх обранців і посадових осіб. Є невідкладна потреба у створенні всеохоплюючої системи українського національного народовладдя – передусім через значне удосконалення та розширення сфери виборності в державному та місцевому управлінні.

Перешкодою для державного управління є значна бюрократизація, яка знижує його ефективність та сприяє корупції. Не сприяє ефективності державного управління й

постійне науково необґрунтоване реформування, об'єднання та поділ міністерств, часта зміна керівників не професіоналами, а представниками політичних сил.

Проблемою є значна концентрація повноважень у центральних органах виконавчої влади, особливо в Кабінеті Міністрів України. Це призводить до того, що вони не займаються формуванням стратегії розвитку держави, а натомість виконують поточні завдання [4].

Заважає ефективному виконанню своїх повноважень надмірна заполітизованість місцевих органів влади.

Неефективною є система взаємодії органів державної влади на державному та місцевому рівнях. На даний час в Україні використовується романо-германська система місцевого самоврядування. На місцевому рівні утворюються та функціонують органи й посадові особи місцевого самоврядування, а також паралельно структури державної влади (державні адміністрації). Місцеве самоврядування здійснюється як на рівні населеного пункту, так і регіонів. Місцеве самоврядування може вирішувати будь-які питання, окрім тих, які входять до відання органів державної влади. Така дуалістична модель організації публічної влади на місцях зумовлює актуальність розмежування функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади.

Ефективним міг би стати перехід до англосаксонської або іберійської системи місцевого самоврядування, які передбачають децентралізацію державного управління, розвиток місцевого самоврядування. Англосаксонська система місцевого самоврядування здійснюється виключно на рівні населених пунктів. Які при вирішенні питань місцевого значення є самостійними. Органи державної влади контролюють місцеве самоврядування виключно з міркувань законності, а не доцільності. Коло питань, якими мають займатися органи місцевого самоврядування, чітко встановлюється в законі. Саме в межах встановлених законом діє муніципалітет. При іберійській системі, яка існує в Латинській Америці, місцеве самоврядування здійснюється на всіх рівнях, формується шляхом виборів. Головна посадова особа – мер обирається населенням і підтверджує свій мандат в органах державної влади.

При цьому потрібно розробити та запровадити реальний організаційно-правовий механізм відповідальності керівників органів місцевого самоврядування та посадових осіб державних органів влади за результати діяльності.



**Рисунок 1.** Загальна схема (алгоритм) вирішення організаційно-правових проблем державного управління національною економікою в умовах перед'європейської адаптації законодавства України

**Figure 1.** General scheme (algorithm) solving organizational and legal problems of the state of the national economy in terms of Pre-European adaptation of Ukraine

У кожному випадку порушень чи зловживань, які призвели до негативних наслідків для держави, реальним повинно стати застосування права регресу до винних осіб. Крім цього, таким особам повинно бути заборонено в подальшому займати посади в державних органах та органах місцевого самоврядування незалежно від виду відповідальності.

Доцільно встановити жорсткішими адміністративну та кримінальну відповідальність за корупційні правопорушення в органах влади, вимоги для осіб, що висуваються на виборні посади, та тих, що бажають чи збираються займати посади в органах державної влади або місцевого самоврядування. Такі вимоги, насамперед, повинні стосуватися їх професійності та кваліфікації, що на даний час є надзвичайно актуальним.

У зв'язку з цим потребує коректування та уточнення категорія “державне управління”, яка вживається лише у значеннях, що стосуються сфери діяльності та академічної галузі.

У сфері державного управління існують проблеми, які вимагають уточнень, формулювань і понять, серед яких:

- недотримання законів держслужбовцями;
- їх низька кваліфікація;
- тотальна корупція в державних органах;
- відсутність планів розвитку;
- заполітизованість місцевих органів влади;
- суперечливість та неузгодженість у діяльності органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади;

- відсутність реального механізму відповідальності посадових осіб за результати діяльності у сфері державного управління.

Вирішення цих проблем можливе шляхом перегляду низки законодавчих актів та зміни системи місцевого самоврядування за сферами життєдіяльності.

У сфері економіки й захисту вітчизняного товаровиробника потрібно:

- сприяти створенню умов, щоб праця мала зацікавлення, виробництво було ефективним, а продукція українського товаровиробника була конкурентноздатною на внутрішньому й міжнародному ринках;

- забезпечити принцип, аби вся українська продукція успішно споживалася в Україні та була конкурентною за кордоном;

- створити передумови відродження у державі науки та впровадження наукових підходів до вирішення проблем;

- ефективно використовувати трудові, природні, паливно-енергетичні, матеріальні, фінансові, земельні та інші ресурси;

- сприяти комплексному відродженню сільського господарства, раціональному природокористуванню й збереженню родючості українських земель;

- домагатися встановлення оптимальних податків для сільського виробника, які б залежали від кількості та якості землі й виконували стимулюючу функцію;

- попереджувати практику продажу продукції українського товаровиробника за демпінговими цінами (часто за безцінь) чи її знищення та закупівлі такої ж продукції сумнівної якості за кордоном;

- домагатися зменшення обсягів навантаження на фонд оплати праці з відповідним збільшенням заробітної платні на суму пенсійних внесків;

- домагатися досконалості господарських механізмів та податкової політики з тим, щоб вони виконували стимулюючу функцію, а не експлуатаційно-руйнівну;

- досягнути паритету цін у сільському господарстві та промисловості, будівництві та сфері обслуговування.

У гуманітарній сфері необхідно:

- відродити авторитет національної науки, забезпечити її віддачу;

- сприяти розвитку талантів у всіх сферах суспільного життя;

- запропонувати механізми зацікавленості в творчій праці, що створить передумови для повної зайнятості населення, посприє припиненню виїзду багатьох, у тому числі обдарованих і талановитих людей, за межі України;

- фінансувати діяльність учених, що забезпечить зменшення відтоку висококваліфікованих кадрів;

- надавати всебічну фінансову підтримку для розвитку освіти, науки, культури, видавничої діяльності інше.

У сфері соціального захисту населення доцільно:

- забезпечувати реалізацію конституційного права громадян на працю та її оплату;

- передбачати внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту щодо встановлення розміру пенсій відповідно до трудового стажу та заробітку, стану здоров'я і віку;

- на основі регіонального госпрозрахунку радикально розширити права і фінансові можливості міст, районів і сіл, бо саме там розв'язують питання соціально-економічного розвитку територій та проблеми відповідних територіальних громад;

- домагатися внесення законопроекту про надання статусу державного службовця певним категоріям працівників освіти, медицини та культури;

- передбачати поступове збільшення соціальної допомоги сім'ям з дітьми при народженні кожної наступної дитини до досягнення нею повноліття у розмірі величини

прожиткового мінімуму на одну особу відповідно до соціальних і демографічних груп населення;

- передбачати поступове збільшення величини неоподаткованого мінімуму;
- передбачати поступове відновлення безплатного медичного обслуговування для незахищених і малозабезпечених верств населення;
- передбачати поступове запровадження пілг для молодих людей, які розпочинають своє трудове життя; молодіжне безробіття недопустиме;
- передбачати поступове повернення громадянам втрачених заощаджень.

У сфері політики та оборони потрібно:

- створити армію на професійній основі та відродити престиж професії військового; професія захисника Вітчизни має стати однією з найавторитетніших;
- збільшити фінансування армії, проводити регулярні навчання, підтримувати боєготовність;

- сприяти розвитку взаємовигідних відносин з країнами-сусідами. Значну роль у цьому відіграє використання транзитного положення України. Міждержавний транзит через українську територію – це значний економічний національний ресурс, який на сьогодні використовується не повною мірою. Україна повинна стати транзитним транспортним коридором між Європою й Азією, що суттєво поповнюватиме державну казну. Прикладом того, яку вагу можуть мати доходи від транзиту, факт, що біля чверті ВВП Латвії становлять саме доходи від транзиту;

- здійснювати демократичні зміни у кадровій політиці держави;
- сприяти формуванню уряду народної довіри;
- домагатися виведення військ іноземних держав з території України [7].

**Висновки.** Вищезазначені шляхи і напрямки удосконалення організаційно-правових засад державного управління в умовах перед'європейської адаптації зумовлюють необхідність реформування законодавства згідно зі стандартами держав Європейської співдружності, що може послужити самостійним напрямом наступної наукової роботи.

Виходячи з умов перед'європейської адаптації законодавства, соціально-економічна політика повинна бути спрямована на:

1. Запровадження чесних та прозорих правил гри в економіці України.
2. Забезпечення повної свободи та активного сприяння з боку держави розвитку підприємницької ініціативи громадян України.
3. Формування стабільної бюджетної системи України.
4. Перетворення України на провідного світового виробника сільськогосподарської та промислової продукції.
5. Запровадження ефективної соціальної політики.

**Conclusions.** Thus, the above mentioned ways of improvement of organizational and legal principles of public administration in terms of pre-European adaptation stipulate the reform legislation in accordance with the standards of the countries of European Union, which could serve as an independent sphere of subsequent scientific work.

Based on the conditions of Pre-European adaptation of legislation social and economic policy should be focused on:

1. The establishment of fair and transparent rules in Ukraine's economy.
2. Providing the complete freedom and active assistance by state of development the entrepreneurship of citizens of Ukraine.
3. Formation of a stable budgetary system of Ukraine.
4. The transformation of Ukraine into a leading global manufacturer of agricultural and industrial products.
5. The introduction of effective social policy.

**Використана література**

1. Адміністративне право України : підручник для юридичних вузів і фак. [Текст] / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – Х., 2000. – 520 с.
2. Андрійко, О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 [Текст] / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 34 с.
3. Бандурка, О.О. Державне управління проблеми уточнення поняття та визначення меж його використання [Текст] / О.О. Бандурка // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2004. – №3. – С.26–32.
4. Державне управління в Україні: навчальний посібник; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 266 с.
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики; за заг. ред. В.Б. Авер'янова [Текст] // К.: Факт, 2003.
6. Державне управління: теорія і практика [Текст] / В.Б. Авер'янов, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, С.П. Кисіль, Л.Т. Кривенко. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
7. Нормативи з проблем формування інституційних засад Економічної Конституції України; за заг.ред. Б.М. Андрушківа [Текст] // Тернопіль: Терно-граф, 2013. – 552 с.
8. Скакун, О.Ф. Теория государства и права: учебник [Текст] / О.Ф. Скакун. – Х: Консум, 2000. – 704 с.
9. Соловйов, В.М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України [Текст] / В.М. Соловйов // Університетські наукові записки. – 2007. – №3(23). – С.27–33.