

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: АДМІНІСТРАТИВНА І ПОЛІТИЧНА СКЛАДОВА**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 1(32), с. 264–268

*Проблеми правового забезпечення функціонування і розвитку системи державного управління традиційно належать до групи найбільш фундаментальних не лише для юридичної науки, а й для сучасної науки державного управління, а також для політичної науки.*

Процес розвитку системи державної влади не може досліджуватись виключно в адміністративному або політичному аспекті. Таке ставлення може спричинити істотне теоретичне спотворення змісту й сутності функціонування системи державної влади. За цієї причини важливою теоретико-методологічною проблемою стає загальний аналіз адміністративної та політичної складових процесу правового реформування системи державної влади в Україні.

Актуальність дослідження проблеми правового забезпечення реформування системи центральних органів державної влади в Україні зумовлюється кількома важливими причинами. По-перше, нині діюча в Україні управлінська парадигма в цілому є неефективною, еkleктично поєднує інститути, що дісталися у спадок від тоталітарного режиму, та інститути, що сформувалися за часи державної незалежності. Існуюча управлінська система не є збалансованою, не відповідає основному завданню – створити демократичну систему державного управління, де б діяли відповідні принципи і противаги, формування, скажімо, центральної і місцевої влади. По-друге, існуюча донедавна напівпрезидентська-напівпарламентська республіка, жорсткий розподіл влади, еkleк-

тичний спосіб формування уряду, відсутність чіткого розподілу функцій і повноважень вищих органів влади – показово свідчили про незбалансованість системи державного управління. По-третє, для українського суспільства вдале проведення реформ на сьогодні видається надзвичайно важливим, але ще вагомішим є суспільна згода, яка здатна забезпечити це успішне реформування [1]. Очевидно, що така згода можлива лише за умови органічного поєднання власне адміністративної та політичної складових зазначеного процесу реформування системи державного управління, і зокрема – центральних органів державної влади.

Таким чином, ставлячи на меті дослідження взаємодії адміністративної та політичної складових забезпечення процесу реформування системи центральних органів державної влади, маємо вирішити такі конкретні завдання: а) визначити основні етапи адміністративного і політичного розвитку системи державної влади в Україні; б) схарактеризувати основні проблеми взаємодії вищих органів державної влади в Україні періоду 2006–2011 рр.; в) запропонувати конкретні шляхи правового і політичного розв'язання існуючих проблем в системі державного управління сучасної України.

Як відомо, для системи державного управління перехідного періоду визначальною ознакою є двоїстий характер системи управління, в якій співіснують елементи як попереднього ладу, так і ті елементи, що з'явилися нещодавно як результат спроб скерувати суспільство і державу на шлях демократичного розвитку. Демократичні процедури розробки та втілення політичних рішень підмінюються неформальними “візантійськими” способами правління, що об'єктивно підносить роль тіньових груп жорсткого адміністративно-бізнесового впливу – фінансово-олігархічних кланів [2].

Загалом у становленні та розвитку організаційних структур державного управління України можна виокремити такі основні етапи розвитку. Перший етап – реформування владних інститутів за часи існування СРСР. Другий етап – створення та розбудова владних інститутів незалежної держави, вибір стратегії розвитку. Третій етап – перемога президентської гілки влади та закріплення владних преференцій у новій Конституції України. Спроба остаточно зафіксувати примат президентської вертикалі за допомогою Всеукраїнського референдуму. Четвертий етап – послаблення президентської гілки влади внаслідок глибокої політичної кризи восени 2000 – взимку 2001 р. Політична реформа, що вступила в силу 1 січня 2006 р., продовжила цю тенденцію, рухаючи влаштування політично-адміністративного устрою України в напрямі парламентсько-президентської республіки з наданням більших повноважень представницьким виборчим органам на всіх рівнях. І, нарешті, останній, п'ятий етап – це відміна політичної реформи 2004 р. Конституційним Судом України на початку 2010 р. і фактичне повернення до Конституції України зразка 1996 р.

Перелічені етапи характеризують наступні визначні події. 29 жовтня 1989 р., в період реформування Союзу РСР, до Конституції УРСР 1978 р. вперше були внесені зміни до існуючих на той час політико-владних відносин. У 1990 р. Верховна Рада України розпочала процес внесення змін до Конституції УРСР, що започатковує процес

конституційно-політичної реформи. Було припинено дію ст. 6 Конституції УРСР, тобто скасована монополія на владу КПКР/КПУ; сформовано новий вищий законодавчий орган державної влади, на який поклалися функції виконання державного управління – Кабінет Міністрів УРСР. 18 квітня та 21 травня 1991 р. до Конституції України вносяться зміни щодо назви та посад в уряді. Саме з цього часу Україна отримує свого прем'єр-міністра та Кабінет Міністрів Української РСР. Подальші зміни у Конституції УРСР були пов'язані із заснуванням посади Президента УРСР. Вибори Президента України і грудневий референдум 1991 р. остаточно закріпили факт існування державної незалежності України. Однак подальший конституційний процес, який розпочався з 1992 р., був продиктований логікою політичної боротьби всередині України. Введення інституту представників Президента у 1992 р. фактично ліквідувало владну монополію представницьких органів влади. Відповідно до вимог Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве та регіональне самоврядування” (1992 р.) було ліквідовано виконавчі органи районних та обласних рад як управлінські системи, із наданням радам всіх рівнів функції представницького органу. 18 листопада 1992 р. протистояння між Президентом України та Верховною Радою завершується передачею значних повноважень від законодавчого органу до уряду, який отримує право видавати декрети. Водночас, Президента України було позбавлено права видавати укази з економічних питань, які ще не були врегульовані законами України. Щоправда, 19 грудня 1992 р. Верховна Рада України унормовує перелік питань, з яких можуть видаватися декрети. Після закінчення 21 травня 1993 р. терміну експерименту декретотворення на прохання Президента України йому знову було повернено право видавати укази з питань економічної реформи, не врегульовані законами України, які мали діяти до прийняття парламентом відповідних законів. У подальші роки прагнення Президента зміцнити свої повноваження й повноваження виконавчої влади в цілому та

сформувати президентсько-парламентську республіку знайшли своє відображення в Законі України “Про державну владу та місце самоврядування” від 18 травня 1995 р. 8 червня 1995 р. перманентне протистояння Президента і парламенту завершується підписанням Конституційного Договору. По суті, з червня 1995 р. по червень 1996 р. Україна перебувала фактично у стані президентської республіки на тлі початку напруженої роботи щодо ухвалення нової редакції Конституції України. Після закінчення терміну дії Конституційного Договору конфлікт виконавчої та законодавчої гілок влади було призупинено 28 червня 1996 р. прийняттям нової Конституції України: Україна залишилася президентсько-парламентською республікою; згідно з перехідними Положеннями Конституції за Президентом було залишено на рік право видавати укази з економічних питань; визначено усталені принципи організації державної влади та політичного ладу.

Найвищим рівнем політичного керівництва в Україні, згідно з Конституцією 1996 р., став інститут президентства, який було створено як системотворчий компонент розбудови політико-владних відносин незалежної держави, що було виражено у зазначених вище законодавчих актах. Стратегія політичної реформи була зорієнтована на зміцнення цього інституту, перерозподіл повноважень між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України. Було підсилено статус Глави держави як гаранта політичної стабільності в державі, ініціатора й арбітра широкого суспільного діалогу між різними політичними силами. Відтак інститут президентства мав стати тим фактором, який урівноважує парламент з урядом і активно впливає на політичне життя. При цьому адміністративні обов'язки Президента стосовно уряду, на думку експертів, могли б бути виписані у формі контрольних повноважень або у формі партнерства [3]. Дехто з експертів відмічали посилення ролі Президента у виробленні й упровадженні державної політики за часи державної незалежності; вказували на те, що в перехідних умовах потрібне посилення ролі інституту президентства, зміцнення вертика-

лі виконавчої влади на чолі з Президентом: така побудова виконавчої влади мала забезпечити стабільність уряду, незалежність від змін політичної кон'юнктури, прагматичний принцип його формування, оперативність політичного та адміністративного управління [4]. За висновком політичних експертів та дослідників, внаслідок змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р. Кабінет Міністрів з органу, підпорядкованого Президенту значно більше ніж Парламенту, перетворився на орган влади, практично незалежний від Глави держави, який фактично втратив вплив на механізм виконавчої влади; юридичні наслідки Закону вели до усунення Президента від керівництва внутрішньою і зовнішньою політикою [5]. Від Президента до Кабінету Міністрів перейшли такі повноваження: утворення, реорганізація та ліквідація міністерств, інших ЦОВВ; призначення на посади та звільнення за подання прем'єр-міністра керівників ЦОВВ, які не належать до складу Кабінету Міністрів; до прем'єр-міністра – подання на розгляд Верховної Ради кандидатури членів Кабінету Міністрів.

Внесенні зміни до Конституції закріпили підпорядкування місцевих держадміністрацій одночасно уряду і Президенту і не врегулювали проблему балансування повноважень між основними гілками влади, проблеми взаємодії парламенту й уряду. Підпорядкованість органів виконавчої влади двом чи кільком вищим органам можливо виправдати лише за умов чіткого визначення функціональних прав і обов'язків. Якщо ж усі вищі установи намагатимуться здійснювати керівництво з усіх питань, важко буде уникнути не тільки надмірного дублювання, а й навіть вакууму в управлінні [6]. Існує нагальна потреба такого удосконалення чинного законодавства, яке унеможливить конкурентну боротьбу за вплив на виконавчу владну вертикаль. Така думка поширена не лише серед науковців та експертів, а й серед представників виконавчої влади, зокрема в контексті запровадження нових механізмів формування уряду коаліцією парламентських фракцій, встановлення їхньої політичної коаліційної відповідальності.

Фактично ключовим завданням політико-адміністративної модернізації України в контексті проведення реформи системи державної влади є запровадження дієвих механізмів, які б забезпечували, з одного боку, формування уряду на основі домовленостей провідних парламентських сил, а з другого – чітко встановлювали політичну відповідальність парламентської більшості. Запровадження механізму коаліційного формування уряду та кардинальне підвищення його ролі слід розглядати як провідний напрям політико-адміністративної модернізації держави. Кожен новий носій посади глави держави опиняється у заданій системі інституційних рамок, що зумовлює його поведінку, створюючи певні межі простору для індивідуальної діяльності, чітко окреслені межі, за які президент не може вийти. Система взаємовідносин усередині інституту президента та між цим інститутом та іншими інститутами – парламентом, за умов змішаної форми правління – прем'єр-міністром, визначається не лише існуючими нормами, а й партійною належністю та персональними характеристиками представників зазначених інститутів. Разом з тим, важливим елементом удосконалення системи державної влади в Україні уявляється питання оптимізації відносин між президентом і парламентом. Відсутність конституційної практики політичної відповідальності призвела до того, що ці два найголовніші суб'єкти політики жодного разу не брали на себе політичної відповідальності – шляхом саморозпуску чи відставки – за недоліки у функціонуванні владного механізму, за стан справ у державі. Створення необхідних умов для ефективної роботи уряду означає формування конструктивної, відповідальної парламентської більшості, формування нею на основі домовленостей, узгодження інтересів провідних парламентських сил коаліційного уряду, а також запровадження дієвих механізмів, які б чітко та однозначно встановлювали політичну відповідальність цих сил як за діяльність уряду, так і за власні дії.

Виходячи з аналізу відносин, що існують в організаційній сфері діяльності виконавчої влади, як комплексу організаційно-технічних функцій виконавчої влади, що надаються на платній основі, можна зробити висновок, що заради скорочення кадрів технічного апарату органів виконавчої влади на користь посилення засад демократизації громадянського суспільства ці функції доцільно доручити підприємництву [7].

Отже, узагальнюючи результати проведеного нами дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, зміст політико-правового реформування системи державного управління в Україні визначає її спрямування на поступову трансформацію ієрархічної системи управління в поліархічну; децентралізацію управлінських повноважень серед суб'єктів прийняття державно-управлінських рішень; автономізацію управлінських структур на основі розподілу управлінських повноважень. У цьому плані вельми важливим є посилення плануючих, координуючих та контрольних засад діяльності органів державного управління, які б забезпечували проведення єдиної державної політики при широкому використанні ринкових реформ, за рахунок зведення до необхідного мінімуму функцій безпосереднього керівництва, що здійснюються конкретним органом державного управління. По-друге, організаційні структури державного управління повинні пройти своєрідну процедуру структурного аудиту, що сприятиме радикальній раціоналізації витрат на утримання державного апарату й органів самоврядування. По-третє, важливим напрямом адміністративно-правового і політичного реформування системи державного управління слід також вважати вдосконалення організації роботи громадських рад при органах державної влади, розвиток громадського контролю за їх діяльністю. Усе це дасть можливість органічно сполучити такі два важливі аспекти, які визначають процес розвитку будь-якої сучасної системи державної влади як власне адміністративний та політичний.



## Література

1. Здіорук С. І., Бичек В. В. Проблеми функціонування політичних партій України в системі владних відносин: Монографія. – К.: НІСД, 2001. – С. 87.
2. Політична реформа як засіб демократизації українського суспільства // Матеріали наук.-практ. конф. м. Харків, 18 квіт. 2003. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ "Магістр", 2003. – С. 139–140.
3. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні // Матеріали Всеукр. семінару та коорд. наради "Ресурсне забезпечення місцевого і регіон. розвитку". – К., 10 листоп. 2001 р. – К.: Логос, 2002. – С. 263.
4. Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політ. наук // Матеріали "круглого столу". – К., 13 квіт. 2001. – К.: УАДУ, 2001. – С. 129.
5. Держалюк О. М. Закон України "Про Кабінет Міністрів України": основні суперечності // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2 (3). – С. 187.
6. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку. – К.: Парламент. вид-во, 2002. – С. 123.
7. Пахомов І. Адміністративна реформа: предмет реформування // Право України. – 2004. – № 3. – С. 24.

*Проаналізовано основні проблеми правового забезпечення реформування систем центральних органів державної влади в контексті запровадження адміністративно-правової реформи та вдосконалення правових основ взаємодії вищих органів державної влади. Досліджено політичну і правову складову цього процесу, вказано на конкретні шляхи правового розв'язання об'єктивних проблем у процесі державного управління в Україні.*

*Проанализированы основные проблемы правового обеспечения реформирования систем центральных органов государственной власти в контексте внедрения административно-правовой реформы и совершенствования правовых основ взаимодействия высших органов государственной власти. Исследованы политическая и правовая составляющие этого процесса, указано на конкретные пути правового решения объективных проблем в процессе государственного управления в Украине.*

*The above analysis of the major problems of reforming the legal systems of central government in the context of implementing the administrative and legal reform and improvement of legal framework for the interaction of higher authorities. Studies of political and legal components of this process, shown in specific ways to resolve legal objective problems in the governance process in Ukraine.*

Надійшла 5 грудня 2011 р.