

УДК 342.51(477)

Ю.М. Кириченко

ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Після розпаду СРСР, обрання незалежною державою Україною демократичного шляху розвитку постало питання пошуку моделі ефективного вироблення та реалізації державної політики, яке залишається в Україні вкрай актуальним і сьогодні, оскільки є одним із спірних питань, що призводять до політичних протистоянь. Перші десятиріччя державотворення в Україні дають можливість стверджувати про відсутність системних та послідовних поглядів щодо стратегічних напрямів трансформації здійснення функції вироблення та реалізації державної політики у суб'єктів державної влади.

У радянські часи органи виконавчої влади в механізмі державної влади здійснювали лише функцію виконання вже прийнятих рішень. Політичні рішення, які й формували державну політику, за умов однопартійної системи приймалися органами політичного керівництва – комітетами Комуністичної партії. У перші роки існування нашої держави функцію вироблення державної політики взяв на себе Парламент, оскільки не існувало інших державних органів, які б були на той час спроможні здійснювати це. Проте самостійно Парламент як орган державної влади нездатний ефективно здійснювати функцію вироблення державної політики внаслідок принципів організації його діяльності, зокрема занадто великого кількісного складу та відсутності механізмів реалізації державної політики. Конституційне закріплення президентсько-парламентської форми правління в умовах політично неструктурованого Парламенту (без сталої парламентської більшості за наявності великої кількості позапартійних народних депутатів України) та загалом несформованої політичної системи в Україні сприяли фактичному відновленню попередньої моделі вироблення та реалізації державної політики, за якої роль партійних органів фактично став виконувати Президент України та його Адміністрація. При цьому Кабінет Міністрів України був суто виконуючим державним органом, основним завданням якого було виконання політичних рішень, прийнятих в Адміністрації Президента.

На сьогодні нарешті спостерігається зміна ролі Уряду, що є логічним політико-правовим результатом розвитку сучасної демократії [1, с. 295]. Катализатором цього процесу стала належність глави держави та Кабінету Міністрів України до різних політичних таборів. Перед державною владою постало питання пошуку оптимальних механізмів вироблення та реалізації державної політики саме в системі виконавчої влади. З приводу цього науковці підкреслювали необхідність чіткого закріплення за Урядом функції формування (розробки) державної політики в майбутньому Законі «Про Кабінет Міністрів України» [2, с. 7]. Проте, незважаючи на прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [3], законодавство України досі не містить належного пра-

вового регулювання процесу вироблення та реалізації державної політики органами виконавчої влади. Це вкрай негативно позначається на здатності держави впроваджувати якісну, ефективну та прозору державну політику, що базується на оптимальному врахуванні різних суспільних потреб, інтересів, цінностей, пріоритетів.

Насамперед слід зазначити, що законодавство не містить визначень у сфері вироблення політики. Так, відкритим залишається питання – що ж таке державна політика. Законодавчо не визначено такі основні поняття у сфері впровадження державної політики, як політична програма, державна політична посада, політична відповідальність. На наш погляд, належне правове врегулювання вироблення та реалізації державної політики слід почати із законодавчого визначення базових понять у цій сфері.

З'ясуємо, що ми розуміємо під терміном «державна політика». Не заглиблюючись у теоретичні питання аналізу змісту поняття «державна політика», зауважимо, що з практичної точки зору насамперед важливим є сутнісний аспект реалізації державної політики, а саме ефективність та своєчасність вирішення суспільних та державних проблем [4, с. 124]. Виходячи з цього, державну політику ми розглядатимемо як стратегічні цілі розвитку держави та обумовлені ними напрями діяльності держави, схвалені рішеннями уповноважених органів державної влади, формування та реалізація яких здійснюється органами виконавчої влади. Таке визначення державної політики було запропоноване Президентом України у своєму проекті Закону України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади», внесеному до Верховної Ради України в жовтні 2006 року [5]. У вказаному законопроекті містилися визначення й інших політико-правових понять. На жаль, у прийнятому 21 грудня 2006 року Законі України «Про Кабінет Міністрів України» відсутні визначення понять, які пов'язані з процесами вироблення та реалізації державної політики. На наш погляд, саме в законі про Уряд, головним завданням якого є вироблення та проведення державної політики, повинно бути приділено увагу визначенню політико-правових термінів.

Слід зазначити, що схоже визначення державної політики було надано й Конституційним Судом України при вирішенні компетенційного спору між Парламентом та Урядом щодо формування та реалізації цінової політики та політики соціального захисту як складових державної політики [6]. Так, Конституційний Суд України розуміє поняття «державна політика» як стратегічні напрями діяльності держави в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, правовій та інших сферах її внутрішнього життя, а також у сфері відносин з іншими державами на певну історичну перспективу. Засади внутрішньої і зовнішньої політики – це відправні ідеї, основні принципи стратегічної лінії діяльності держави в названих сферах. Вони є базою для проведення політики органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України.

Аналіз практики Конституційного Суду України свідчить про відсутність чіткого розмежування повноважень між Президентом, Парламентом та Урядом України у сфері формування та реалізації державної політики. Так, Конституц-

ійний Суд України визнавав неконституційними Закон України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» від 23 липня 1998 року, деякі положення Закону України «Про ціни і ціноутворення» про встановлення цін і тарифів на житлово-комунальні та інші послуги [7] на підставі перевищення Парламентом меж своїх повноважень та втручання в повноваження органів виконавчої влади щодо формування та реалізації ними державної політики. Спірні моменти виникають і щодо меж повноважень Президента та Уряду у сферах зовнішньої політики, оборони та національної безпеки.

Основним недоліком прийнятого Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (далі – Закон) є, на наш погляд, відсутність належної правової регламентації здійснення основного завдання Уряду – вироблення та реалізація державної політики [8, с. 23]. По-перше, він не привніс конкретизації меж повноважень вищих органів влади у сфері вироблення та реалізації державної політики, що негативно позначається та буде позначитися на ефективності та якості державної політики, оскільки неминуче сприятиме виникненню компетенційних спорів між вищими органами влади. По-друге, Закон не створює умов для ефективного виконання Урядом, міністрами функції вироблення політики (як зазначалось, однієї зі своїх основних функцій), зокрема недостатньо розмежовує політичні та адміністративні функції та посади, не містить визначення системи органів виконавчої влади, що не дає можливості врегулювати виконання Кабінетом Міністрів України як вищим органом у системі органів виконавчої влади функції вироблення державної політики та подальшої її реалізації. На наш погляд, це можливо було досягти шляхом чіткої регламентації механізмів вироблення та реалізації державної політики Урядом, визначення завдань та основних функцій Уряду за напрямками державної політики, визначення системи органів виконавчої влади.

Саме Уряд формулює державну політику та як вищий орган у системі органів виконавчої влади має можливість ефективно її реалізовувати. Для ефективності впровадження державної політики, на наш погляд, слід чітко розділяти функції органів виконавчої влади на дві категорії. А саме політичну функцію органів виконавчої влади (впровадження державної політики) та їхні адміністративні функції: реалізація політичних рішень, надання адміністративних послуг, здійснення контролюючих функцій тощо.

Кроком вперед у цьому напрямі є законодавче визнання посад членів Кабінету Міністрів України політичними [9; 5, ст. 6]. У продовження цього правильного напрямку насамперед необхідно законодавчо чітко визначити принципи та механізми формування державної політики органами виконавчої влади.

Так, формування державної політики органами виконавчої влади повинно здійснюватися на принципах єдності державної політики та відкритості. Для забезпечення ефективного виконання функції вироблення та реалізації державної політики вся діяльність органів виконавчої влади повинна базуватися на принципах субсидіарності та децентралізації, сталого розвитку, безперервності роботи, раціоналізації. Розглянемо зазначені принципи детальніше.

Фактично Уряд є синтезатором політичних позицій Парламенту та глави держави, виразником їх узгодженої політичної волі [10, с. 10]. Під принципом єдності державної політики ми розуміємо формування органами виконавчої влади державної політики на засадах, визначених Верховною Радою України на основі актів Президента України та забезпечення однакової її реалізації на всій території держави. В цьому аспекті важливого значення набуває Програма діяльності Кабінету Міністрів України, процедура її розгляду та схвалення Парламентом. Саме цей документ повинен фіксувати офіційний політичний курс держави.

Одним із базових демократичних принципів формування державної політики є відкритість (прозорість, гласність), врахування громадської думки при прийнятті важливих державних рішень. Так, державна політика не повинна відриватися від суспільної свідомості, не повинно відбуватися розриву між виконавчою владою та громадянином. Для проведення якісної ефективної державної політики вкрай необхідно забезпечити постійний взаємний обмін інформацією між органами виконавчої влади та суспільством або «процес інформаційної координації». Налагодження цього процесу передбачає два моменти: по-перше, забезпечення постійного об'єктивного, неупередженого та всебічного інформування суспільства про діяльність органів виконавчої влади, гарантування доступу кожного в обсягах та порядку, визначених законом, до інформації про діяльність цих органів та, по-друге, забезпечення громадського обговорення найважливіших та таких, що впливають на реалізацію прав і обов'язків громадян України, рішень органів виконавчої влади. Для цього громадяни повинні мати доступ до інформації не лише про кінцеві державні рішення, а й про причини прийняття суспільно важливих рішень, на вирішення яких (суспільних проблем) були спрямовані такі рішення, обґрунтування оптимальності вирішення цих проблем саме в такий спосіб, альтернативні шляхи вирішення цих проблем, тобто інформацію, яка містить об'єктивний, науково-обґрунтований аналіз державної політики. При цьому зазначена інформація повинна бути доступна суспільству ще до прийняття органами виконавчої влади кінцевих рішень, що дасть змогу забезпечити участь громадськості в процесі прийняття державних рішень.

З огляду на зазначене, для нашої держави було б бажаним якнайшвидше запровадження європейського досвіду комунікації між владою і суспільством. А саме проведення широких відкритих громадських консультацій на основі консультаційних документів, які отримали назви «Зелені та Білі книги», або просто «Комунікації». Перспективним є запровадження «інтерактивного процесу» вироблення державної політики, який передбачає розміщення консультативних документів щодо державної політики на сайтах з відкритою можливістю будь-кого зайти на сайт та залишити коментарі щодо проблеми, яка обговорюється; запровадження консультацій з чітко визначеними групами зацікавлених осіб у прийнятті певного державного рішення. Основні принципи та мінімальні стандарти проведення громадських обговорень, різних видів консультацій повинні бути закріплені законодавчо. Це дозволить виконавчій владі

більш швидко та якісно реагувати на запити громадян, різних громадських груп.

Обов'язковим є забезпечення участі громадськості в процесі підготовки урядових законодавчих ініціатив, що стосуються суспільно важливих питань. Так, урядовим проектам законів повинні обов'язково передувати концепції законопроектів з їх широким громадським обговоренням для врахування суспільних потреб, позиції суспільства. Саме Уряд має змогу застосовувати процес вироблення державної політики як пошуковий механізм оптимального суспільного розвитку. При цьому завданням Уряду є розроблення проектів такого розвитку, які в майбутньому можуть формулюватися у вигляді державних програм чи інших правових актів Президента, Парламенту чи Уряду і таким чином отримувати загальнообов'язковий характер, тобто перетворюватися на право.

З конституційним закріпленням права участі громадян в управлінні державними справами та переходом до демократичних засад вироблення державної політики органами виконавчої влади, на наш погляд, безпосередньо пов'язана відповідь на питання, хто повинен мати повноваження приймати політичні рішення, які в майбутньому закріплюються у формі загальнообов'язкових нормативно-правових актах. Очевидно, такими правами повинні наділятися лише органи виконавчої влади, що мають політичну легітимацію. А саме Кабінет Міністрів України як колегіальний орган та міністри, які очолюють міністерства чи окремі напрями діяльності Уряду. Саме концепція політичної легітимації органу виконавчої влади при наділенні його правами видавати нормативно-правові акти повинна бути покладена в основу проекту закону «Про нормативно-правові акти». Іншими словами, лише особи, що займають державні політичні посади, уповноважені громадянами на видання нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, суб'єктами яких є ці громадяни. Державні службовці повинні мати права лише щодо врегулювання своєї внутрішньої діяльності.

Підсумовуючи зазначене вище, можна дійти висновку, що з метою належного законодавчого закріплення вироблення та реалізації державної політики органами виконавчої влади перш за все необхідно:

1) внести комплексні зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», якими чітко розмежувати політичні та адміністративні функції та посади. Для цього необхідно визначити систему органів виконавчої влади, закріпити принципи діяльності органів виконавчої влади, визначити завдання та основні функції Уряду за напрямками державної політики, розмежувати повноваження міністра як політика та як керівника міністерства, ввести в міністерствах посади державних секретарів, забезпечити можливість максимальної передачі повноважень щодо надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності та вирішення інших адміністративних питань органам виконавчої влади нижчого рівня, а також органам місцевого самоврядування, установам та організаціям, у тому числі недержавним;

2) прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», яким лише за Урядом та міністерствами (або міністрами) з числа органів виконавчої влади

центрального рівня закріпити право видавати нормативно-правові акти, дія яких стосується прав, свобод та обов'язків громадян, недержавних установ, підприємств та організацій.

Література

1. Коваленко А.А. Сильна виконавча влада і ефективна державна політика: проблеми взаємозумовленості // Права держава: Щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2004. – Вип. 15. – С. 289-302.
2. Проблеми удосконалення організаційно-правового механізму реалізації виконавчої влади в Україні: Наук. доп. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, 2006. – 48 с.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21 грудня 2006 року № 514-V.
4. Скрипнюк О.В. Державна політика: аналіз деяких методологічних засад та підходів до дослідження проблеми / Нац. ун-т «Острозька академія» // Наук. зап. – Острог, 2004. – Вип. 5. – С. 123-131. – (Сер.: Право).
5. Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади: Проект Закону України від 27.10.2006 року № 2335-1 // <http://portal.rada.gov.ua>.
6. Рішення Конституційного Суду України від 2 березня 1999 року № 2-рп/99 у справі про комунальні послуги (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини).
7. Рішення Конституційного Суду України у справі про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги від 10 лютого 2000 року № 2-рп/2000.
8. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. – К.: Факт, 2002. – 260 с.
9. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII.
10. Коліушко І., Тимощук В. Про запровадження у сферу виконавчої влади посад державних політичних діячів // Право України. – 2000. – № 2. – С. 10-13.

УДК 352.07.001.73(477)

С.О. Чикурлій

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

При визначенні основних напрямів реформування місцевих державних адміністрацій в Україні важливо взяти до уваги факт органічного поєднання реформування системи місцевих державних адміністрацій із реформуванням місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, оскільки *метою реформування* місцевих органів виконавчої влади є сприяння розвитку місцевого самоврядування [2, с. 21]. Під час реалізації реформи місцевих державних адміністрацій перед державою стоїть важливе завдання: з одного боку сприяти наповненню реальним змістом місцеве самоврядування в Україні, як того вимагає Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, з іншого – гарантувати територіальну цілісність країни та забезпечити інтегрованість державного управління на місцях. А тому саме *ефективне сполучення та взаємодія виконавчої влади із місцевим самоврядуванням слід визнати головним напрямом реформування місцевих державних*