

УДК 351

Ю. П. БИТЯК

## **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто проблемні питання та запропоновано рекомендації з удосконалення процесу державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні.*

*The paper considers problem issues and gives recommendations for improving the processes of state formation and local self-government in Ukraine.*

Процес державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні сьогодні як ніколи потребує ретельного аналізу і публічного обговорення. Вади державного апарату, системи місцевого самоврядування суттєво знижують ефективність їх функціонування. Ідею реформування організації публічної влади в Україні сповідують усі політичні сили, рухи й громадські об'єднання. Проблема полягає в іншому: необхідно досягти консенсусу щодо напрямків, змісту і глибини реформ, вирішити, наскільки радикальними повинні бути суспільні трансформації.

Зміни косметичного характеру впроваджувалися в Україні протягом останнього десятиліття, але бажаного результату вони не дали, а недоліки системи публічної влади маскувалися імітацією реформування. У результаті ми отримали поглиблення процесів відсторонення громадян від влади, зниження авторитету органів публічної влади й довіри до неї населення, розрізненість громадянських, політичних та економічних інтересів в українському соціумі, що базується на протиріччях між фінансово-промисловими групами, політичними партіями, адміністративно-політичними угрупованнями, які мають власні регіональні або галузеві пріоритети.

На жаль, системно-структурна організація місцевої влади сьогодні істотно відстає від потреб правової політики й реалій сучасного суспільного розвитку. Відсутність системних розробок у царині державного будівництва та місцевого самоврядування змушує законодавця рухатися методом спроб і помилок. А звідси – часом просто механічні запозичення тих чи інших юридичних інститутів, конструкцій з іноземного конституційного й муніципального законодавства і використання в законодавчих актах різних концептуальних підходів. Адже навіть у Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій нашим парламентом, закладено різні концептуальні підходи до визначення поняття, системи і засад місцевого самоврядування [3; 4]. У результаті органи публічної влади не мають єдиних конституційно-правових орієнтирів, сучасної юридичної ідеології, що базується на загальноцивілізаційних цінностях і враховує особливості розвитку України.

Ідея суспільного прогресу іноді некоректно отожднюється з ідеєю правового руху як прирошування нових юридичних актів. Часто прийняття нових нормативних актів, удосконалення існуючих розглядають як панацею у вирішенні проблем державного будівництва, місцевого самоврядування, соціально-економічного та культурного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Просте кількісне

накопичення юридичних актів не веде однозначно до якісної зміни правового регулювання суспільних відносин.

Необхідно замислюватися й над іншою проблемою – надмірності законодавчих і підзаконних актів. Сьогодні парламент, звітуючи про свою роботу, наводить кількісні показники прийнятих законопроектів, чим більше – тим краще. Водночас різке розширення системи правових актів, насамперед законів, істотно ускладнює реалізацію принципів верховенства права і законності в діяльності органів та посадових осіб публічної влади, процес реалізації права в цілому, спричиняючи велику кількість правопорушень [1, с. 283]. Останнє, у свою чергу, сприймається як неефективність чинного закону і проковує нові й нові зміни у законодавстві. Зрештою, постає питання про посилення систематизації і кодифікації законодавчих актів, а ще важливіше – питання про якість правових актів [2, с. 15–17; 7, с. 131–139].

За роки незалежності створено певне законодавче підґрунтя для роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Проте правова регламентація статусу територіальних громад, як і раніше, залишається незадовільною. У правових актах досить часто не враховуються природа, інтереси й потреби місцевого самоврядування. Безсистемність і суперечливість чинного законодавства є серйозною перешкодою для подальшого розвитку цього інституту громадянського суспільства. Значна кількість правових актів, які регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, донині не приведено у відповідність до положень Основного Закону. Конституційні норми про місцеве самоврядування не отримують відповідної конкретизації на рівні законодавчих актів.

Залишається не вирішеною проблема адаптації національного законодавства до міжнародно-правових стандартів організації місцевої влади. Для багатьох законів характерним є муніципальний патерналізм, а не створення умов для самореалізації громадян через узгоджене функціонування механізмів самоорганізації й самоуправління соціальних організацій. Нормативно-правові акти не завжди враховують пріоритет прав людини, не відповідають новим економічним відносинам, часто приймаються на хвилі політичного популізму, не підкріплені фінансово, в результаті чого вони залишаються нереалізованими або ж реалізуються лише частково.

У 2003 р. під час спільної роботи Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування й Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України над проектом національної стратегії територіального розвитку України найбільш радикальною з наших пропозицій була оптимізація статусу районних державних адміністрацій, а у противному випадку – їх ліквідація і створення на їх основі виконавчих органів районних рад. Зауваження щодо передчасності таких конституційних новел висловили практично всі органи виконавчої влади й Адміністрація Президента України. Сьогодні ця ідея уже не виглядає шокуючою і знаходить все більшу підтримку [5; 6]. Більше того, вона поступово стає домінуючою навіть серед політичної еліти країни, серед вищих посадових осіб держави.

У своєму щогорічному зверненні до парламенту Президент України наголосив: “Настав час прийняти рішення про створення представницькими органами – обласними, районними радами своїх виконавчих органів та надання їм відповідних

повноважень. Саме виконавчі комітети рад мають відповідати за стан справ у регіоні, бути підзвітними депутатам представницьких органів місцевого самоврядування і перед людьми. На цьому рівні повинні створюватися підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Існуючі державні адміністрації мають бути виведені із системи виконавчої влади та перетворитися на ефективний інструмент здійснення нагляду за додержанням Конституції, законів, прав і свобод [8]". Усе це є свідченням того, що реформа територіальної організації влади через формування повноцінного регіонального самоврядування й виключення будь-якого дублювання чи конкуренції повноважень на районному й обласному рівні перетворюється на важливий офіційний напрямок політико-правових реформ.

Адже цілком зрозуміло, що на сучасному етапі розвитку України потрібно невідкладно вирішити нагальні питання вдосконалення місцевого самоврядування: а) поглиблення децентралізації влади, б) запровадження повноцінного регіонального місцевого самоврядування, створення виконавчих органів районними та обласними радами; в) усунення двовладдя на місцевому рівні шляхом вдосконалення правового статусу, функціональної переорієнтації районних державних адміністрацій; г) розширення повноважень обласних рад і їх виконавчих органів шляхом передачі їм значної частини управлінських функцій по розв'язанню регіональних проблем соціальної політики, економічного й науково-технічного розвитку тощо.

Слід також започаткувати науково-аналітичну оцінку чинних нормативних актів і з огляду на це розробити рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання у сфері державного будівництва й місцевого самоврядування. Окрему увагу потрібно приділяти юридичній техніці, термінам і категоріям, які застосовуються в цих нормативних актах, адже недостатньо чітка регламентація відносин призводить до непорозумінь, протистояння й відкритих конфліктів.

На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування необхідно поступово обмежувати рівень імперативної регламентації державою відносин у цій царині, а ширше застосовувати норми диспозитивні, рекомендаційні, які дозволяють, так би мовити, підстрахувати діяльність місцевих рад, не обмежуючи їхньої самостійності. Такі норми потрібні на випадок, якщо те чи інше питання не вирішено правовим актом органу місцевого самоврядування. Сьогодні у правовій системі країни зберігаються до 60% заборонних норм (при світових стандартах – до 18 %), і головне – ця тенденція, у всякому разі у сфері публічного права, зберігається.

На законодавчому рівні актуальним є невідкладне вирішення низки матеріальних, фінансових, правових та організаційних питань. Головні серед них: а) упорядкування та законодавче уточнення зв'язків та взаємовідносин між владними органами регіону, визначення механізмів розв'язання конфліктних ситуацій; б) вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою; в) перерозподіл функцій і повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, підвищення ефективності управлінської діяльності; г) визначення механізмів стимулювання депресивних територій, але не за рахунок зменшення економічного потенціалу більш розвинутих територій; г) законодавче регулювання порядку розгляду компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади; д) визначення підстав та

механізмів розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування; е) удосконалення бюджетного законодавства, створення умов для формування належної матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; є) налагодження ефективної загальнонаціональної та регіональної систем підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування; ж) розробка і реалізація системи інформаційного, методичного, наукового забезпечення діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Необхідно запроваджувати принципово нову систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців на засадах використання новітніх технологій менеджменту. Слід мати на увазі, що реформування державної і муніципальної служби у нинішніх умовах повинно бути зумовлено сучасними завданнями та функціями держави, переходом до системи державного управління, яка базується на поєднанні державного управління з місцевим самоврядуванням, реорганізацією системи та структури органів виконавчої влади, якісною зміною функцій державного управління та формуванням високоефективного, професійного стабільного апарату управління, спроможного якісно, кваліфіковано і чесно працювати, виконувати вимоги громадян і задовольняти їх потреби. При цьому діяльність державних службовців повинна базуватися на загальних моральних і правових принципах справедливості, гуманізму, законності, гласності, неупередженості, незалежності та ін.

Для посилення боротьби з корупцією та корупційними діями слід прийняти не лише Кодекс честі держслужбовців, а й Закон України «Про адміністративні процедури». Однак треба зрозуміти, що скільки б не приймалося законів та інших нормативно-правових актів про боротьбу з корупцією, попередження і припинення корупції, правила поведінки державних службовців, окремі види служби та службових відносин, без упорядкування відносин державних службовців (особливо посадових осіб) органів виконавчої влади та службовців органів місцевого самоврядування з фізичними і юридичними особами питання про попередження і припинення корупції в системі публічної влади не буде вирішене.

Є всі підстави стверджувати, що у процесі визначення пріоритетів та механізмів реалізації реформ у сфері державного будівництва та місцевого самоврядування, розробки відповідних нормативно-правових актів, здійснення інституційних перетворень велике значення має об'єднання зусиль громадськості, посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, фахівців у галузі конституційного, адміністративного та муніципального права, науковців спеціалізованих установ, таких як, Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути, Академія правових наук України, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування. Адже слід більш широко використовувати потенціал публічних дискусій, які мають бути відкритими й аргументованими, із залученням фахівців провідних наукових установ, практичних працівників тощо. При цьому позиція науковців має бути незаангажованою, неупередженою, позбавленою прагнення будь-кому догодити.

Література:

1. Глухарева Л. И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование) / Л. И. Глухарева. – М. : Юристъ, 2003. – 304 с.
2. Дідич Т. О. Удосконалення нормопроєктування як основа стабільності законодавства незалежної України / Т. О. Дідич // Часопис Київ. ун-ту права. – 2003/1. – С. 14–18.
3. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання / М. І. Корнієнко. – К., 2005. – С. 30–35.
4. Кравченко В. В. Концепція місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування та в Конституції України / В. В. Кравченко // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11-12 червня 2002 р. – К., 2002. – С. 198–206.
5. Любченко П. М. Основні напрямки вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні / П. М. Любченко // Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія; за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – С. 233–243.
6. Серьогіна С. Г. Місцеве самоврядування в аспекті конституційної реформи / С. Г. Серьогіна // Місцеве самоврядування в Україні: сучасність та перспективи : матеріали наук.-практ. конф. – Х. : Стиль-Издат, 2007. – С. 16–22.
7. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень) / В. Д. Сорокин. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 661 с.
8. Щорічне послання Президента України Віктора Ющенка про внутрішнє і зовнішнє становище України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/13362.html>

*Надійшла до редколегії 10.02.2009 р.*