

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті визначено недоліки та проблемні питання адміністративно-правового забезпечення системи державного управління у сучасних умовах. З'ясовано, що наслідками проведення журналістських розслідувань, які ініціюються як за зверненнями громадян, так і особисто ЗМІ, є поява критичних матеріалів про діяльність органів державного управління. Наголошено, що поява саме таких матеріалів може вважатись надійним джерелом інформації про дійсний стан речей в діяльності управлінських органів, тому сьогодні є потреба в забезпеченні вільного доступу журналістів до інформації про діяльність підконтрольних органів, наданні можливості проведення власного дослідження та аналізу діяльності системи державного управління, наданні їй об'єктивної оцінки, впровадженні дієвого механізму реагування органів публічного управління на появу критичної інформації. Зроблено висновок, що журналістські розслідування мають важливе значення для попередження і виявлення злочинів і проступків, які вчиняються посадовими і службовими особами управлінських органів, вони привертають увагу суспільства до проблем порушення прав і законних інтересів людини і громадянина, формують певний рівень довіри населення до органів публічного управління та їх діяльності. Працівникам органів державного управління слід враховувати роль та значення такої форми громадського контролю, аналізувати наслідки здійснення таких розслідувань та впроваджувати їх у свою діяльність задля підвищення її ефективності. Водночас вказаний напрям оптимізації зможе за допомогою адміністративно-правового регулювання призвести до ефективної системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин та забезпечити стимулювання громадської активності.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, державне управління, адміністративно-правове забезпечення, адміністративне законодавство, державні службовці.

The article defines the shortcomings and problematic issues of the administrative and legal support of the system of public administration in modern conditions. It is revealed that the consequences of conducting journalistic investigations initiated by both citizens' appeals and the media in person are the appearance of critical materials on the activities of state administration bodies. It is stressed that the appearance of such materials can be considered a reliable source of information about the current state of affairs in the activities of the governing bodies, therefore, today there is a need to ensure the free access of journalists to information about the activities of the bodies under control, to provide their own research and analysis of the system of public administration, her objective assessment, the introduction of an effective mechanism for responding to public administration bodies to the appearance of critical information. It is concluded that journalistic investigations are important for the prevention and detection of crimes and misdemeanors committed by officials and officials of administrative bodies; they attract the attention of the society to the problems of violating the rights and legitimate interests of a person and a citizen, forming a certain level of public confidence in the bodies of public administration and their activities. Employees of public administration should take into account the role and significance of such forms of public control, analyze the consequences of such investigations and implement them in their activities in order to increase its effectiveness. At the same time, this direction of optimization can, with the help of administrative and legal regulation, lead to an effective system of public administration in the conditions of democratization of public relations and to provide stimulation of social activity.

Key words: administrative-legal regulation, state administration, administrative-legal support, administrative legislation, civil servants.

Вступ. Проблема оптимізації адміністративно-правового забезпечення системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин є комплексною. Вона прямо або опосередковано охоплює зміст механізмів і методи адміністративно-правового регулювання 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 публічних відносин, інтенсивної соціальної самоорганізації зумовили вибір теми. Крім того, об'єктивна потреба розробки сучасних методів та моделей оптимізації, реформування, модернізації адміністративно-правового забезпечення системи державного управління, дієвих в умовах активної демократизації публічних відносин, впливу динамічних викликів конкурентного середовища країни також обґрунтовують вибір досліджуваної тематики.

Удосконалення наявного в Україні адміністративно-правового забезпечення системи державного управління необхідне для того, щоб успішно конкурувати з іншими країнами на світових ринках, для створення інвестиційного клімату, привабливого для іноземного капіталу та 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. Таким чином, необхідність визначення напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення системи державного управління призведе до підвищення якості надання адміністративних, управлінських послуг та рівня добробуту населення України.

Постановка завдання. Метою статті є визначення недоліків та проблемних питань адміністративно-правового забезпечення системи державного управління у сучасних умовах.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематиці визначення напрямів оптимізації адміністративно-правового забезпечення системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин 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. Шльєр, М.В. Шовкопляс, Е.В. Щепанський та інші. Проте, попри вагомий внесок учених, питання удосконалення адміністративно-правового забезпечення системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин і досі залишаються остаточно не вирішеними, багато аспектів потребують подальшого вивчення та вдосконалення.

Результати дослідження. Варто наголосити, що проблеми оптимізації системи державного управління та його адміністративно-правового регулювання в умовах демократизації публічних відносин залишаються дискусійними як серед вчених-правників, так і серед юристів-практиків. Навіть більше, ні в юридичній науці, ні в законодавстві немає систематизованих та єдиних напрямів та підходів до адміністративно-правового забезпечення 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.

Оптимізація адміністративно-правового забезпечення в системі державного управління в умовах демократизації публічних відносин – це здійснюваний державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин цілеспрямований процес досягнення максимально можливої ефективності 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.

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

Тим не менше, проаналізувавши та систематизувавши нечисленні дослідження, які містяться в науковій юридичній літературі, ми виокремили такі основні напрями оптимізації адміністративно-правового регулювання системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин:

Першим напрямом оптимізації адміністративно-правового забезпечення системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин є закріплення визначення поняття «державне управління» в нормативно-правовому акті.

Обґрунтовується ця позиція тим, що Конституція України не містить терміну «державне управління». Крім того, вважається, що термін «державне управління» є, так би мовити, «негативною спадщиною» радянської юридичної науки та практики, а тому в новітній юриспруденції йому не місце. Є також пропозиції заміни терміну «державне управління» на категорії «державна адміністрація», «адміністрування» [1, с.10–12]. На нашу думку, як виключення терміну «державне управління» із понятійного апарату юриспруденції, так і його заміна на інші поняття є недоцільним і неможливим з огляду на чималий досвід його використання як в юридичній науці, так і законодавчій практиці. По-перше, варто погодитись з твердженням А.С. Сухарєва, яке зводиться до того, що термін «державне управління» широко використовується як у вітчизняній, так і зарубіжній науковій літературі, а також у законодавстві багатьох країн хоча і з різним змістом [2, с. 12]. По-друге, категорії «державне управління» та «виконавча влада», на наше переконання, мають все ж таки різний зміст, незважаючи на їхній зв'язок з виконавчо-розпорядчою діяльністю. По-третє, вживання терміну «державна адміністрація» замість «державного управління» призводитиме до термінологічної плутанини, оскільки ці категорії є синонімами в українській мові.

Необхідність такого закріплення пояснюється тим, що на цей час поняття «державне управління» є правовою категорією, яка опосередковано закріплена в Конституції України, зокрема, в ст.38 «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами». Крім того, категорія «державне управління» продовжує використовуватися в законодавстві, наприклад, в Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [3], Законі України «Про залізничний транспорт» [4], Законі України «Про електроенергетику» [5] та інших законах, а також в Указі Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» [6]. Цими нормативно-правовими актами перелік актів законодавства, де зустрічається термін «державне управління», безумовно, не вичерпується. Українське законодавство містить не один десяток, а то й сотню таких нормативних актів, прийнятих після набрання чинності Конституції України, що означає активне використання категорії «державного управління» і в нинішніх умовах демократизації суспільних відносин, в тому числі і публічних. Отже, можна сміливо констатувати, що термін «державне управління» не тільки не зник із прийняттям Основного Закону, а продовжує активно застосовуватися в законодавстві.

Таким чином, з наукової точки зору варто нормативно закріпити визначення поняття «державне управління» шляхом внесення відповідних змін в уже згаданий Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» [6], що сприятиме однаковому розумінню та застосуванню нормативних положень, що стосуються здійснення державного управління. Навіть більше, наслідком визначення змісту цієї категорії є ефективне функціонування всієї системи державного управління, оскільки від якісного і точного визначення спрямованості та змісту такої державної діяльності залежить доцільність створення адміністративно-правового забезпечення системи державного управління. У зв'язку з цим та зважаючи на такі демократичні принципи, як відкритість, прозорість, правова визначеність, доцільно, на нашу думку, також було б визначити складові елементи адміністративно-правового забезпечення системи державного управління, що усуне невизначеність та заплутаність, що виникає під час визначення місця та ролі органів, що складають систему державного управління у системі всіх державних органів. Впевнені, що такі, на перший погляд, незначні кроки, яким притаманний здебільшого теоретичний характер, дозволять надалі вжити суттєвих практичних заходів, спрямованих на оптимізацію адміністративно-правового регулювання системи державного управління в цілому.

Отже, *другим напрямом оптимізації* адміністративно-правового забезпечення в системі державного управління в умовах демократизації публічних відносин є створення ефективної моделі взаємодії громадського суспільства з органами публічного управління шляхом посилення громадського контролю за діяльністю органів державного управління.

Справді, практика показує, що громадський контроль, який, крім того, що є функцією громадянського суспільства, є також способом залучення населення до управління державою. Ба більше, громадський контроль за системою державного управління – це важлива форма реалізації демократії, що полягає у забезпеченні 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 [7]. Таким чином, рівень демократичності будь-якої держави напряму залежить від рівня

впливу громадського контролю на суспільно-політичне життя та на органи державного управління. У зв'язку з цим видається правильною думка А.С. Крупника, який зазначає, що громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [8, с. 3].

В цілому вказаний напрям оптимізації адміністративно-правового забезпечення системи державного управління має бути націлений на запровадження реального механізму посилення громадського контролю за діяльністю органів державного управління з метою створення ефективної моделі взаємодії громадськості з органами публічного управління. 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 ефективного адміністративно-правового забезпечення системи державного управління, з урахуванням принципів здійснення демократичного державного управління, попри численні нормативно-правові акти, які стосуються питань здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічного управління, на цей час можна констатувати, що норми права, в яких закріплені юридичні гарантії здійснення громадського контролю за системою державного управління, здебільшого є просто дублюванням положень одне одного [9, с. 79]. Безперечно, в деяких з них встановлені певні особливості закріплення та реалізації юридичних гарантій, однак вони мають декларативний характер. Тому варто погодитись з позицією, яка зараз є домінуючою в науці адміністративного права, – про необхідність прийняття спеціального закону про громадський контроль, в 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 [10]. Практиці відомі безліч випадків фактичного недопущення суб'єктів громадського контролю до здійснення перевірки належного виконання органами публічного управління своїх обов'язків та завдань, дотримання ними прав та законних інтересів осіб під час здійснення своєї управлінської діяльності. Таким чином, формальне закріплення юридичних гарантій здійснення такого контролю у сфері управлінської діяльності в правових нормах зовсім не свідчить про їх реальне виконання належними суб'єктами.

Отже, під час вирішення зазначеного питання варто здійснити наукове обґрунтування запровадження відповідальності працівників органів державного управління за недопущення та перешкоджання здійсненню громадського контролю. Слід відмітити, що норм-гарантій, які підкріплені спеціальними санкціями на випадок їх порушення, в законодавстві України про громадський контроль небагато. Так, ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні порушення передбачає адміністративну відповідальність для тих посадових і службових осіб органів державної влади, які порушують право на інформацію та права на звернення, що виражається у неоприлюдненні інформації, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню відповідно до Законів України; необґрунтованому віднесенні інформації до інформації з обмеженим доступом, ненаданні відповіді на запит на інформацію та інше. 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 в цій сфері.

Враховуючи те, що майже всі порушення у сфері громадського контролю вчиняються винними під час виконання своїх службово-трудова обов'язків, на наш погляд, слід більш чітко сформулювати та закріпити заходи дисциплінарної відповідальності, зокрема, передбачити негативні наслідки за перешкоджання або втручання в роботу суб'єктів громадського контролю у вигляді догани або звільнення з посади. Запровадження дисциплінарної відповідальності для осіб, які перешкоджають здійсненню громадського контролю, на нашу думку, є найбільш ефективним засобом впливу на винних, оскільки страх перед можливою втратою основного засобу для існування стимулюватиме працівників органів публічного управління належним чином виконувати норми чинного законодавства про громадський контроль.

На основі вищевикладеного необхідно передбачити та створити норми, в яких би були закріплені санкції за перешкоджання суб'єктам громадського контролю в їх законній діяльності, за їх переслідування під час здійснення громадського контролю, недопущення здійснення такого контролю сприяли б заповненню наявних прогалин в законодавстві. Вважаємо, що ефективним

способом, що надасть змогу врегулювати вказану проблему в межах адміністративно-правового регулювання є прийняття законодавчого акту, а саме Закону України «Про громадський контроль за сферою державного управління», в якому б містилися загальні положення стосовно здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічного управління, де були б систематизовані принципи та завдання такої діяльності, визначені суб'єкти та об'єкти контролю і встановлена відповідальність за порушення законодавства у сфері громадського контролю. Необхідність приділення підвищеної уваги питанню встановлення відповідальності за порушення норм-гарантій, що стосуються громадського контролю за системою державного управління, можна пояснити також і тим, що невідкріплені санкціями юридичні гарантії не здатні належним чином виконати основне своє завдання – забезпечити реалізацію законних прав та інтересів осіб.

В Україні діють чимало нормативно-правових актів різної юридичної сили у сфері громадського контролю, проте більшість з них позбавлені реального, дієвого механізму реалізації норм, що в них закріплені, тому вбачаємо нагальну необхідність у прийнятті спеціального, вузькопрофільного Закону України «Про громадський контроль за сферою державного управління», що сприятиме заповненню прогалин, а також покращенню розуміння механізму його здійснення, а отже, і появи реальних суспільно значущих результатів. Попри законодавче закріплення норм-гарантій для суб'єктів громадського контролю, стан їх реалізації однозначно бажає кращого, що пов'язано з декларативним характером більшості з них.

Таким чином, *третім напрямом оптимізації* адміністративно-правового забезпечення системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин має стати закріплення на законодавчому рівні механізму громадської активності.

Варто погодитись, що попри необхідність оновлення та 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 та зацікавленість громадськості до питань порушень прав людини в ході здійснення управлінської діяльності, виявлення винних осіб та їх покарання можуть суттєво змінити ситуацію на краще [11, с. 13]. Однак, як і в попередньому, в запропонованому напрямку оптимізації системи державного управління нічого не сказано про механізм стимулювання громадської активності.

У зв'язку з цим пропонуємо на законодавчому рівні, а саме в 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.

Головна мета журналістських розслідувань в сфері управлінської діяльності – привернення уваги громадськості, органів влади і вищих посадових осіб до фактів невиконання чи неналежного виконання передбачених законодавством соціальних завдань, зловживання своїми повноваженнями, фактів порушення прав і свобод людини органами публічного управління. Наслідками проведення журналістських розслідувань, які ініціюються як за зверненнями громадян, так і особисто ЗМІ, є поява критичних матеріалів про діяльність органів державного управління. Поява саме таких матеріалів може вважатись надійним джерелом інформації про дійсний стан речей в діяльності управлінських органів, тому сьогодні є потреба в забезпеченні вільного доступу журналістів до інформації про діяльність підконтрольних органів, наданні можливості проведення власного дослідження та аналізу діяльності системи державного управління, наданні їй об'єктивної оцінки, впровадженні дієвого механізму реагування органів публічного управління на появу критичної інформації. В обґрунтування доцільності запровадження такої форми юридичних гарантій функціонування громадського контролю, як журналістські розслідування, хочемо навести такі аргументи:

Журналістські розслідування звертаються до дослідження невивченої, проте суспільно важливої теми. Отже, розслідування за своїм змістом є оригінальними;

Об'єктом розслідування виступають проблеми, які є важливими для суспільства;

Проблематика розслідування лежить у сфері кримінальної або адміністративної сфери, оскільки наслідком проведення розслідувань нерідко є викриття злочинів або ж проступків;

Здійснюється журналістами – професіоналами;

Журналістські розслідування закінчуються публікацією фактів, які зацікавлені особи намагаються сховати від громадськості і які свідчать про порушення прав людини працівниками саме органів публічного управління.

Як бачимо, журналістські розслідування мають важливе значення для попередження і виявлення злочинів і проступків, які вчиняються посадовими і службовими особами управлінських

органів, вони привертають увагу суспільства до проблем порушення прав і законних інтересів людини і громадянина, формують певний рівень довіри населення до органів публічного управління та їх діяльності. Працівникам органів державного управління слід враховувати роль та значення такої форми громадського контролю, аналізувати наслідки здійснення таких розслідувань та впроваджувати їх у свою діяльність задля підвищення її ефективності.

Водночас вказаний напрям оптимізації зможе за допомогою адміністративно-правового регулювання призвести до ефективної системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин та забезпечити стимулювання громадської активності. На наш погляд, функціональна структура для стимулювання громадської активності має бути врегульована на рівні нормативно-правового акта та задекларована таким чином, щоб не допустити надмірного завищення чи заниження ролі громадського контролю стосовно системи управлінських органів в державі.

Список використаних джерел:

1. Нижник Н.Р., Шльоер Б.Ф., Кампо В.М. Становлення нового адміністративного права України. Київ : Юридична школа, 2000. 59 с.
2. Сухарев А.С. Проблемы формирования понятийного аппарата в теории административного права. *Административное право и процесс*. 2009. №3. С. 10–14.
3. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 08.02.1995 № 9/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 12. ст.81
4. Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1996 № 273/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 40. ст. 183.
5. Про електроенергетику: Закон України від 16.10.1997 № 575/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1998. № 1. ст.1.
6. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99. *Офіційний вісник України* від 31.12.1999 – 1999 р. № 50. стор. 8.
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. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2013_1_30.pdf.
8. Крупник А.С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. On-line збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президенті України. Вип. № 1. 2007. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
9. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : монографія / А.О. Чемерис, М.Д. Лесечко, А.В. Ліпенцев [та ін.] ; за аг. Ред.. А.О. Чемериса. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. 152 с.
10. Попова О.О., Калініченко А.П. Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_73.pdf.
11. Кушнір С.М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання : автореферат. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Запоріжжя, 2011. 20 с.