

ти фаховий рівень експертів тієї Комісії, то виникає підозра у «подвійних стандартах»...

Дедалі все більш очевидно, що недалекоглядні політики разом із суддями КС завели конституційний процес в Україні у глухий кут, з якого конституційний вихід є лише один: *конституційний референдум стосовно нової редакції Конституції України*, який має проголосити за народною ініціативою глава держави. Народ – це той суб'єкт конституційного процесу, який *має виключні повноваження установчої влади* і, отже, має незаперечну легітимність (а не парламент, що втратив довіру громадян і став на шлях маніпулювання конституційним процесом).

Народ у новій редакції Основного Закону повинен делегувати *право вносити зміни до Конституції України* виключно представницькому органу більш високого рівня, ніж парламент – *Всеукраїнським Установчим Зборам*, утвореним з числа депутатів рад усіх рівнів (2,5 – 3 тисячі делегатів).

Доводиться визнати: на жаль, іспит моментом істини національна конституційна юрисдикція не витримала, поставивши під сумнів відповідність суддів Конституційного Суду України високій місії охорони Конституції та утвердження в державі конституційної законності.

Органи державної влади як суб'єкти державного управління

О. Ф. Андрійко,

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

Сучасний етап розвитку нашої держави і суспільства, активні процеси міжнародного співробітництва зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення державного управління та забезпечення ефективності діяльності органів державної влади. Зазначені процеси вимагають посилення наукових пошуків, спрямованих на вдосконалення управлінської діяльності в державі, забезпечення ефективності діяльності всіх гілок влади та стимулювання подальшого розвитку вітчизняної конституційно-правової думки у напрямі сучасних викликів.

Державне управління є специфічним різновидом діяльності органів держави. Його призначення, як відзначається в наукових дослідженнях, полягає у владно-розпорядчому впливі на суспільні відносини та процеси і набуває особливого значення, враховуючи зміни, що відбуваються у суспільстві з подальшим розвитком ринкових механізмів, міжнародних зв'язків та змін ролі держави у цих умовах.

Державне управління у різних формах, методах, виконанні тих чи інших функцій, здійснюється різними державними органами різних гілок державної влади. При цьому слід зазначити, що значна кількість повноважень органів виконавчої влади і сьогодні реалізується у формі владно-розпорядчого впливу. Автори дослідження цих питань у монографічній роботі «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики», що вийшла ще у 2003 році, зокрема, відзначали здійснення державного управління у межах діяльності органів виконавчої влади та поза межами їх діяльності.

Так, органи виконавчої влади здійснюють державне управління:

– в ході реалізації їх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального та ін.) середовища;

– при виконанні місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, при тому, що власне виконавчій владі ці повноваження первісно не належать;

– у процесі управління вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів;

– в ході управління роботою державних службовців усередині апарату органу виконавчої влади.

За межами діяльності органів виконавчої влади державне управління здійснюється:

– всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – з боку їх керівників щодо інших службовців (наприклад, в апаратах парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

– всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу;

– з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

– з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів у частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб.

Органи виконавчої влади є видом державних органів, а отже, мають загальні ознаки державних органів. Водночас вони наділені певними особливостями, що відрізняють їх серед інших державних органів, зокрема щодо здійснення функції державного управління.

Вдосконалення системи державного управління, необхідність правового забезпечення функціонування органів виконавчої влади, що зумовлені сучасними викликами внутрішнього і зовнішнього спрямування, потребують вироблення концептуальних підходів до цих процесів, постійної уваги та коригування.

Хочу зупинитися лише на одному із аспектів оптимізації системи органів виконавчої влади та їх правовому забезпеченні. За останні майже 20 років спостерігається постійний процес такої оптимізації, що не завжди можна пояснити саме виваженістю та логічною послідовністю його проведення. Скоріше спостерігається залежність оптимізації від бачення та місця особи, її ролі в цьому процесі. Має місце без належного обґрунтування у тій чи іншій сфері впровадження моделі системи органів, яка успішно діє в іншій країні і без застережень та всебічного і виваженого підходу пропонується до запровадження у нас. Тому при оптимізації системи органів виконавчої влади слід не лише впорядковувати статус, організаційну структуру органів виконавчої влади, і зокрема центральних органів, а й обґрунтування їх доцільності, чіткості визначення функцій та взаємовідносини з іншими органами.

Децентралізація і централізація є явищами, які визначають стан відносин між суб'єктами управління, розподіл повноважень та відповідальності за прийняті рішення. Децентралізація має здійснюватися по всій вертикалі системи органів виконавчої влади. Йдеться про необхідність подальших теоретичних розробок та практичних обґрунтувань у цьому напрямі. У зв'язку з еволюцією, що відбувається в статусі органів виконавчої влади, необхідне подальше вдосконалення системи цих органів, визначення їх компетенції, виходячи із мети, завдань і повноважень. Потребують подальшого правового врегулювання відносини, що виникають у процесі децентралізації функцій і повноважень органів виконавчої влади.

У такому контексті необхідно звернути увагу на такі проблеми.

Оновлення Закону «Про Кабінет Міністрів України» щодо зміцнення виконавчої вертикалі, посилення відповідальності за розробку, виконання Програми діяльності КМУ та її звітування в Парламенті, перенесення тягаря підготовки і представлення законопроектів до КМУ, запровадження обов'язкової контрасигнації законопроектів стосовно виконавчої влади, підготовлених народними депутатами, Президентом України.

Завершити реформу організаційної структури міністерств та провести її у тих міністерствах, які не входили до пілотного проекту.

Розмежувати функції з формування державної політики, які мають залишитися за міністерствами, та функції з реалізації державної політики, які виконують інші центральні органи виконавчої влади.

Продовжити реформу децентралізації, зокрема реформувати місцеві державні адміністрації, а також реформувати територіальні органи центральних органів виконавчої влади та повністю приділивши при цьому належну увагу реформуванню місцевого рівня виконавчої влади.

Конституційний лад України: протиріччя, конфліктогенний потенціал, виклики сучасності

О. В. Батанов,

*доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

Нині Україна знаходиться на черговому етапі конституційно-правової модернізації. Сучасні інновації та ініціативи у сфері державної влади та формування громадянського суспільства об'єктивно повинні бути спрямовані на пошук адекватних відповідей на протиріччя і конфлікти, які виникають у системі конституційного ладу та процесі реалізації його принципів.

Постановка в конституційній доктрині проблеми аномалій, прогалин, дефектів і конфліктів у системі конституційного ладу, конституційному праві і правовій системі в цілому (С. В. Бобровник, А. А. Єзеров, М. П. Орзіх, Г. М. Чувакова та ін.) є свідченням того, що ми позбулися необґрунтованих надій і ілюзорних очікувань, пов'язаних з самою наявністю такого політико-правового явища – нехай навіть унікального – як Конституція і конституційне законодавство. Конституцію необхідно сприймати у всіх її реальних, а не ідеалізованих якостях, які відображають глибоку суперечливість онтологічних, гносеологічних, телеологічних, нормативно-правових та інших характеристик конституційно-правових відносин. У світлі досягнень сучасного конституціоналізму очевидним є той факт, що ефективність конституційного регулювання, ступінь реальності проголошуваних Конституцією демократичних цінностей та принципів багато в чому визначається глибиною її проникнення в природу соціальних конфліктів і протиріч у системі конституційного ладу.

Найголовніше протиріччя в системі конституційного ладу полягає в тому, що в Конституції України, з одного боку, закріплені досить висо-