

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО»

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
НАПрН УКРАЇНИ

**ПУБЛІЧНА ВЛАДА В УКРАЇНІ
ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ
ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ**

**Матеріали науково-практичної конференції
м. Харків, 28 вересня 2011 р.**

Харків
2011

утвердженню принципів конституціоналізму в нашому суспільстві, підвищенню значення вказаних інституцій, корекції їх функціонального призначення та усвідомленню громадянами важливості Конституції, як Основного Закону держави та суспільства.

Конституційна реформа повинна отримати продовження на місяць, включити в свою орбіту й систему місцевого самоврядування. Така необхідність обумовлена потребою не тільки закріпити досягнуті здобутки у справі становлення України як суверенної держави, але й продовжити розбудову її як правової, демократичної, соціальної, де особа є дійсно вищою цінністю. Адже, як засвідчує досвід країн західної демократії, тільки за умов оптимальної децентралізації й деконцентрації влади, за наявності самостійного й дієвого місцевого самоврядування є можливим поліпшення добробуту населення, створення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Для вирішення зазначених проблем слід здійснити запровадження повноцінного місцевого самоврядування на регіональному та районному територіальних рівнях; надання районним та обласним радам права утворювати власні виконавчі органи, як це передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування. Водночас слід чітко розмежувати компетенцію між органами публічної влади на місцях на основі принципу субсидіарності; завершити перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації та деконцентрації.

Битяк Ю. П.²

Адміністративна реформа в Україні: пріоритети та механізми реалізації

Питання ефективної організації влади в Україні з моменту проголошення незалежності і до сьогодні залишаються, безумовно, одними із самих актуальних. За час, що минув, було закладене легітимне підґрунтя української державності, розвиток якої спирається на загальновизнані демократичні принципи. Завдяки цій основі наступне здійснення реформ у політичній, економічній та соціальних сферах дозволяє зміцнити основи національної незалежності, ринкової економіки та демократичної політичної системи.

Становлення України як правової, соціальної, демократичної держави почалося на реформуванні багатьох елементів державного апарату, і у першу чергу, такої важливої гілки влади, як виконавча. У складних

² Доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, перший проректор Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».

економічних умовах саме від вдалої її організації та ефективної діяльності безпосередньо залежить задоволення основних, повсякденних потреб населення, і тому помилки й неефективність виконавчої влади виявляються найбільш швидко й наочно для пересічних громадян.

Впродовж 20 років незалежності України системи органів виконавчої влади торкнулися суттєві процеси перебудови. В цілому ця система пройшла етапи свого зародження, становлення та удосконалення, що по суті свідчить про її безперервний розвиток та динаміку. Найбільш складним є останній етап, який передбачає приведення цієї системи до сучасних політико-правових реалій, які пов'язані з оптимізацією системи виконавчої влади, удосконаленням правового оформлення її організації та діяльності, раціоналізацією моделей управління, кадровими переміщеннями, тощо.

Безперечним досягненням на цьому шляху стало прийняття Законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», які дозволили зміцнити засади становлення системи виконавчої влади, чітко визначили її елементи та взаємовідносини з іншими публічними інституціями. Крім того, здійснені вагомі заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (Указ ПУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р.), провідне місце в якій утвердилося за міністерствами, що дозволяє здійснювати більш ефективний контроль за діяльністю центральних органів виконавчої влади. Так, замість 112 центральних органів виконавчої влади було утворено 72 (16 міністерств та 56 інших центральних органів виконавчої влади). Крім того, певною мірою була подолана проблема багатofункціональності органів виконавчої влади, недостатньо системний розподіл функцій між органами виконавчої влади та внутрішній конфлікт інтересів у діяльності кожного органу.

Поряд із безумовними здобутками у процесах розбудови влади на загальнодержавному та місцевому рівнях у нашій державі, важко не визнати наявність істотних недоліків та прорахунків, адже зроблено далеко не все з того, що є необхідним. Адміністративна реформа проводиться не завжди комплексно і послідовно. Відомою є низка проблем в організації та функціонуванні державного механізму: недоопрацьованість системи стримувань і противаг, яка мала б забезпечувати збалансованість та єдність цього механізму, адже й досі залишається відкритим питання чіткого правового механізму подолання протиріч між різними гілками влади; подвійність центру керівництва діяльністю системи центральних та місцевих органів виконавчої влади; недоліки системи територіальної організації влади; громіздкість та неефективність адміністративно-територіального устрою держави.

Вирішення зазначених проблем організації та здійснення влади вимагає системних підходів до реформування, визначення оптимальних шляхів усунення існуючих недоліків, наближення у кінцевому рахунку влади до інтересів суспільства, що має складати основний зміст будь-якої демократичної держави.

Реформа загальнодержавного рівня органів виконавчої влади має знайти своє логічне продовження на регіональному та місцевому рівнях. Демократичні трансформації в Україні зумовлюють необхідність докорінних перетворень у системно-структурній організації, змісті діяльності та способах реалізації виконавчої влади на цих рівнях територіальної організації влади.

Реформування має в першу чергу торкнутися місцевих державних адміністрацій у напрямку зміни їх правового статусу, позбавлення функцій місцевого самоврядування та трансформування у контрольно-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України. Цим органам мають бути надані повноваження щодо контролю за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції України та законам України, відповідності публічних послуг, що надаються територіальним громадам, державним стандартам, виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій, ефективним використанням об'єктів державної власності. Доцільно зберегти за місцевими державними адміністраціями повноваження щодо координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. При цьому система таких територіальних підрозділів має бути значно спрощена, скорочені надлишкові структури, забезпечена спеціалізація управлінської діяльності.

На сучасному етапі розвитку України невідкладного вирішення вимагають нагальні питання вдосконалення місцевого самоврядування. У цьому напрямку вбачається потрібним посилити децентралізацію влади; запровадити повноцінну організаційну систему районного та регіонального самоврядування; розширити повноваження обласних рад та їх виконавчих органів шляхом передачі їм значної частини функцій з управління соціально-економічним розвитком регіону. Збалансування взаємодієносин органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади може бути забезпечене, якщо вони базуватимуться на науково обґрунтованих, закріплених у чинному законодавстві та міжнародно-правових документах принципах, виключатимуться випадки дублювання та конкуренції компетенції цих органів, будуть оптимізовані організаційно-правові механізми делегування повноважень та здійснення контролю за їх виконанням.

Розв'язання організаційно-правових проблем публічного управління на регіональному та місцевому рівнях є можливим також за умов поєднання інституційних змін з реформою адміністративно-територіального устрою України. Будучи давно назрілою, така реформа має упорядкувати систему адміністративно-територіальних одиниць, раціоналізувати їх межі на принципах територіальності та повсюдності, наблизити органи влади до населення, забезпечити формування самодостатніх територіальних громад, розвиток та належне функціонування місцевого і регіонального самоврядування.

Певний перехідний етап, який переживає Україна після здобуття незалежності позначився і на такому важливому інституті як державна

служба, яка має забезпечити ефективне, демократичне, правове та результативне державне управління шляхом постійної професіоналізації корпусу державних службовців. Реалізація поставленої мети зіштовхується з низкою проблем і, зокрема, правового характеру. Сьогодні зміст кадрової політики держави і аспекти її реалізації визначають близько 150 актів, які стосуються державної служби, що свідчить про потребу в уніфікації законодавства та його спрощенні. Такі акти мають змінити і загальне представлення державної служби як сукупності службовців та установ в державі, а всебічно характеризувати її як систему громадських зв'язків і відносин, що сформує суспільно-політичні та державно-правові передумови зв'язку держслужби з життям народу.

Поруч з цим, на правовому рівні необхідно закріпити систему чинників, які б дали змогу об'єктивно виявляти та добирати людей для роботи в держапараті. Необхідно неухильно дотримуватися конкурсних засад призначення посадових осіб, об'єктивності, прозорості та неупередженості при їх застосуванні, запровадити принципово нову систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців на засадах використання сучасних технологій менеджменту.

Справедливо можна вказати, що процес розвитку державної служби на сучасному етапі та на майбутнє необхідно розуміти як здійснення на базі програмно-цільових стратегічних і тактичних документів цілеспрямованих перетворень, наслідком яких стане оновлена система державної служби в Україні. Їй досі залишаються повністю не вирішеними такі питання, як створення системи державної служби, здатної охопити всю сукупність державних інституцій та забезпечити результативне й ефективне функціонування механізму держави. Особливої уваги потребує правове регулювання державної служби як цілісного соціально-правового інституту, що пов'язано з удосконаленням системи професійного розвитку всіх категорій державних службовців й упорядкуванням процедур управління державною службою України.

На сьогодні саме професійність державної служби ставиться під сумнів, що підтверджується дослідженнями Центру адаптації державної служби до стандартів європейського союзу, який вказує що близько 20 % кадрів на рік змінюються, тобто щороку кожний п'ятий державний службовець. Це свідчить про використання службових посад як певного плацдарму для подальшого кар'єрного зростання та підтверджує тезу про те, що здобутий на відповідній посаді досвід розпорошується і знову витрачається час на підготовку нових кадрів. Крім того, певні керівні посади в системі органів публічної влади залишаються «позаконкурсними», що суперечить демократичним традиціям і свідчить про тісний взаємозв'язок цих службовців з тими політичними посадами, які і здійснюють їхнє призначення. Не випадково певної критики зазнають самі відносини службовців та держави, яка повинна забезпечувати належні умови для службової діяльності та гідну і прозору оплату праці, що має залежати від змісту роботи, яку виконує службовець. Особливо важливо передбачити

спрямування роботи кадрових служб органів державної влади на реалізацію заходів щодо забезпечення ефективності професійної державної служби.

Підвищенню ролі державної служби має служити розробка та прийняття нового Закону України «Про державну службу», чітке законодавче забезпечення всього комплексу організаційно-правових питань державної служби. Вважаємо ефективною практику, коли б проблемами державної служби опікувався спеціально уповноважений державний орган, який би вирішував питання удосконалення управління кадрами, практичних засад забезпечення та захисту державного службовця, добору кадрів тощо.

Проголошення людини найвищою соціальною цінністю держави зумовило переосмислення змісту та спрямованості феномену державної влади, і зокрема виконавчої, у напрямку її наближення до людини, подолання відчуженості між ними, соціальної спрямованості здійснюваної політики. Основними завданнями адміністративного реформування, поряд з формуванням ефективного механізму державного управління, визнані підвищення якості й доступності публічних послуг, ефективності взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, прозорості діяльності цих органів та відповідальності за свої рішення.

В останні десятиріччя важливою тенденцією розвитку адміністративного законодавства стало зниження адміністративних бар'єрів, що перешкоджають реалізації конституційних прав і свобод особи, політичному, економічному і соціальному розвитку суспільства. Ця проблема постійно знаходиться у центрі уваги міжнародних організацій, європейського співтовариства, які у своїх рішеннях особливо підкреслюють необхідність забезпечення «юридичної визначеності» у здійсненні прав і свобод громадян. Україною здійснюються поступові кроки щодо дерегуляції господарської сфери, скорочення або спрощення дозвільно-реєстраційних процедур, впровадження регламентів надання тих чи інших управлінських послуг. Це у першу чергу вимагає віднаходження чіткої грані між адміністративними процедурами та адміністративними бар'єрами, оскільки вона, як свідчить практика, є досить рухливою. Небезпечною є тенденція комерціалізації діяльності по наданню адміністративних послуг. Недосконалість та неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне запровадження нових платних послуг викликане, у першу чергу, відсутністю Закону України «Про адміністративні послуги». Вимогою часу стає і прийняття Закону України «Про адміністративні процедури» (Адміністративно-процедурного кодексу України), запровадження системи стандартів надання публічних послуг населенню, встановлення зрозумілої методики визначення їх вартості.

Важливими принципами функціонування органів виконавчої влади проголошені відкритість і прозорість їх діяльності. На забезпечення їх спрямовані низка законів України, актів Президента України та Уряду, у тому числі й прийнятий Парламентом у січні цього року Закон України «Про доступ до публічної інформації», яким гарантоване право кожної особи на доступ до інформації, що є у володінні органів влади, їх посадових осіб.

Постійно удосконалюються форми взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю, механізми залучення її представників до вироблення державної політики, поглиблюється співпраця із засобами масової інформації. Вимагають активізації роботи по впровадженню механізмів і технологій електронного урядування. За для цього необхідно забезпечити достатню правову регламентацію відповідних процедур, спростити доступ громадян та інших зацікавлених осіб до інформаційних ресурсів органів управління, сприяти розширенню автоматизації та інформатизації процесів та процедур, посилити відповідальність за порушення інформаційної безпеки держави у сфері електронних технологій.

Подолання негативних тенденцій відчуження людини від влади неможливо без вирішення завдання підвищення правової культури населення. Ця робота, на жаль, здійснюється доволі повільно. Як наслідок маємо зниження авторитету органів виконавчої влади, зменшення рівня довіри населення до них, розрізненість економічних, громадянських, політичних інтересів. У напрямку подолання цих явищ вбачається необхідною розробка та реалізація додаткових заходів, роз'яснення конституційних прав і свобод людини і громадянина та засобів їх захисту, повноважень органів публічної влади, розширення мережі юридичних консультацій на громадських засадах для надання безоплатної правової допомоги населенню, насамперед громадянам, які потребують соціального захисту та підтримки. Необхідно посилити відповідальність державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, з вини яких допущені порушення прав і свобод людини і громадянина, та розробити дієві механізми реального відшкодування матеріальної і моральної шкоди завданої людині, громадянину діями чи бездіяльністю, рішеннями органів публічної влади в результаті порушення їх прав і свобод.

Процес реформування адміністративної сфери, позначившись за роки незалежності суттєвими здобутками, має постійно вдосконалюватися, відігравши стратегічну роль у становленні державності, розвитку демократичних засад в управлінні. На всіх етапах його повинні вживатися необхідні заходи щодо законодавчого, кадрового, наукового, інформаційного забезпечення перетворень.

У процесі визначення пріоритетів та механізмів реалізації реформи, удосконалення процесу державного та муніципального управління велике значення має об'єднання зусиль громадськості, посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, науковців. У якості позитивного прикладу такої взаємодії можемо навести багаторічний досвід співпраці НЮАУ, Національної академії правових наук України, Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування з Харківською міською радою, її виконавчими органами.

Перелік проєктів, у яких брали активну участь представники (науковці) НЮАУ і спеціалісти НДІ ДБМС, за минулі роки доволі значний, а тому можна назвати лише основні:

- 1998 – 2000 рр. розробка проекту Статуту територіальної громади м.Харкова;
- 2002 р. – участь у підготовці Програми підвищення ефективності системи місцевого самоврядування на основі розвитку науково-технічного, соціально-економічного і кадрового потенціалу м. Харкова на 2003–2006 рр., яка на Всеукраїнському конкурсі проектів та програм розвитку місцевого самоврядування була визнана переможцем;
- 2007 р. – підготовка нової редакції Статуту територіальної громади м. Харкова;
- участь у розробці правил забудови м. Харкова;
- участь у роботі багатьох робочих груп з підготовки проектів нормативно-правових актів Харківської міської ради (зокрема проекту Положення про органи самоорганізації населення у м. Харкові, яке було затверджене рішенням 39 сесії Харківської міської ради 5 скликання від 23.12.2009р. № 364/09);
- участь у роботі комісії з вирішення конфліктів у сфері містобудування;
- участь у роботі над удосконаленням адміністративно-територіального устрою м. Харкова;
- підготовка експертних висновків щодо проектів нормативно-правових актів Харківської міської ради та її виконавчих органів;
- підготовка пропозицій та рекомендацій щодо можливих шляхів врегулювання найбільш важливих питань життєдіяльності громади.

Аналізуючи минулі роки, можна констатувати – робота була проведена велика, і на кожному етапі нашої співпраці ми виходили на більш якісний і конструктивний рівень.

Але все це не привід заспокоїтися, потреба подальшого розвитку місцевого самоврядування, ускладнення управлінських процесів на рівні міста вимагає нових форм нашої співпраці.

Окремим пунктом Програми розвитку місцевого самоврядування в Харківській області на 2006-2010 роки передбачалося розглянути питання створення Центру сприяння місцевому самоврядуванню та органам самоорганізації населення у Харківській області для здійснення юридичної, науково-практичної, консультаційної допомоги органам і посадовим особам місцевого самоврядування Харківської області з проблемних питань місцевого самоврядування. Закінчується 2011р. однак створення такого центру навіть не розпочали.

Необхідні якісно нові сучасні механізми оперативного вирішення значної кількості питань, які можна швидше і краще вирішити шляхом поєднання наших зусиль, тому пропонується обговорити питання створення за участю Харківської міської ради Науково-практичного центру розвитку місцевого самоврядування, основними напрямками роботи якого мають бути:

А) науково-консультативна робота – більш оперативний розгляд звернень; використовуючи сучасні можливості обміну інформацією, оперативне вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування;

Б) створення площадки для впровадження інновацій у сфері місцевого самоврядування для впровадження рекомендацій науково-практичних конференцій не завжди вимагає прийняття законів, часто достатньо можливостей влади місцевого рівня. НДІ ДБМС проводить опитування депутатів місцевих рад різних регіонів України, результати аналізу яких показують певні тенденції й проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні в цілому, в рамках такого центру можливо спробувати знайти шляхи їх вирішення. Неодноразово зазначалося про необхідність розробки і прийняття закону «Про державно-правовий експеримент», об'єднавши наші зусилля можна цей законопроект розробити, це дасть можливість ширше застосовувати моделювання на рівні міста, регіону для подальшого розвитку місцевого самоврядування (експерименти, інноваційні шляхи становлення і розвитку форм безпосередньої і представницької демократії).

Ці та інші заходи створюють необхідні умови, правове поле для нормального функціонування державних інституцій, упорядкування їх відносин з органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадянами, сприятимуть утвердженню нашої держави як соціальної, правової та демократичної, в якій забезпечення прав і свобод людини є пріоритетним у діяльності.

*Петришин О.В.*³

Змішана республіканська форма державного правління: теорія і практика

Форма правління чи спосіб організації верховної влади в державі, співвідношення вищих органів державної влади між собою, особливості їх формування є провідним елементом форми держави. Вона відображає конфігурацію вищих органів державної влади, відповідає на запитання про те, як загальні функції держави щодо управління суспільними справами розподіляються між ними, яким чином формуються вищі органи державної влади і через які інститути суверенна воля народу втілюється в життя. Власне, кожна держава є у цьому аспекті унікальною. Проте, враховуючи найбільш типові моделі інституційно-функціональної організації вищих органів державної влади, традиційно виокремлюють дві основні форми правління: монархічну і республіканську. Головним є те, що у першому випадку носієм верховної влади в країні є монарх, а населення країни – його підданими, у другому – джерелом влади визнається народ як співтовариство рівноправних громадян.

³ Доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, перший віце-президент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри теорії держави та права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».