

президентом, коли на парламентських виборах перемагає опозиційна президенту політична партія – парламентом. Варто нагадати, що “співіснування гілок влади” – це не лише теоретична конструкція. Таке співвідношення політичних сил підтверджується і французьким досвідом (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002 рр.). Нині Франція функціонує за іншим “партійно-президентським” циклом, однією з причин чого стали конституційні зміни 2000 р., на підставі яких строк повноважень президента скорочено з семи до п’яти років. За чинним законодавством цієї держави президент і депутати нижньої палати французького парламенту обираються на однаковий строк, а їх вибори проходять майже водночас. Така зміна спричинила зміцнення позицій президента і зробила ймовірнішим установаження президентського циклу організації державної влади.

Для України найбільш прийнятною формою правління залишається напівпрезидентська республіка. Це, дійсно, відносно нова форма правління. І головним чинником виникнення змішаного республіканського правління була хронічна політична нестабільність четвертої Французької республіки, адже лише за 14 останніх років перед конституційною реформою змінилось 20 урядів. Спочатку вона оцінювалась фахівцями як “неправильна”, але таких форм правління ставало дедалі більше – Фінляндія, Португалія, Польща, Румунія, Росія, Білорусь, Вірменія, Казахстан та інші країни.

Змішана форма правління зумовлена власним досвідом функціонування української держави, якщо врахувати різні моделі правління, які пропонувались у конституційних проектах, “боротьбу за повноваження” між різними гілками влади, яка завершилась досягненням певного компромісу у вигляді саме змішаної форми правління. Інша річ, що змішана форма правління, відображена в нинішньому тексті Конституції, підлягає вдосконаленню, але навряд чи Україні сьогодні потрібні радикальні зміни в цьому питанні, які можуть спричинити додаткові проблеми для держави та суспільства, зумовлені перелаштуванням функціонування всього державного механізму.

Ю. П. БИТЯК,

д.ю.н., проф.,

перший проректор НУ “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”,

директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України,

академік НАПрН України

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПРІОРИТЕТИ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Питання ефективної організації влади в Україні з моменту проголошення незалежності й донині залишаються, безумовно, одними із найбільш актуальних. За час, що минув, було закладено легітимне підґрунтя української державності, розвиток якої спирається на загальновизнані демократичні принципи. Завдяки цьому наступне здійснення реформ у політичній, економічній та соціальній сферах дозволяє зміцнити основи національної незалежності, ринкової економіки та демократичної політичної системи.

Становлення України як правової, соціальної, демократичної держави позначилося на реформуванні багатьох елементів державного апарату, і, в першу чергу, такої важливої гілки влади, як виконавча. У складних економічних умовах саме від вдалої її організації та ефективної діяльності безпосередньо залежить задоволення основних, повсякденних потреб населення, тому помилки й неефективність виконавчої влади виявляються найбільш швидко й наочно для пересічних громадян.

Упродовж 20 років незалежності України в системі органів виконавчої влади відбулися суттєві процеси перебудови. У цілому ця система пройшла етапи свого зародження, становлення та вдосконалення, що свідчить про її безперервний розвиток і динаміку. Найбільш складним є останній етап, який передбачає приведення її до сучасних політико-правових реалій, які пов’язані з оптимізацією системи виконавчої влади, вдосконаленням 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, здійснено вагомі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (Указ Президента України "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 було подолано проблеми багатofункціональності органів виконавчої влади, недостатнього системного розподілу функцій між органами виконавчої влади, а також внутрішній конфлікт інтересів у діяльності кожного органу.

Поряд із безумовними здобутками у процесах розбудови влади на загальнодержавному та місцевому рівнях, важко не визнати наявність істотних недоліків та прорахунків, адже зроблено далеко не все з того, що необхідно. Адміністративна реформа проводиться не завжди комплексно й 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 в 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 в контрольно-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України. Цим органам мають бути надані повноваження з контролю за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, відповідністю публічних послуг, що надаються територіальним громадам, державним стандартам, виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій, ефективному використанню 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 необхідним 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 взаємовідносин 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 впорядкувати систему адміністративно-територіальних одиниць, раціоналізувати їх межі на принципах територіальності та повсюдності, наблизити органи влади до населення, забезпечити формування самодостатніх територіальних громад, розвиток і належне функціонування місцевого та 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 та 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 й загальне уявлення про державну службу як сукупність службовців та установ у державі й характеризувати її як систему громадських зв'язків і відносин, що сформує суспільно-політичні та державно-правові передумови зв'язку держслужби з життям народу.

Поряд із цим на правовому рівні необхідно закріпити систему чинників, які б дали змогу об'єктивно виявляти й 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 й підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців на засадах використання сучасних технологій менеджменту.

Можна стверджувати, що процес розвитку державної служби на сучасному етапі та в майбутньому необхідно розуміти як здійснення на базі програмно-цільових стратегічних і тактичних документів цілеспрямованих перетворень, наслідком яких стане оновлена система державної служби в Україні. Наразі 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 наголошує, 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 розпоршується 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 й здійснюють їхнє призначення. Невипадково певної критики зазнають самі відносини службовців і 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 вдосконалення 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, в напрямку її

наближення до людини, подолання відчуженості між ними, соціальної спрямованості здійснюваної політики. Основними завданнями адміністративного реформування, поряд із формуванням ефективного механізму державного управління, визнано 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 в центрі уваги міжнародних організацій, Європейського Союзу, які у своїх рішеннях особливо підкреслюють необхідність забезпечення "юридичної визначеності" в реалізації прав і свобод громадян. Україною здійснюються поступові кроки щодо дерегуляції господарської сфери, скорочення або спрощення дозвільно-реєстраційних процедур, упровадження регламентів надання тих чи інших управлінських послуг. Це вимагає віднаходження чіткої грані між адміністративними процедурами та адміністративними бар'єрами, оскільки вона, як свідчить практика, є досить рухливою. Небезпечною є тенденція комерціалізації діяльності з надання адміністративних послуг. Недосконалість і неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне запровадження нових платних послуг викликане, в 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 проголошено відкритість і прозорість їх діяльності. На їх забезпечення спрямовано низку законів України, актів Президента України та Уряду, в тому числі й прийнятий парламентом у січні цього року Закон України "Про доступ до публічної інформації", яким гарантовано право кожної особи на доступ до інформації, що є у володінні органів влади, їх посадових осіб. Постійно вдосконалюються форми взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю, механізми залучення її представників до вироблення державної політики, поглиблюється співпраця із засобами масової інформації. Вимагають активізації роботи з упровадження механізмів і технологій електронного урядування. Задля 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 і процедур, посилити відповідальність за порушення інформаційної безпеки держави у сфері електронних технологій.

Подолання негативних тенденцій відчуження людини від влади неможливе 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. Для подолання цих явищ вбачається за необхідне 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 посадових осіб місцевого самоврядування, з вини яких допущено порушення прав і свобод людини і громадянина, та розробити дієві механізми реального відшкодування матеріальної й 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, відіграючи стратегічну роль у становленні державності, розвитку демократичних засад в управлінні. На всіх його етапах повинні вживатися необхідні заходи щодо законодавчого, кадрового, наукового, інформаційного забезпечення перетворень.

У процесі визначення пріоритетів і механізмів реалізації реформи, вдосконалення процесу державного та муніципального управління велике значення має об'єднання зусиль

громадськості, посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, науковців. Як позитивний приклад такої взаємодії можна навести багаторічний досвід співпраці Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого", Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України з Харківською міською радою, її виконавчими органами.

Перелік проектів, в яких брали активну участь представники (науковці) НУ "ЮАУ" та 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 (Харків отримав певні кошти для її реалізації з Державного бюджету);
- 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 (підготовка проекту Положення про органи самоорганізації населення у м. Харкові – затверджене рішенням 39 сесії Харківської міської ради V скликання від 23.12.2009 р. № 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 для задоволення; подальший розвиток місцевого самоврядування, ускладнення управлінських процесів на рівні міста вимагають нових форм нашої співпраці.

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

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 (головне завдання – підняти організаційно на новий рівень нашу співпрацю): більш оперативний розгляд звернень з використанням сучасних можливостей обміну інформацією; оперативне вирішення проблеми розвитку місцевого самоврядування з використанням нових засобів зв'язку – електронної пошти). Такі форми вже застосовуються, однак це рівень окремих особистих контактів, а має бути цілеспрямована робота в цьому напрямку;

б) створення площадки для впровадження інновацій у сфері місцевого самоврядування:
– для впровадження рекомендацій науково-практичних конференцій не завжди необхідно приймати закони, часто достатньо можливостей влади місцевого рівня, чому б не обговорити можливість впровадження цих рекомендацій;

– 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 можна спробувати знайти шляхи їх вирішення;

– неодноразово наголошувалося на необхідності розробки й прийняття закону “Про державно-правовий експеримент”; об’єднавши наші зусилля, можна цей законопроект розробити, що надасть можливість ширше застосовувати моделювання на рівні міста, регіону для подальшого розвитку місцевого самоврядування (експерименти, інноваційні шляхи становлення і розвитку форм безпосередньої та 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 і громадянами, сприятимуть утвердженню нашої держави як соціальної, правової та демократичної, де забезпечення прав і свобод людини є пріоритетом її діяльності.

О. Г. ДАНИЛЬЯН,

*д.філос.н., проф.,
завідувач кафедри філософії;*

О. П. ДЗЬОБАНЬ,

*д.філос.н., проф.,
професор кафедри філософії
НУ “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”*

ПРОБЛЕМА ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Відомо, що досягнення оптимальної моделі організації публічної влади та створення ефективного конституційно-правового механізму її реалізації є однією з найважливіших проблем на сучасному етапі державно-правового становлення нашої країни, оскільки від якості організаційної структури державних органів влади та місцевого самоврядування великою мірою залежать перспективи розвитку української держави і суспільства.

Зважаючи на місце, роль і соціальне призначення системи публічної влади, особливо актуальною стає потреба теоретичного осмислення найбільш важливих положень, що виступають основою побудови та функціонування цієї системи. Саме визначення пріоритетних засад, правильне розуміння і сприйняття принципів діяльності публічної влади зумовлює можливість їх практичної реалізації з метою максимального наближення України до безпосередньої демократії на всіх рівнях.

Проблеми організації й функціонування публічної (державної) влади завжди знаходилися в центрі уваги науковців. Проте, попри значну увагу до феномена державної влади та принципів її організації, знання про них в юридичній науці мають далеко не завершений характер, тому проблеми державної влади і принципи її організації та функціонування, особливо в умовах конституційної реформи в Україні, залишаються актуальними.

Аналіз різних підходів до поняття “принцип” дозволяє зробити висновок, що в науці немає істотних розбіжностей у розумінні його сутності. Разом із тим у вітчизняній юриспруденції відсутня загально визнана концепція принципів організації та функціонування органів державної влади. У науковій та навчальній літературі, як правило, йдеться не про принципи організації та функціонування державної влади як такої, а про принципи держави в цілому, про принципи організації та діяльності її механізму, апарату. Саме з цієї причини, очевидно, істотно різняться й підходи авторів до виділення принципів організації державної влади.

Наприклад, український дослідник І. Мартиненко виділяє такі принципи організації та функціонування органів державної влади: принцип верховенства права, принцип законності, принцип єдності і розподілу влади, принцип демократизму, принцип гласності.

На думку ж російського вченого О. Хорошильцева, до принципів організації та функціонування органів державної влади належать принципи народовладдя і гуманізму, принципи єдності і розподілу влади, принципи обмежень і прерогатив влади. Причому автор розглядає вказані принципи як парні категорії, що перебувають у тісній єдності та взаємодії.