

спричинити суспільно небезпечні наслідки; навчання громадян правилам і безпечному користуванню вогнепальною і газовою зброєю, перевірка знання названих правил; проведення виховної роботи і надання соціальної допомоги громадянам, що звільнилися з місць позбавлення волі, і т. п.

Як правові форми регулятивного характеру варто розглядати діяльність по оформленню і видачі працівниками міліції громадянам і організаціям різних дозволів, ліцензій і інших документів, що дозволяють їм реалізувати свої суб'єктивні права в сферах, що знаходяться під загальним наглядом таких служб органів внутрішніх справ, як дозвільної системи, державної автомобільної інспекції, паспортно-реєстраційної і міграційної служби та ін.

За допомогою правоохоронних форм, що виражаються в застосуванні до фізичних і юридичних осіб примусових заходів, підрозділи міліції, що здійснюють адміністративний нагляд, усувають обставини, які загрожують суспільним відносинам, що охороняються законом, припиняють факти порушень правил поведінки, забезпечують притягнення порушників до відповідальності.

З метою виявлення фактів порушень громадського порядку і безпеки, прийняття до порушників передбачених законодавством заходів міліція застосовує такі методи: безпосереднє спостереження за виконанням посадовими особами і громадянами встановлених правил; періодичні перевірки виконання підприємствами, установами й організаціями правил, нагляд за дотриманням яких віднесений до компетенції міліції; виявлення порушень при перевірці скарг і заяв громадян.

При виявленні порушень у ході здійснення адміністративного нагляду співробітник міліції, вживаючи заходів по усуненню виявлених відхилень від діючого законодавства, оформляє ці факти різними документами, з яких найчастіше часто складаються рапорт, акт, протокол.

Вид зазначених документів залежить як від посади працівника міліції в системі міліції, так і від суті виявленого порушення.

Таким чином, здійснюючи адміністративний нагляд, працівники міліції виявляють факти порушень, а також обставини, які здатні дестабілізувати суспільні відносини в підконтрольних сферах, дають їм юридичну оцінку і застосовують заходи впливу відповідно до чинного законодавства.

Підсумовуючи викладене можна зробити висновок про те, що адміністративний нагляд міліції це — систематичне спостереження працівниками міліції за точним і неухильним дотриманням підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами правил, які регулюють громадський порядок і громадську безпеку, з метою забезпечення безпеки особистості і громадського порядку шляхом попередження і припинення правопорушень, виявлення і притягнення порушників до відповідальності або прийняття до них інших заходів впливу.

#### *Література*

1. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — Москва, 2000. — С. 394.
2. Ярмачі Х. П. Поняття і значення нагляду в Україні // Митна справа. — 2003. — № 1. — С. 98.
3. Адміністративне право України: Підручник // За ред. Ю. П. Бітяка. — Х., 2000.
4. Адміністративне право України: Підручник // За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 896.
5. Васильев А. С. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. — Х., 1999. — 234 с.
6. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса. — 2003. — С. 309.
7. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М., 2000. — 623 с.
8. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій. — К., 1996.
9. Административная деятельность органов внутренних дел (Общая часть): Учебник / Под ред. А. П. Коренева. — М., 1997. — С. 271.

УДК 342.9.001.73:352

*М. М. Юрченко*  
канд. політ, наук, доцент кафедри  
державно-правових дисциплін  
Одеського юридичного інституту НУВС

### **АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА ТА РЕГІОНИ**

Одним з пріоритетних напрямів українського державотворення в сучасний період є проведення адміністративної реформи. Адміністративна реформа має на меті істотне підвищення ефективності системи управління в нашій країні. Йдеться передусім про вдосконалення управлінської вертикалі,

розмежування і збалансування повноважень та відповідальності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Важливою складовою адміністративної реформи є державна регіональна політика. Саме вона покликана передбачати створення ефективно діючої системи влади та управління в центрі і на місцях, здійснити фінансово-економічне та нормативно-правове забезпечення територій на основі оптимального поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів. Разом з тим, державна регіональна політика має надати динамізму регіональному соціально-економічному розвитку, повніше залучати ресурсний потенціал регіонів, використовувати переваги територіального розподілу і кооперації праці. Це, в свою чергу, передбачає підвищення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за розв'язання поточних і перспективних проблем очолюваних ними територій.

Для правового забезпечення проведення адміністративної реформи необхідне сучасне юридичне підґрунтя. Слід зазначити, що, на момент початку проведення адміністративної реформи, серйозних науково-правових напрацювань стосовно змісту, напрямів та шляхів реформування в адміністративній сфері, на жаль, практично не було. Концепція адміністративної реформи — це перш за все відтворення поглядів юридичної науки на проблеми розвитку інститутів виконавчої влади і державного управління. Вперше ці погляди були узагальнено представлені у виданні Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України [1]. Коли мова йде про законодавче забезпечення державного будівництва, слід пам'ятати, що за період незалежного існування в Україні прийнято досить велику кількість законів та інших нормативно-правових актів. Однак за відсутності досвіду цілісної концепції переходу від тоталітарного до демократичного суспільства, багато з них виявилися відірваними від життя. Однією з причин цього є те, що світовий досвід реформ у пострадянському просторі спрацювати не міг. Просуватися вперед можливо було лише методом спроб і помилок, спрямовуючи законодавство на вирішення нагальних проблем сьогодення, а не працюючи на перспективу.

Одним з пріоритетних напрямків державно-правового будівництва є реформування системи державного управління в Україні, яке відбувається на основі положень Концепції адміністративної реформи, розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи на чолі з Л. М. Кравчуком [2]. Указом Президента України від 22 липня 1998 року затверджені конкретні заходи щодо впровадження в життя зазначеної Концепції [3]. До достоїнств Концепції слід віднести те, що їй властивий досить високий рівень логічності, чіткості і формальної визначеності положень, що забезпечує їх значну імплементаційну придатність, тобто придатність до безпосереднього запровадження в нормативно-правових актах. А основний недолік у тому, що Концепції бракує комплексності, тобто багатодисциплінарного аналізу. Хоч сама адміністративна реформа — це далеко не суто юридична, а комплексна проблема, яка потребує багатоаспектного підходу до свого розв'язання. Зокрема, в Концепції недостатньо представлені системологічні, організаційно-економічні, соціально-психологічні та деякі інші аспекти аналізу. Особливо помітно відчувається відсутність політико-державотворчих прогнозів, пов'язаних з оцінкою тенденцій розвитку форм нашої держави. Сам текст Концепції не повинен сприйматись як директива, імперативний документ, а тим більше як догма. Концепція є науково-рекомендаційним документом, в якому з багатьох питань містяться постановки і варіанти вирішення евристичних (тобто “пошукових”) завдань. У цьому сенсі положення Концепції мають значення орієнтирів для прийняття політичних і законопроектних рішень [4].

Серед завдань адміністративної реформи, одним з найгостріших постає сьогодні реформа регіональної політики, яка безпосередньо пов'язана з децентралізацією влади і передбачає перерозподіл повноважень між центром і регіонами на користь останніх. Глава держави неодноразово наголошував на необхідності опрацювання нової регіональної політики, суть якої полягає в розширенні самостійності та відповідальності місцевих органів влади у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій, міст, селищ та інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно історичних традицій. (Підтвердженням цього, зокрема, є Проект Закону “Про внесення змін до Конституції України” [5]). Децентралізація влади і відповідальність покликана посилити загальнодержавні інститути влади, оскільки дозволяє зосередитись на ключових проблемах державного будівництва. Державну регіональну політику слід розглядати як систему заходів органів державної влади та місцевого самоврядування, що має забезпечити ефективне управління економічними та соціальними процесами у державі в цілому та її складових.

Особливості взаємовідносин центру і територій визначаються помітною активізацією місцевих інтересів. Для їх захисту використовуються як механізми представницької демократії, так і відкрите чи приховане лобювання в структурах державної влади. За цих обставин особливого значення набуває завдання забезпечення загальнодержавних інтересів, вирішення якого неможливе без напрацювання

відповідних теоретичних та практичних засобів і механізмів. Вдосконалення територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування має відбуватися з урахуванням особливостей здійснення адміністративної реформи.

Взаємовідносини між центром і територіями щодо регіонального розвитку повинні будуватися на довгостроковій основі, з законодавчим визначенням засад державної підтримки регіонів. Децентралізація влади у сфері відповідальності та повноважень має супроводжуватися процесом розподілу фінансових ресурсів між державним і місцевими бюджетами. Місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування мають бути надані такі доходні джерела, які дозволять їм самостійно фінансувати виконання покладених на них функцій та завдань. Сьогодні надається перевага моделі місцевого самоврядування, поширеній в країнах Європейського Союзу: місцеве самоврядування користується лише правовою, організаційною та фінансовою автономією щодо державної влади, а не є її різновидом [6].

Проблема реформування місцевої влади надзвичайно складна, і навіть небезпечна. Проте безперечно одне: реформування місцевої влади необхідно провести хоча б для того, щоб остання відчула зацікавленість в існуванні центру. Інакше, враховуючи економічну, регіональну та культурно-етнічну різноманітність України, дезінтеграція може набути стихійних форм з усіма наслідками, які випливають звідси. Складовими у реформі місцевої влади мають бути: реформування виконавчої влади на місцях; реформування місцевого самоврядування; налагодження механізму представництва інтересів регіонів у центрі. Реформування місцевої влади має насамперед інституційний характер. Проте формально-інституційні перетворення самі по собі нічого не дадуть без перетворень у сферах, які забезпечують виконання повноважень тих чи інших інститутів.

Реформування місцевої виконавчої влади має виходити насамперед із потреби позбавити місцеві державні адміністрації не властивих їм функцій, тобто тих, що не пов'язані із забезпеченням інтересів держави у певному регіоні. Досить уважно прочитати Закони “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні”, щоб побачити запрограмованість конфлікту між адміністраціями та відповідними радами. Адже більшість функцій та повноважень, особливо в галузевому плані, ними дублюються. Єдиним виходом із цієї конфліктної ситуації може бути якісна зміна функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій. А саме — за ними мають залишитися тільки функції загальнодержавного значення.

Саме районні та обласні ради мають взяти на себе реалізацію місцевих програм економічного та соціогуманітарного розвитку, утримання об'єктів спільної власності територіальних громад. Проте навіть чіткий та оптимальний розподіл владних повноважень не приведе до позитивних зрушень, якщо відповідно до нього не буде трансформовано бюджетну систему. Адже виконання тих повноважень, які є сьогодні в органів місцевого самоврядування, внаслідок неефективності бюджетної системи здійснюється, в кращому разі, на 50 відсотків. Досі точаться дискусії з приводу контролю коштів місцевих бюджетів. Паралельно з реформуванням бюджетної системи мають відбутися перетворення у відносинах власності. На відміну від бюджетних розрахунків тут неможливо виробити математично точний підхід. Але чіткість у відносини власності на регіональному рівні внести необхідно. Оскільки районні та обласні ради представляють спільні інтереси відповідних територіальних громад, то саме вони здійснюють управління спільною власністю цих громад. У той же час за державними адміністраціями залишається управління підприємствами та іншими об'єктами державної форми власності [7].

Здійснення вищезазначених кроків у сферах бюджетної та майнової політики, паралельно з реформуванням місцевої державної влади та місцевого самоврядування, дасть змогу в короткий термін оптимізувати систему державного управління шляхом чіткого розмежування повноважень і реального забезпечення їх виконання фінансами та майном. Однак забезпечення ефективної координації місцевої та центральної влади можливе тільки тоді, коли місцева влада буде відповідно представлена у центрі. Це стане можливим за умови створення двопалатного парламенту. Але використання гасла двопалатного парламенту лише з агітаційних міркувань насправді може мати непередбачувані наслідки. Дехто каже про недоцільність створення ще одного владного інституту, про загрозу федералізації та дезінтеграції тощо. Проте жоден із цих аргументів не спрацьовує на тлі тих безперечних переваг, які надає державі створення верхньої палати.

Необхідність появи цього інституту впливає з самої логіки адміністративної реформи. Що більше місцеві державні адміністрації позбавлятимуться не властивих їм функцій, їхні голови перетворюватимуться на справжніх політичних діячів, чийм основним завданням стане дотримання балансу між державними та регіональними інтересами. Зрозуміло, для такого перетворення потрібно введення інституту прямих виборів голів обласних державних адміністрацій. Це, безперечно, підвищить

авторитет та політичний статус останніх, встановиться баланс між державними та регіональними інтересами, внаслідок чого зазнає докорінних змін сама філософія державного управління. Окрім того, до складу, верхньої палати мають входити і голови обласних рад, що надасть цьому органу ширшого представницького характеру. Створення двопалатного парламенту є необхідним кроком у процесі надання регіонам реальних владних повноважень та розбудови міцної держави.

Розробка і реалізація ефективної державної регіональної політики безпосередньо залежать від реального розв'язання проблеми зміцнення кадрової основи місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. На превеликий жаль мають місце негативні тенденції, помилки при доборі та формуванні керівного складу місцевих органів виконавчої влади.

Сьогодні Президент України ставить головною вимогою до керівників органів виконавчої влади їх персональну відповідальність за ситуацію на місцях. Саме вони мають нести повну відповідальність за все на підвідомчих територіях. Нині одна з найважливіших проблем — розробка і прийняття пакета законодавчих актів, які регламентуватимуть регіональну політику в нашій державі. Законодавчу основу забезпечення реалізації Концепції державної регіональної політики, виходячи з положень Конституції України, мають скласти акти, спрямовані на впровадження концептуальних засад адміністративної реформи, реформації адміністративно-територіального устрою, міжбюджетних взаємовідносин, програми підтримки і розвитку місцевого самоврядування.

Регіональні аспекти мусять відобразитися в законопроектах про двопалатний парламент, вибори народних депутатів України, про Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом з питань регіональної політики, соціально-економічне планування в Україні, місцеві податки і збори, про органи самоорганізації населення, службу в органах місцевого самоврядування, стимулювання розвитку регіонів, державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії.

Політика держави щодо адміністративно-територіальних одиниць повинна бути гнучкою і динамічною, зрозумілою і конструктивною, має враховувати місцеві та регіональні особливості, специфіку наявних в регіонах соціально-економічних проблем. В її основі мусить лежати підхід до областей як до соціально-економічної цілісності, здатної розвиватися завдяки ефективній роботі всієї загальнонаціональної системи. Тому регіональна політика має спрямовувати розвиток окремих територій на соціально-економічне піднесення всієї країни.

Державна регіональна політика та державне управління не повинні призвести до виникнення багатовладдя, а потім і до можливого протистояння між центральною і місцевою владами. Продумане, цілеспрямоване управління найважливішими економічними і соціальними процесами з центру, доповнене широкою самостійністю і відповідальністю територій, буде гарантією міцної, заможної України.

#### *Література*

1. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні. Наукова доповідь // За заг. ред. Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова. — К., 1995. — 24 с.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998. — 62 с.
3. Відомості Верховної Ради України. — 1998.
4. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука // Право України. — 2002. — № 3. — С. 20–27.
5. Україна. Закони. Проект закону України “Про внесення змін до Конституції України”: На всенародне обговорення. — К.: Преса України. — 2003. — 80 с.
6. Яковенко О. Управління регіоном: збалансування повноважень та відповідальності органів влади // Урядовий кур'єр. — 2000. — 25 жовтня. — С. 4.
7. Онопенко В. Регіональні інтереси: бажані й дійсні // Голос України. — 2000. — 21 березня. — С. 12.