

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Правила розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій, затверджені наказом Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 9 січня 1997 року № 2 зі змінами і доповненнями // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
3. Лук'янець Д.М. До проблеми систематизації заходів адміністративної відповідальності юридичних осіб / Д.М. Лук'янець // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 11. – С. 12–16.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
5. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30 жовтня 1996 року № 448 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
6. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-III // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : Закон України від 28 листопада 2002 року № 249-IV // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
8. Про цінні папери і фондову біржу: Закон України від 18 червня 1991 року № 1201-XII // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
9. Ліцензійні умови провадження професійної діяльності на ринку цінних паперів, затверджені наказом Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 14 березня 2001 року № 318/5509 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
10. Господарський кодекс України. – К. : Парламентське видавництво, 2005. – 192 с.
11. Хорошак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України : [монографія] / Н.В. Хорошак. – К. : Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2004. – 171 с.

УДК 342.9

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ВІДНОСИН

DIRECTIONS OPTIMIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN TERMS OF DEMOCRATIZATION PUBLIC RELATIONS

Колесніков Д.В.,
заступник директора ТОВ «ЮК Аспект»

Статтю присвячено дослідженню напрямів оптимізації та вдосконалення системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин. З'ясовано особливості та значення вказаних пропозицій реформування системи державного управління.

Ключові слова: державне управління, демократизація, напрями вдосконалення, публічні відносини, виконавча влада, центральний орган виконавчої влади.

Статья посвящена исследованию направлений оптимизации и совершенствования системы государственного управления в условиях демократизации общественных отношений. Выяснены особенности и значение указанных предложений реформирования системы государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, демократизация, направления совершенствования, публичные отношения, исполнительная власть, центральный орган исполнительной власти.

The article investigates areas of optimization and improvement of public administration in terms of democratization of public relations. Analyzed the features and importance of these proposals public administration reform.

Key words: governance, democratization, areas of improvement, public relations, executive power, central executive body.

Проблема оптимізації системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин є комплексною. Вона пряма або опосередкована охоплює зміст механізмів і методи державного управління, державну службу, кадрову політику, стратегічне управління, вибір державної політики. Епізодичний, безсистемний, без урахування науково обґрунтованих висновків, пропозицій і рекомендацій розгляд теоретико-методологічних проблем оптимізації державного управління в умовах демократизації публіч-

них відносин, інтенсивної соціальної самоорганізації зумовили вибір теми. Крім того, об'єктивна потреба розробки сучасних методів і моделей оптимізації, реформування, модернізації системи державного управління, дієвих в умовах активної демократизації публічних відносин, впливу динамічних викликів конкурентного середовища країни також обґрунтують вибір досліджуваної тематики.

Удосконалення існуючої в Україні системи державного управління необхідне для того, щоб успішно

конкурувати з іншими країнами на світових ринках, для створення інвестиційного клімату, привабливого для іноземного капіталу й іноземних інвесторів, забезпечення створення більш сприятливих умов для малого та середнього бізнесу, який повинен стати двигуном економічного зростання, як це сталося в розвинених європейських та інших країнах. Кожна група споживачів послуг українського державного управління вимагає створення системи управління, яка б відповідала міжнародним стандартам. Таким чином, необхідність визначення напрямів удосконалення системи державного управління, що у свою чергу приведе до підвищення якості надання адміністративних, управлінських послуг і рівня добробуту населення України в цілому, обґрунтують актуальність і важливість дослідження.

Проблематиці визначення напрямів оптимізації системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин більшою чи меншою мірою приділяли увагу у своїх працях такі науковці, як О.Ф. Андрійко, М.В. Гриньова, В.М. Кампо, О.О. Кармазіна, Ю.В. Ковбасюк, А.С. Крупник, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, П.М. Попов, В.С. Рижов, А.С. Сухарєв, В.М. Філіпповський, Б.Ф. Шльоер, М.В. Шовкопляс, Е.В. Щепанський та інші.

Метою статті є розкриття сутності, з'ясування особливостей та аналіз сучасних напрямів оптимізації системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин, а також внесення авторських пропозицій щодо шляхів такого удосконалення.

Варто наголосити, що проблеми оптимізації системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин залишаються дискусійними як серед учених-правників, так і серед юристів-практиків. Більше того, ні в юридичній науці, ні в законодавстві немає систематизованих та єдиних напрямів і підходів до системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин, хоча від правильно організованої роботи всієї системи державного управління безпосередньо залежить ефективне функціонування держави, її економічний і соціальний розвиток.

На нашу думку, під оптимізацією системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин варто розуміти цілеспрямований процес досягнення максимально можливого значення ефективності функціонування системи державного управління за мінімального значення якості функціонування такої системи в умовах перерозподілу політичної влади з урахуванням необхідності делегування владних повноважень іншим суб'єктам права, зокрема безпосередньо громадянам, інститутам громадянського суспільства, реального виконання закріплених у законодавчих та інших нормативно-правових актах прав і свобод людини, скасування антидемократичних владних приписів та інститутів влади.

Варто наголосити, що проблеми оптимізації системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин залишаються дискусійними як серед правників-теоретиків, так і серед юристів-практиків. Більше того, немає жодного комплексного

наукового дослідження, яке б стосувалось вирішення зазначеного питання, що має своїм наслідком затрату чималих зусиль задля опрацювання та систематизації всього як наукового, так і нормативного матеріалу, що хоча б якоюсь мірою стосувався обраної нами тематики.

Проте, проаналізувавши й систематизувавши нечисленні позиції правників-теоретиків, які містяться в науковій юридичній літературі, ми виокремили основні підходи до оптимізації системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин.

1. Відмова від терміна «державне управління» з мотивів його невідповідності сучасним демократичним процесам [1, с. 20–21].

Обґрунтovується ця позиція тим, що Конституція України [2] не містить терміна «державне управління». Крім того, у зв'язку з проведенням демократичних перетворень в Україні збереження терміна «державне управління» для визначення виконавчо-організаторської діяльності держави, на думку В.М. Філіпповського, є неможливим, оскільки ця правова категорія є певною даниною характеру взаємодії держави й суспільства в історичному минулому, певним залишком тоталітарного мислення [1, с. 20–21]. Вважається, що термін «державне управління» є, так би мовити, «негативною спадщиною» радянської юридичної науки та практики, а тому в новітній юриспруденції йому не місце. Виходячи із цих міркувань, думка про виключення категорії «державне управління» з понятійного апарату юриспруденції стала досить поширеною в теорії державного управління й адміністративного права. Менш радикально є позиція щодо визнання цієї категорії суперечкою науковою категорією, яка не має практичного застосування в законодавстві.

Ми пропонуємо нормативно закріпити визначення поняття «державне управління» шляхом внесення відповідних змін в Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» [3], що сприятиме однаковому розумінню та застосуванню нормативних положень, що стосуються здійснення державного управління. Більше того, наслідком визначення змісту цієї категорії є ефективне функціонування всієї системи державного управління, оскільки від якісного й точного визначення спрямованості та змісту такої державної діяльності залежить доцільність створення й ефективність функціонування всієї системи державного управління.

В умовах трансформації українського суспільства в напрямі його поступової демократизації особливого значення набуває питання про підвищення ефективності державного управління. Одним з основних засобів вирішення цієї проблеми є залучення молоді до структур державної влади. Молоді фахівці могли б запропонувати нові погляди, способи вирішення існуючих проблем, а їхня діяльність у системі державного управління могла б сприяти реалізації нових ініціатив, ідей, створенню інноваційного потенціалу розвитку, нових форм і способів здійснення відносин державних органів

влади з населенням, а також формуванню нового покоління управлінських кадрів.

На жаль, соціально-політичні й економічні зміни останніх років в Україні зруйнували колишній механізм включення молодих людей у суспільно-політичне життя, їх взаємодію з різними державними інститутами. Сьогодні молодь України майже не представлена в діяльності державних органів влади, особливо в законодавчій гілці, вона не досить активна в громадській діяльності, мало цікавиться політичним життям країни, регіону, що негативно впливає на реформування системи державного управління. У зв'язку із цим темп оновлення складу чиновників є дуже незначним, хоча на сьогодні суспільство, що переживає системну трансформацію, потребує заміни значного числа службовців старого призову. Основний оборот кадрів відбувається на нижчих посадах за незмінного складу на «старших поверхах». У підсумку молодь не має стимулів довго затримуватися на державній службі, залишаючи старших чиновників без видимої конкуренції знизу та ззовні.

У зв'язку із цим ми пропонуємо такі шляхи залучення молоді в систему державного управління:

1) прийняття нової та вдосконалення існуючої нормативно-правової бази щодо питань залучення молоді до державної служби. Необхідність вживання таких заходів пояснюється тим, що на сьогодні прийняті ще в 2000-х роках законодавчі акти вже не лише не відповідають сучасному рівню розвитку суспільства, а й давно вичерпали свою стратегічну дію. Так, Комплексна програма підготовки державних службовців (далі – Програма) [4], прийнята ще в кінці 2000 року, містить лише декларативні положення стосовно пошуку та навчання талановитої молоді, стимулювання участі її в справах управління державою, оскільки реальні механізми здійснення передбачених у Програмі заходів не передбачено. Не позбавлені суто ідеологічного та декларативного забарвлення також положення Стратегії реформування системи державної служби в Україні [5], де вказувалося, що для запобігання рецидивам непрофесіоналізму та некомпетентності необхідно залучати на державну службу висококваліфікованих фахівців нової генерації. Положення ж Закону України «Про Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004–2008 роки» [6], незважаючи на сплив строку їх дії, усе ще є чинними сьогодні, хоча вони вже давно втратили свою змістовну актуальність, а тому підлягають скасуванню;

2) закріпити вимогу про створення молодіжних кадрових резервів на центральному, обласному та районному рівнях, які будуть виконувати функцію відтворення соціально-професійної структури державних органів влади.

Підсумовуючи, хочемо відзначити, що для ефективного реформування системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин треба надати реальну можливість доступу енергійним, відповідальним, мобільним та ініціативним представникам молоді до цієї системи. Для цього передусім потрібна науково обґрунтована та досконала нормативно-правова база, яка б закріплювала

не лише право молоді на участь в управлінні державними справами шляхом активної участі в роботі органів державної влади, а й створювала реальні механізми реалізації цього права. Для виконання цього завдання потрібно: 1) прийняти нову Стратегію державної молодіжної політики, спрямованої на ефективне реформування державної служби в Україні; 2) закріпити вимогу про створення молодіжних кадрових резервів на центральному, обласному та районному рівнях шляхом внесення відповідних змін у чинний підзаконний акт. Впевнені, що тільки такі рішучі кроки зможуть привести не тільки до створення ефективної державної служби, а й до ефективного реформування на підставі цього всієї системи державного управління в рамках процесу демократизації публічних відносин.

2. Забезпечення створення ефективної моделі взаємодії громадськості з органами публічного управління шляхом посилення громадського контролю за діяльністю органів державного управління [7].

Практика показує, що громадський контроль, який є функцією громадянського суспільства, є також способом залучення населення до управління державою. Крім того, громадський контроль за системою державного управління – це важлива форма реалізації демократії, що полягає в забезпечені використання можливості населення в цілому та кожного свідомого громадянина зокрема брати активну участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади. Рівень демократичності будь-якої держави прямо залежить від рівня впливу громадського контролю на суспільно-політичне життя та на органи державного управління. У зв'язку із цим видається правильною думка А.С. Крупника, який визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм. Громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ та організацій, що надають соціальні послуги [8, с. 113; 9, с. 3].

У цілому погоджуючись із запропонованим напрямом оптимізації системи державного управління, хочемо зауважити, що реального механізму посилення громадського контролю за діяльністю органів державного управління з метою створення ефективної моделі взаємодії громадськості з органами публічного управління не визначено. Для того щоб механізм громадського контролю реально запрацював, на нашу думку, варто для початку сформувати юридичні гарантії такого контролю за системою державного управління. Проте, незважаючи на таке важливе та пріоритетне значення громадського контролю для розбудови ефективної системи державного управління з урахуванням принципів здійснення демократичного державного управління, попри численні нормативно-правові акти, які стосуються питань здійснення громадського контролю

олю за діяльністю органів публічного управління, на сьогодні можна констатувати, що норми права, у яких закріплена юридичні гарантії здійснення громадського контролю за системою державного управління, у більшості випадків є просто дублюванням положень одне одного. Безперечно, у деяких із них встановлені певні особливості закріплення та реалізації юридичних гарантій, однак вони мають декларативний характер. Тому варто погодитися з позицією, яка нині є домінуючою в науці адміністративного права, про необхідність прийняття спеціального закону про громадський контроль, у якому були б враховані особливості його здійснення. Існує необхідність удосконалення законодавства в цій сфері шляхом систематизації того нормативного матеріалу, що стосується здійснення громадського контролю за діяльністю органів державного управління із закріпленням реальних юридичних гарантій здійснення такого контролю, оскільки зараз існує проблема реалізації прав суб'єктів громадського контролю, що містяться в чинному законодавстві.

Хочемо зробити свій внесок у вирішення зазначеного питання шляхом здійснення наукового обґрунтування запровадження відповідальності працівників органів державного управління за недопущення та перешкоджання здійсненню громадського контролю. Варто відмітити, що норм-гарантії, які підкріплені спеціальними санкціями на випадок їх порушення, у законодавстві України про громадський контроль небагато. Так, ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення [10] передбачає адміністративну відповідальність для тих посадових і службових осіб органів державної влади, які порушують право на інформацію та права на звернення, що виражається в неоприлюдненні інформації, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню відповідно до Законів України; необґрунтованому віднесені інформації до інформації з обмеженим доступом, ненаданні відповіді на запит на інформацію тощо. Інші санкції ні адміністративним, ні кримінальним законодавством не передбачені. Безперечно, наведена норма не може охопити всього спектру порушень, які можуть виникати у сфері громадського контролю за діяльністю системи державного управління, хоча її закріплення в законодавстві можна розглядати як перший крок до позитивних змін у цій сфері.

3. Стимулювання громадської активності [7].

Варто погодитися, що попри необхідність оновлення й удосконалення законодавства України, що стосується відповідальності за перешкоджання та недопущення громадського контролю за правоохоронною діяльністю, не менш важливим також залишається питання підвищення рівня активності суспільства у вирішенні вказаних проблем, оскільки небайдужість громадськості до питань порушень прав людини в ході здійснення управлінської діяльності, виявлення винних осіб і їх покарання може суттєво змінити ситуацію на краще. Однак, як і в попередньому запропонованому напрямі оптимізації системи державного

управління, нічого не сказано про механізм стимулювання громадської активності.

У зв'язку із цим пропонуємо законодавчу (у Законі України «Про громадський контроль за сферою державного управління») закріпити можливість проведення журналістських розслідувань, які, на нашу думку, є чи не найефективнішою формою громадського контролю щодо залучення ширшого кола учасників до здійснення громадського контролю.

В обґрунтування доцільності запровадження такої форми юридичних гарантій функціонування громадського контролю, як журналістські розслідування, хочемо навести такі аргументи:

- 1) журналістські розслідування звертаються до дослідження невивчененої, проте суспільно важливої теми. У цьому сенсі розслідування за своїм змістом є оригінальними;

- 2) об'єкт розслідування – проблеми, які є важливими для суспільства;

- 3) проблематика розслідування перебуває у сфері кримінальної або адміністративної сфери, оскільки наслідком проведення розслідувань нерідко є викриття злочинів або ж проступків;

- 4) здійснюються журналістами-професіоналами;

- 5) журналістські розслідування закінчуються публікацією фактів, які зацікавлені особи намагаються сковати від громадськості і які свідчать про порушення прав людини працівниками саме органів публічного управління.

Отже, сучасна тенденція демократизації публічних відносин, що зумовлює зміну ролі держави в управлінні справами суспільства, потребує окреслення напрямів оптимізації системи державного управління. На основі проведеного дослідження нами було надано визначення поняттям «оптимізація», «оптимізація системи державного управління», а також «оптимізація системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин». Визначено позитивні й негативні аспекти існуючих у науковій юридичній літературі напрямів оптимізації системи державного управління в умовах демократизації суспільних відносин, сформульовано конкретні пропозиції щодо шляхів удосконалення системи публічного управління.

Дослідивши та проаналізувавши вказані шляхи оптимізації системи державного управління, окреслено власні позиції із цього приводу, які полягають у такому:

- 1) необхідність нормативного закріплення визначення поняття «одержавне управління»;

- 2) прийняття нової (наприклад, Стратегії державної молодіжної політики) та вдосконалення існуючої нормативно-правової бази щодо питань залучення молоді до державної служби, а також закріплення вимоги щодо створення молодіжних кадрових резервів на центральному, обласному й районному рівнях;

- 3) формулювання юридичних гарантій громадського контролю за системою державного управління, зокрема, шляхом запровадження відповідальності працівників органів державного управління за недопущення та перешкоджання здійсненню громадського контролю;

4) прийняття Закону України «Про громадський контроль за сферою державного управління»;

5) законодавче закріплення можливості проведення журналістських розслідувань.

Таку позицію можна пояснити тим, що в Україні діє чимало нормативно-правових актів різної юридичної сили у сфері громадського контролю, проте більшість із них позбавлені реального, дієвого механізму реалізації норм, які в них закріплені, тому вбачаємо нагальну необхідність у прийнятті спеціального, вузькоопріфільного Закону України «Про громадський контроль за сферою державного управління», що сприятиме заповненню прогалин, а також покращенню розуміння механізму його здійснення, а отже, і появі реальних суспільно значущих результатів. Попри законодавче закріплення норм-гарантій для суб'єктів громадського контролю стан їх реалізації однозначно залишає бажати кращого, що пов'язано з декларативним характером більшості з них. Також було встановлено, що на сьогодні для уповноважених суб'єктів державного управління, які порушують вимоги законодавства й перешкоджають здійсненню громадського контролю, відсутні чіткі норми, що встановлюють відповідальність за такі діяння. Фактично існує лише адміністративна й дисциплінарна відповідальність, яка, як показує практика, не здатна ефективно боротися з випадками порушення прав та інтересів людини посадовими особами правоохоронних органів. Таким чином, ми дійшли висновку про необхідність удосконалення цього аспекту громадського контролю, а також довели потребу в запровадженні такої форми юридичних гарантій функціонування громадського контролю за системою державного управління, як журналістські розслідування. На нашу думку, така форма громадського контролю є найефективнішою, оскільки об'єктивно й точно відображає дійсний стан дотримання прав і свобод людини працівниками органів правопорядку; результати розслідувань завжди є публічними, що має своїм наслідком широку обізнаність населення про порушення, що у свою чергу змушує керівництво держави реагувати на такі випадки з метою недопущення свавілля та безпорядків у державі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Основи теорії державного управління : [навчальний посібник] / В.М. Філіпповський ; Головне управління державної служби України ; Східноукраїнський національний ун-т ім. Володимира Даля. – Луганськ : Ноулідж, 2009. – 216 с.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 8.
4. Про Комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 09.11.2000 р. № 1212/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – С. 43.
5. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – С. 63.
6. Про Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004–2008 pp. : Закон України від 18.11.2003 р. № 1281-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 11. – Ст. 144.
7. Кармазіна О.О. Взаємодія органів публічного управління з громадськістю в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні / О.О. Кармазіна // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2013_1_30.pdf.
8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. 7 наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011– . – Т. 1. – 2011. – 748 с.
9. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – Вип. 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.