

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Перехід до нових економічних та політичних орієнтирів вимагає пошуку ефективних методів не лише державного управління, але й розвитку державної влади. Контроль та перевірка виконання дозволять піднести державну владу та державне управління до рівня стабільності і динамічності, адекватності станові громадянського суспільства. Громадський контроль за сферою державного управління – порівняно нове набуття суспільства. Нормативне закріплення він дістав лише на початку ХХ ст. Проблеми різних видів контролю у сфері державного управління завжди цікавили вчених, що знайшло своє відбиття у численних наукових працях.

В адміністративно-правовій літературі цим питанням свої праці присвятили О.Ф. Андрійко, В.М. Гарашук, В.М. Мартиненко, Н.Р. Нижник [1–6] та ін. Контроль ними розглядався в межах більш широкої проблематики – як спосіб забезпечення законності у державному управлінні. Разом з тим багато питань здійснення контролю за діяльністю апарату управління до нашого часу залишається дискусійними, без їх вирішення неможливо буде реформувати адміністративне законодавство. До їх числа належить також з'ясування сутності та форм контрольної діяльності громадськості в цій сфері, якій до нашого часу в літературі приділялася недостатня увага. Отже, до основних завдань цієї статті належить визначення поняття та значення громадського контролю в державному управлінні.

Як підкреслює В.М. Гарашук, перші пропозиції щодо створення такої форми контролю ми зустрічаємо у китайського вченого, політичного та державного діяча Шан Яна (400-388 рр. до н. е.), у його знаменитій «Книзі правителя області Шан». Досліджуючи феномен громадського контролю, К. Каутський у 1919 р. писав, що форми та види громадського контролю проявляються по-різному у різні періоди, у тій чи іншій історичній обстановці. Відомий випадок, коли продажний парламент за відсутності громадського контролю та громадської думки перетворився в руках королів у знаряддя для захисту королівської влади [2, с.111].

О.Ф. Андрійко зазначає, що, створюючи сильну, дієздатну державу, не слід забувати про її основне призначення – надійно захищати інтереси та права людини. Для цього необхідно сформувати відповідний механізм, який створював би умови реалізації, засоби захисту цих прав та сприяв подальшому їх здійсненню. Однією із гарантій такого служіння інтересам людини в сфері управління може бути контроль [1, с.131].

Контроль – це одна з важливих функцій державної влади, яка дозволяє не лише виявляти, але й запобігти помилкам і недолікам у роботі учасників управління, шукати нові їх резерви та можливості. Реформування державного апарату потребує розширення масштабів і сфер дії контролю на

центральному, регіональному і місцевому рівні. Зростає обсяг контрольної, інспекторської, організаційно-методичної та іншої роботи, що пов'язано з виробленням нової методології контролю в системі державного управління, в роботі з апаратом органів державної влади. На першому етапі реформування Українського суспільства відбувся злам структури адміністративно-командної системи. Були ліквідовані партійний та народний контроль, але натомість не було створено нових недержавних структур контролю [6].

Система спеціальних органів контролю та нагляду мало змінилась порівняно з дореформеним періодом. Сьогодні функціонує розгалужена система органів державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів державного управління усіх рівнів. Але ефективність цього інституту досить низька. В умовах становлення економіки, розвитку приватного підприємництва та розширення форм співробітництва державного і приватного секторів господарства, залучення іноземних інвестицій, орієнтації об'єктів управління на отримання прибутку за будь-яку ціну, включаючи ігнорування та порушення законодавства, потрібне вироблення сучасних форм звітності та контролю за виконанням завдань і функцій органів виконавчої влади, за досягненням реально відчутного результату державного впливу на перебіг подій у різних сферах соціального життя.

Важливо також встановити оптимальне співвідношення різних форм контролю, загальних та специфічних методів для тієї чи іншої ланки системи виконавчої влади, зовнішнього (міжвідомчого, позавідомчого) і внутрішнього (внутрівідомчого) контролю. У повному вигляді система контролю у цій сфері має включати:

А) громадський контроль над державним апаратом і органами місцевого самоврядування, який здійснює весь народ (вибори, референдуми, загальнонародні обговорення тощо) або структури громадянського суспільства;

Б) контроль, інституціоналізований за видами державної влади, – парламентський, судовий, а також контроль у системі виконавчої влади України. Велике значення має створення інституту уповноваженого з прав людини – омбудсмена. У світовій практиці він посідає важливе місце в системі органів, що контролюють діяльність апарату управління, ефективно захищаючи права особи, і справедливо вважається важливим фактором зміцнення законності в діяльності державної влади [6].

Життя постійно приносить нові форми, напрямки та способи здійснення громадського контролю, які іноді вступають у протиріччя із законодавством, змінюється і чисельність громадських контролюючих організацій. Але це не означає, що на законодавчому рівні держава не повинна регулювати цей процес. Здійснюючи контроль, громадські організації вступають у взаємовідносини з органами державного управління, повноваження і порядок діяльності яких врегульовані нормами права [3–5].

Основною проблемою цієї форми контролю є те, що діяльність представників громадськості назвати контролем можна із значною долею умовності, оскільки в роботі багатьох з них відсутні обов'язкові ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність того, кого контролюють, та

право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності. Водночас слід відзначити, що окремі громадські утворення мають хоча і неповні (скорочені), але все ж таки досить істотні контрольні повноваження, що наближають їх до контрольних повноважень державних контролюючих органів і, перш за все, органів адміністративної юрисдикції. Це утворення, які мають повноваження щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, застосування заходів адміністративного примусу, оформлення актів перевірок, що породжують юридичні наслідки.

Сьогодні по суті відсутня загальнодержавна система контролю, зорієнтована на нові демократичні завдання. Контрольні органи центру та Автономної Республіки Крим, в областях і районах не завжди зв'язані між собою, діють самостійно, здебільшого обслуговуючи та вирішуючи завдання місцевих державних адміністрацій. Більше того, їх чисельність у різних регіонах неоднакова. Часто-густо їх діяльність зводиться лише до фіксації розпорядчих документів.

Своєрідним механізмом залучення людей до участі в політичному житті держави в умовах трансформаційності суспільства могла б стати така аналітично-аудиторська служба в системі державних адміністрацій, яка незалежно від місцевих органів виконавчої влади здійснювала б контролінг їх управлінської діяльності. У даному контексті контролінг розглядається як концепція управління соціально-економічними процесами, як система збирання і обробки інформації, здійснення оперативного контролю за відхиленнями фактичних показників соціально-економічного розвитку регіону від планових. Дана служба має бути такою, що водночас враховує інтереси регіонів і держави, центральних органів влади та місцевого самоврядування, громадян держави в цілому і конкретної територіальної громади. З цією метою доцільно було б запровадити по всій вертикалі виконавчої влади систему Національної служби державно-громадського контролінгу процесів соціально-економічних трансформацій, яка була б підпорядкована Прем'єр-міністрові України як політичній фігурі, що несе персональну відповідальність за хід трансформаційних процесів у суспільстві. Державно-громадський статус служби контролінгу свідчить, що державне управління процесами соціально-економічних трансформацій здійснюється не лише чиновниками державно-управлінських структур, а й широкими верствами громадськості. Такого статусу служба контролінгу набуває в разі об'єднання двох відносно самостійних організаційних структур, одна із яких виконує функції нагляду за процесами, пов'язаними з діями державних інституцій, друга – за процесами, пов'язаними з діями інституцій громадського порядку. Їх відносна самостійність полягає в тому, що вони функціонують незалежно одна від іншої, але у своїй сукупності утворюють цілісний механізм [7].

Отже, контролінг – це систематичний контроль, який відслідковує хід виконання поставлених завдань з одночасною корекцією роботи. Як інструмент управління соціально-економічними трансформаціями контролінг утворюється шляхом укладання регіональної угоди про соціальне партнерство між органами державної влади, місцевого самоврядування, біз-

несовими структурами та громадськістю. Громадський контролінг повинен бути складовою частиною державно-адміністративного контролінгу і виконувати в межах існуючого правового поля функції інформаційно-науково-аналітичного дорадчого органу при керівників, що несе персональну відповідальність за стан соціально-економічного розвитку [5].

Громадський контролінг не зарегламентований будь-якими інструкціями, діє в правовому полі громадських організацій, а ті, хто його здійснює, мають вільний доступ до управлінської і звітної інформації системи державних адміністрацій, акумулюють та аналізують її, виявляють сильні і слабкі сторони динаміки розвитку соціально-економічних процесів, розробляють відповідні пропозиції щодо покращення ситуації в тій чи іншій сфері суспільної діяльності і подають їх безпосередньому керівникові.

Громадський контролінг, таким чином, з одного боку, постійно тримає в полі зору громадськості управлінську діяльність органів системи державних адміністрацій і дозволяє керівникам володіти інформацією про зворотну реакцію на дану діяльність. З іншого боку, він стимулює і сприяє розвитку інституцій громадянського суспільства і різноманітних форм їх партнерства з державою [5; 6].

Ініціатива створення інституцій громадського контролінгу в системі державних адміністрацій може виходити як від центральних, так і від місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вагомішою, очевидно, буде ініціатива «зверху», оскільки вона може подолати існуючу адміністративну протидію впровадженню в систему державних адміністрацій громадського контролінгу. Тому інституція громадського контролінгу соціально-економічних трансформацій – реальний і ефективний інструмент реформування українського суспільства, що перебуває в руках органів системи державної адміністрації, і його впровадження залежить від активності суб'єктів формування громадянського суспільства та розуміння даної проблеми керівниками держадміністрацій.

Викладене дозволяє зробити висновок, що громадський контроль за сферою державного управління здійснюється в основному опосередковано. Переважна більшість неповних контрольних повноважень громадських органів перебуває або за межами державного управління, або торкається її другорядних питань. Громадськість, на жаль, не здійснює достатньо ефективного контролю за своєчасністю управлінських рішень, їх доцільністю та корисністю для суспільства, не може безпосередньо впливати на кадрову політику держави, не має ефективних механізмів відслідковування стану вирішення державними структурами звернень громадян та організацій тощо.

Суспільство, яке обрало шлях до соціальної, правової держави, такий стан справ задовольнити не може. Потрібен механізм дійсно ефективного громадського контролю, який би міг поставити заслін як чиновницькому свавіллю, так і його навмисним помилкам. На це неодноразово зверталася увага в літературі, але ситуація поки-що залишається без змін. У зв'язку з цим питання організації та здійснення громадського контролю у сфері державного управління потребують подальшого наукового дослідження.

Список літератури: 1. Державне управління в Україні (Навчальний посібник) / За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Авер'янова В.Б. К., 1999. 2. Гаращук В. Контроль та нагляд в державному управлінні. Х., 2002. 3. Гаращук В. Стандарти державного контролю // Право України. 2002. № 8. 4. Гаращук В. Управлінські послуги // Вісник Академії правових наук України. 2001. № 3. 5. Мартиненко В.М. Суспільний контроль соціально-економічних трансформацій як інструмент формування громадянського суспільства // Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України. К., 2001. Вип. 2. 6. Нижник Н. Контроль у сфері державного управління // Вісник Української Академії державного управління. 2001. № 3. 7. Ющенко В. Участь громадськості в політичному житті держави // Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України. К., 1991. Вип. 2. Ч.1.

Надійшла до редколегії 23.05.03

М.І. ІНШИН

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Аналізуючи наукові дослідження, присвячені проблемам формування і функціонування державної служби в Україні, можна зробити висновок, що організаційно-правові проблеми формування і встановлення статусу державного службовця предметом наукових досліджень не були. Хоча у вітчизняній і зарубіжній літературі проблемам удосконалення державної служби, формуванню високопрофесійного і соціально захищеного державного службовця приділяється велика увага. Зазначеним і обумовлена актуальність дослідження проблемних питань визначення правового статусу державних службовців. Вибір проблематики цієї статті безпосередньо пов'язаний з пріоритетними напрямками наукових досліджень у сфері державно-службових відносин України, що передбачені основними напрямками адміністративно-правової реформи в Україні.

Слід відзначити, що деякі теоретичні аспекти з'ясування сутності та особливості правового статусу державних службовців розглядалися в працях В.Б. Авер'янова, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, С.Д. Дубенко, О.Д. Кручана, Г.І. Лелікова, Н.М. Мироненко, Н.Р. Нижник, О.В.Петришина, В.П.Троня, В.В.Цвєткова, В.О.Шамрая, В.М.Шаповала та ін. Разом з цим, в існуючих працях питання визначення статусу державних службовців досліджувались фрагментарно або в контексті ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу. У науці адміністративного права і досі немає однозначного підходу щодо виділення окремих та з'ясування загальних і спеціальних елементів статусу державних службовців України. Отже, завданням даного дослідження є: аналіз існуючих в науковій літературі поглядів щодо визначення статусу державного службовця; визначення поняття «статус державного службовця», його складових елементів та їх характеристика.

Щодо визначення статусу державного службовця окреслимо чотири основні наукові позиції: