

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 10

*Матеріали ІХ Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Становлення та розвиток української державності:
актуальні проблеми державного та регіонального управління
на сучасному етапі розвитку суспільства”,
м. Київ, МАУП, 14 листопада 2013 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2014

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 1 від 29.01.14)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук, проф.;
А. А. Ізнатченко (заступник голови), канд. техн. наук;
М. Ф. Головатий, д-р політ. наук, проф.;
І. П. Бідзюра, д-р політ. наук, проф.;
Ф. М. Медвідь, канд. філос. наук, проф.
О. В. Куроченко, д-р екон. наук, проф.;
А. С. Лисецький, д-р екон. наук, проф.;
І. П. Розпутенко, д-р наук держ. упр., проф.;
Г. П. Ситник, д-р наук держ. упр., проф.;
Ю. П. Сурмін, д-р соціальних наук, проф.;
В. В. Утвенко, канд. іст. наук, доц.;
Н. М. Чернуха, д-р пед. наук, проф.;
М. В. Чечетов, д-р наук держ. упр., проф.;
Н. П. Ярош, д-р наук держ. упр.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності : [зб. наук. пр.] /
МАУП. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 10: Матеріали ІХ Всеукр. наук.-практ. конф. “Становлення та розвиток української державності: актуальні проблеми державного та регіонального управління на сучасному етапі розвитку суспільства”, м. Київ, 14 листоп. 2013 р. / редкол.: А. М. Подоляка (голова) [та ін.]. — 2014. — 414 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

Мойсеєнко Є. П. Сутність політичної модернізації як суспільного явища 332	Грінчій П. С. Право інтелектуальної власності на комерційну таємницю 368
Олішевський А. С. Центральні органи виконавчої влади як складова державного управління в Україні..... 335	Плахотний С. В. Цифрове піратство в Україні 372
Поліщук М. Г. Захисник в адміністративному процесі під час розгляду справ з порушень правил дорожнього руху ... 339	Рибка О. М., Алжум Майсара Правовий позитивізм в умовах сучасного державного будівництва..... 378
Санченко С. П. Проблеми формування та практичної реалізації політики соціального захисту громадян у сучасній Україні 341	Рижих І. А., Пузько В. О. Природне право та ідеї демократії в сучасній Україні 381
Філіппов Р. В. Кадрова безпека в системі економічної безпеки підприємства..... 346	Савіцька Ю. В. Рівність, свобода і справедливість як базові засади правової держави в Україні 384
Цыро Н. А. Особенности эмоционального и интеллектуального менеджмента в государственной службе 350	Синельник Ю. Є. Сучасні підходи до формування системи регулювання інноваційного розвитку регіонів..... 388
Чорна М. Ф., Забара П. В., Закрасняний А. В. Конституція Пилипа Орлика в історії та теорії української державності..... 351	Содель Ю. В. Багатовекторність як оптимальна відповідь зовнішньої політики України на геополітичні виклики 393
Шестак М. Л. Держава як основний регулятор інвестиційної діяльності в Україні перехідного періоду..... 356	Тищенко А. А. Защита авторских прав на музыкальные произведения в Украине 396
Ясунік Л. І. Щодо розуміння поняття і мети державного управління 361	Ходарченко Б. Ю. Захист права інтелектуальної власності 399
Грицютенко Я. С., Щупак Я. О. Марксистська філософія права про становлення правової держави: історія і сучасність 365	Соркін Б. В. Демократизація системи державного управління в Україні: правовий та адміністративний аспекти 403
	Відомості про авторів..... 409

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ПРАВОВИЙ ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ АСПЕКТИ

Становлення і розвиток української державності, вип. 10, с. 403–408

Вживаючи поняття реформування і застосовуючи його як відносно публічної влади в цілому, так і системи державного управління, акцентується воно на факті зміни або трансформації. У цьому сенсі слід наголосити, що досліджуючи ті зміни, які тривають в системі виконавчої влади в Україні, тобто в системі органів, які реалізують функції державного управління на політичному та адміністративному рівнях, ми не тільки фіксуємо факт їх наявності, а й відзначаємо їх змістовні властивості, їх якість. Тобто йдеться не про будь-які зміни чи трансформації, а в першу чергу — про процеси демократичного реформування системи державного управління. З цього погляду незаперечну актуальність та наукову значущість має дослідження правових та адміністративних аспектів процесу демократизації системи державного управління в сучасній Україні. Таким чином, прагнучи висвітлити не лише формальні елементи впливу права і національного законодавства на реформування державного управління, а й ретельно проаналізувати внутрішню сутність цього процесу, необхідно більш докладно охарактеризувати саме поняття демократиза-

ції системи державного управління. Утім, оскільки предметом наукового інтересу є виключно функціонування системи державного управління у її зв'язку з правом, наразі доцільно звернутись не до всіх аспектів процесу демократизації публічної влади, а безпосередньо до тих, які стосуються адміністративних відносин, спричиняються ними і розвиваються паралельно з тими змінами, які ми фіксуємо в адміністративному праві України.

Як правило, поняття демократизації використовується для позначення процесів переходу від тоталітарно-авторитарного типу політичних систем до демократичних. У цьому контексті можна згадати відому теорію західного дослідника С. Гантінгтона, який, описуючи ці зміни, відзначав те, що вони відбуваються передусім на рівні організації та функціонування державної влади. Тобто разом із суспільною потребою у розвитку нових типів відносин видозмінюється й держава, з'являються нові правові та політичні інститути, трансформується конституційний лад, активно розвиваються різні галузі права, у тому числі й адміністративного. Насамперед це

зумовлено появою громадянського суспільства, тобто царина спонтанного самовияву вільних індивідів і добровільно сформованих асоціацій та організацій громадян, яка захищена законом від прямого втручання і довільної регламентації з боку органів державної влади, яка вступає з державою не в стосунки підлеглості, а в паритетні і партнерські відносини, в яких все відбувається на основі права та чинних законів. Однак, не викликає сумніву й те, що таке широке розуміння демократизації може бути ефективно перенесено на рівень самої державної влади, а також організації функціонування її окремих гілок. Так, І. Коліушко та І. Голосніченко прямо вказують на те, що прагнення України стати демократичною державою європейського зразка вимагає певних змін щодо демократизації як державного управління, так і адміністративного права [1, 39]. На той же самий момент звертав увагу В. Авер'янов, коли він писав про синхронізацію процесів демократизації держави та державного управління: “Проблема зв'язку демократії і державного управління особливо актуальна тепер, коли закладаються підвалини української демократичної, соціальної, правової держави і громадянського суспільства, вдосконалюється державне управління і його реалізація на демократичних засадах... Стрижнем нової демократичної парадигми сучасного державного управління виступає людина” [2, 23–24]. Більше того, коли мова йде про окремі гілки державної влади, то особлива увага приділяється саме виконавчій гілці, оскільки вона є владою щодо виконання законів та

їх реалізації. При цьому, зв'язок між процесами демократизації державного управління та демократизації виконавчої влади зумовлюється тим, що сама виконавча влада часто характеризується як процес практичної реалізації державного управління, як функція виконавчої влади, або ж як форма реалізації виконавчої влади [3, 179]. Хоча це і не означає того, що самі поняття “державне управління” та “виконавча влада” ототожнюються [4, 25].

Справді, для багатьох дослідників виконавча влада характеризується як одна з гілок державної влади, основним призначенням якої є реалізація функцій державного управління, організація виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація зовнішньої та внутрішньої політики держави, охорона прав і свобод людини і громадянина, що здійснюється через побудовану на принципі вертикальної підпорядкованості систему спеціально створюваних і наділених відповідною компетенцією органів [5, 26]. Так само про значущість демократизації виконавчої влади пишуть інші фахівці, на думку яких, суть виконавчої влади полягає в практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному керівництві й управлінні сферами соціально-економічного будівництва, а також державно-політичної діяльності. Таким чином демократизація державного управління, яке саме по собі є нічим іншим як підзаконною діяльністю органів виконавчої влади, спрямованою на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян,

на створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку, з необхідністю дає поштовх відповідним процесам демократизації і на рівні виконавчої влади. У результаті чого постановка таких цілей, демократизація державно-політичної діяльності, створення соціально-економічного базису демократії обов'язково спричиняє демократизацію виконавчої влади. Отже, використання поняття демократизації щодо змін у системі виконавчої влади, розвитку національного законодавства та адміністративного права є не тільки цілком виправданим, а й може принести вагомі теоретико-методологічні результати. До речі, в цьому контексті варто навести також думку І. Пахомова, який відзначав, що виходячи зі змісту адміністративної реформи, вона в першу чергу являє собою ніщо інше як реформу виконавчої влади, що зачіпає не лише структуру виконавчої влади, а й порядок форм і методів її здійснення [6, 38–39].

Не викликає сумніву, що фіксуючи загальну зміну орієнтирів на рівні виконавчої влади, коли сама вона вже не є універсальним керівником чи адміністратором суспільних процесів, а перетворюється на виконавця функції забезпечення потреб, прав та інтересів суспільства, варто говорити й про істотне оновлення адміністративного права і адміністративного законодавства, ключовим напрямом розвитку якого слід визнати його всебічну демократизацію на основі запровадження й утвердження в його змісті принципу верховенства права, незаперечної цінності та поваги до прав і свобод людини. У цьому

контексті І. Словська цілком слушно відзначає, що це питання є загальною проблемою становлення конституціоналізму в Україні і відбивається в усіх без винятку галузях права, включаючи й адміністративне право [7, 15]. Причому, цей принцип має настільки фундаментальне значення і водночас він є настільки новачиним для пострадянської адміністративно-правової науки і практики, що його слід вважати центральною ідеєю доктринального забезпечення не тільки власне законотворчого процесу, а й у цілому реформи системи державного управління. Фактично цю ж саму ідею обґрунтовує Є. Кубко, пишучи, що на сьогодні ми маємо справу з переглядом ролі, значення та місця основних інститутів адміністративного права [8, 3]. Наразі у переважній більшості досліджень у галузі державного управління, а також сучасних юридичних досліджень цей важливий принцип аналізується виключно в контексті становлення в Україні конституціоналізму та в контексті розвитку конституційного права. З цього погляду, принцип верховенства права постає як такий, згідно з яким закріплюється загальна підпорядкованість праву, пряма дія і безпосереднє застосування норм Конституції.

Отже, говорячи про демократизацію, мова ведеться навіть не стільки про залучення громадян до процесу державного управління, скільки про докорінну перебудову всієї системи державного управління, коли її центром стає вже не держава, яку обслуговує виконавча влада за рахунок використання економічних, соціальних та політичних ресурсів суспільства,

а людина і суспільство, перед якими і держава в цілому, і виконавча її гілка є відповідальними за свою діяльність. Порівнюючи цю ситуацію у сфері державного управління та в адміністративному праві з часами радянської влади, її можна описати таким чином: “Раніше вважалося, що держава, її органи управляють вищі нижчими, і найнижчою ланкою державного організму, його “гвинтиками” були прості громадяни. Сучасне розуміння демократизації державного управління полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі в суспільства” [9, 30]. Також у цьому плані хотілося б навести надзвичайно цікаві міркування російської дослідниці Н. Глазунової. Вивчаючи сучасні трансформації на рівні адміністративного права, вона пише про процес зміни концептуальних основ управління як такого, які поступово реалізуються в адміністративному законодавстві в цілому, законодавстві про державну службу, забезпеченні права громадян на оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб органів виконавчої влади. Основою такої зміни, на її думку, є “концептуальне положення про службову роль апарату демократичної правової держави стосовно широких верств громадян, що постає... як центральна вісь, навколо якої групуються певні проблеми, які становлять основний зміст науки адміністративного права” [10, 499]. У цьому сенсі не можна не погодитись з тим, що нагальним завданням, яке потребує свого розв’язання в умовах проведення адміністративної реформи в Україні, є переорієнтування здійснення

державно-управлінських функцій на першочергову реалізацію суспільних потреб та інтересів людини. Розв’язання цієї проблеми насамперед обумовлене процесами переосмислення суспільної цінності та соціального призначення державного управління на сучасному етапі розвитку України. Більше того, видається цілком обґрунтованим висновок про те, що демократизація державного управління з необхідністю супроводжується відповідними трансформаціями адміністративного права, адже наразі в Україні реалізується перехід від права адміністративного насильства до права адміністративної свободи, коли адміністративне право перетворюється з права, яким влада підпорядковує собі суспільство, на право, яким суспільство обмежує владу в інтересах прав громадян [11, 22].

По суті, це має і пряме відношення до змін на рівні адміністративного законодавства, які розпочинаються зі зміни адміністративно-правового статусу особи. Відомо, що відносно громадян держави адміністративно-правовий статус особи розглядається як комплекс її прав та обов’язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями. У цьому сенсі зміст адміністративно-правового статусу людини і громадянина включає в себе: а) комплекс прав, що закріплюються нормами адміністративного права; б) комплекс обов’язків, що встановлюються нормами адміністративного права; в) гарантії реалізації прав і обов’язків, включаючи їх охорону законом та механізми захисту органами державної влади. Більше того, головною

властивістю адміністративно-правового статусу особи, так само як і всієї системи адміністративно-правових відносин у цілому, є те, що громадяни через норми адміністративного права реалізують не тільки свої обов'язки перед державою, а й свої невід'ємні права. У цьому плані зовсім не випадково, що Д. Бахрах навіть виділяв у загальній системі прав і свобод людини таку специфічну групу, як адміністративні права громадян [12, 65–67]. Причому, характеризуючи сутність адміністративно-правового статусу особи, слід наголосити, що це не просто певне абстрактне юридичне поняття, а реальне відображення ставлення держави до своїх громадян. Але за умов, якщо адміністративне право тлумачиться як система норм, що закріплюють зверхнє та панівне становище держави і підлегле становище людини, то тоді в структурі адміністративно-правового статусу особи домінуючого характеру набувають в першу чергу її обов'язки перед державою. Тобто загальною схемою адміністративно-правового статусу особи за цих умов є така модель: “право держави — обов'язок громадянина”, і жодним чином не навпаки “право громадянина — обов'язок держави”. Тому зовсім не випадково, що нині дедалі частіше лунають слова науковців та фахівців у галузі державного управління про специфічну трансформацію в структурі адміністративно-правового статусу особи в умовах авторитарного і тоталітарного способу управління державою. Як відомо із загальної теорії права, будь-які правовідносини, засновані на зв'язку кількох взаємопов'язаних через пра-

вові норми елементів, включають у себе як взаємні права, так і взаємні обов'язки. Зрозуміло, що залежно від конкретного типу правових відносин та від галузі права співвідношення між правами та обов'язками різних сторін можуть змінюватись. Але при цьому сам базовий принцип взаємного поєднання прав та обов'язків залишається незмінним. Однак, характерною ознакою адміністративно-правового статусу особи в умовах недемократичних систем державного управління є те, що в його структурі утворюється різкий дисбаланс між правами та обов'язками. Причому рівень обов'язків особи зростає до свого максимуму, тоді як рівень її прав відносно органів державного управління стрімко падає до мінімуму.

Цілком очевидно, що в такій ситуації практично повністю нівелюється юридичний зміст ідеї відповідальності органів державної виконавчої влади перед громадянином. На відміну від цього, демократизація державного управління та адміністративного законодавства проявляються насамперед у відході від наведеної вище схеми, коли адміністративно-правовий статус особи розкривається як органічне поєднання її прав та обов'язків, без будь-якого юридичного перекосу в бік обов'язків. Тому в умовах демократизації виконавчої влади держава постає не як самодостатній суб'єкт панування над суспільством і громадянином, а включно як наділений специфічними повноваженнями та правом реалізовувати державний примус суб'єкт взаємовідносин “держава — громадянин (суспільство)”. Таким чином, можна зробити висновок, що в умо-

вах динамічних процесів реформування системи державного управління граничного значення набуває проблематика правового забезпечення демократизаційних процесів на всіх рівнях адміністративних систем, оскільки підвищення рівня складності адміністративних структур та адміністративних відносин природно передбачають формування логічно цілісної системи правових норм та діючих на їх основі органів державної влади, які б визначали основні параметри та характеристики процесу державного управління найважливішими сферами суспільних відносин з метою гарантування сталого суспільного розвитку в сучасних умовах глобалізації.

Література

1. Коліушко І., Голосніченко І. До проблеми відмежування адміністративних проступків від проступків, що підпадають під юрисдикцію суду / І. Коліушко, І. Голосніченко // Право України. — 2001. — № 3. — С. 39–42.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.
3. Лук'янець Д. М. Форми реалізації виконавчої влади в сучасній Україні / Д. М. Лук'янець // Правова держава: Щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. — Вип. 17. — С. 177–182.
4. Курінний Є. Межі та поняття предмета адміністративного права України / Є. Курінний // Право України. — 2002. — № 10. — С. 24–28.
5. Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України / І. Дахова // Право України. — 2002. — № 12. — С. 23–27.
6. Пахомов І. Конституція України і виконавча влада / І. Пахомов // Право України. — 2002. — № 9. — С. 38–40.
7. Словська І. Механізм захисту прав людини — основоположний принцип сучасного українського конституціоналізму / І. Словська // Право України. — 2001. — № 9. — С. 15–17.
8. Кубко Є. Про предмет адміністративного права / Є. Кубко // Право України. — 2000. — № 5. — С. 3–6.
9. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги — новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. — 2001. — № 5. — С. 30–34.
10. Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление / Н. И. Глазунова. — М.: ТК Велби, Изд-во "Проспект", 2009. — 560 с.
11. Кампо В. М., Нижник Н. Р., Шльоер Б. П. Становлення нового адміністративного права України / В. М. Кампо, Н. Р. Нижник, Б. П. Шльоер. — К.: Вид. дім "Юрид. книга", 2000. — 60 с.
12. Бахрах Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. — М.: Изд-во "НОРМА", 2010. — 640 с.