

ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Сьогодні в державі відбуваються зміни, що стосуються різних сфер життєдіяльності суспільства. В умовах фінансової кризи загострюються не так питання економічного розвитку країни, як потреба комплексної відповіді уряду на виклики за допомогою удосконалення системи державного управління та мобілізації із цією метою всіх можливих ресурсів. Держава стала на шлях реформування політичної системи в цілому. Головна мета цих перетворень - модернізація публічних відносин, створення дієвої системи державного забезпечення та захисту конституційних прав і свобод людини, гідних умов її життя, наближення діяльності публічної адміністрації до потреб населення [1, с 73].

Метою будь-якого реформування системи публічної влади насамперед має бути прагнення до усунення протиріч та конфліктів між державними інституціями, забезпечення їх тісної співпраці та запровадження реальної відповідальності влади за результати своєї діяльності в цілому.

Однак аналіз конституційного закріплення вітчизняної системи поділу державної влади в цілому та системи стримувань та противаг зокрема не дозволяє вважати діючу модель організації державної влади збалансованою та ефективною. Насамперед це зумовлено невизначеністю місця та ролі в державному механізмі Президента України та відсутністю реальної влади у Кабінету Міністрів України [4, с. 7].

Відповідно до чинної Конституції України, Президент України посідає особливе місце в системі державних інституцій. Статтею 102 Конституції України закріплено, що Президент України визнається главою держави та виступає від її імені [1]. Президент України має широкі державно-владні повноваження. Як глава держави, він представляє Україну в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України. На нього покладається підписання та офіційне оприлюднення законів [3, с. 23].

Саме тому, для забезпечення балансу у взаємовідносинах гілок державної влади, насамперед необхідно здійснити реформування власне місця та ролі в державному механізмі України інститутів президентства та уряду в Україні. При цьому здійснення такого реформування можливо двома, фактично протилежними шляхами:

- якщо кінцевою метою конституційного реформування української системи державної влади є перехід до парламентської форми правління, тоді слід позбавити Президента України більшості з його конституційних повноважень, закріпивши їх за Прем'єр-міністром України. Це дозволить з одного боку суттєво підняти роль уряду в державному механізмі в цілому, створити передумови для його відповідальності за результати своєї діяльності, а з іншого - фактично збалансувати систему стримувань та противаг;

- перехід до президентської форми правління. Цей шлях є більш простим тому, що для його досягнення не потрібно радикально змінювати систему та структуру державної влади. Для його запровадження достатньо ліквідувати

посаду Прем'єр-міністра України, а його повноваження закріпити за Президентом України, або ж навіть залишивши посаду Прем'єр-міністра, визнати Президента України і главою держави, і главою виконавчої влади. Внаслідок такого реформування, фактично було б запроваджено відповідальність Президента України за результати діяльності уряду в цілому, що в кінцевому результаті й дозволило б створити відповідальну владу.

Указом Президента України від 18.07.2011 № 769 створено Національне агентство України з питань державної служби, як єдиний орган, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби.

Так, підготовлено і прийнято новий Закон «Про державну службу», також прийняті нормативні документи, спрямовані на підвищення ефективності перепідготовки і підвищення кваліфікації держслужбовців та реформування Національної академії державного управління, тощо.

Комплекс заходів щодо удосконалення системи державної служби буде забезпечено через прийняття Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012-2016 роки, Концепцію якої Нацдержслужбою України вже розроблено.

У 2012 році заплановано проведення основного етапу реформування державної служби, базою для якої є новий Закон «Про державну службу», підписаний Главою держави 10 січня 2012 року. Закон набере чинності з 1 січня 2013 року. Необхідно відзначити, що Віктор Янукович тричі вносив законопроект «Про державну службу» до парламенту: 20 вересня 2007 року — як Прем'єр-міністр України, 28 січня 2008 року — як народний депутат України і, нарешті, 25 березня 2011 року — як Президент України.

Чинне законодавство, що регламентує державну службу, зокрема Закон України «Про державну службу», не відповідає сучасному рівню розвитку українського суспільства, європейським принципам функціонування публічної адміністрації. Йому характерні:

1. Слабка спроможність державної служби забезпечувати ефективне виконання завдань щодо реалізації структурних реформ.

2. Недостатня якість надання адміністративних послуг.

3. Недостатній професійний рівень державних службовців для виконання масштабних завдань.

4. Непрестижність державної служби та невисокий статус державного службовця.

5. Низька ефективність механізму запобігання проявам корупції.

6. Відсутність прозорого механізму прийняття та просування на державній службі.

7. Відсутність реальної оцінки діяльності державних службовців та визначення професійних компетентностей.

Головна проблема для державної служби – нестабільність, а її інтегрований показник – плинність кадрів. У період з 2007 – 2010 років плинність кадрів на державній службі – на рівні 15 %. Проблема забезпечення стабільності апарату, наступності та збереження інституційної пам'яті є чи не найбільш актуальною для державного управління. Плинність кадрів вкрай негативно впливає на якість надання адміністративних послуг.

Інша проблема – навчання та підвищення кваліфікації. Статистика свідчить, що у період з 2004 – 2010 рр. частка державних службовців, які підвищили кваліфікацію, коливалась на рівні 15,1 %. Водночас важливість завдань і функцій, що виконують державні службовці, вимагає постійного системного професійного удосконалення, а також нових підходів до навчальних програм і системи підвищення кваліфікації загалом.

Завдяки адміністративній реформі, розпочатій в Україні наприкінці 2010 року, структурно оптимізовано систему органів виконавчої влади на центральному рівні, і таким чином усунено конфлікт функцій та дублювання, запроваджено європейський підхід та чітко визначено зони відповідальності: міністерство формує державну політику, державна служба надає послуги, державна інспекція забезпечує контроль та нагляд, державне агентство керує майном. Внаслідок чого кількість центральних органів виконавчої влади зменшилась зі 111 до 74 і затверджено нові положення про ЦОВВ, ліквідовано 46 урядових органів в системі ЦОВВ. Реформовано також систему прийняття урядових рішень, зокрема внесено зміни до Закону про Кабмін, членів Кабміну поменшало з 36 до 16, наполовину скорочено Секретаріат КМУ, ліквідовано урядові комітети, скорочено кількість заступників міністрів та керівників ЦОВВ з 5-10 до 2-3; в міністерствах запроваджено посаду заступника міністра-керівника апарату, який має статус держслужбовця. Торкнулися реформи й системи контролю і нагляду: кількість контролюючих органів скорочено з 69 до 11, триває удосконалення системи технічного регулювання та системи контролю за безпечністю харчових продуктів.

У процесі реформування перебуває місцева влада. Найближчим часом буде проведено другий етап адмінреформи – реформу системи місцевих адміністрацій та територіальних органів ЦОВ. Очікувані від таких дій результати: децентралізація завдяки ліквідації надлишкових функцій місцевих ОБВ, реструктуризації або приватизації держпідприємств, усуненню дублювань між місцевими держадміністраціями й територіальними органами ЦОВВ; узгодженість держуправління з ринковою економікою завдяки аутсорсингу держфункцій, конкуренції у сфері надання держпослуг, скороченню кількості заступників губернаторів та чиновників, об'єднанню посад для чіткішого розмежування повноважень, розподілу функцій органів місцевого самоврядування; інституціоналізація служби в органах місцевого самоврядування завдяки становленню інституту служби після прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», розмежуванню повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання держпослуг.

Одним із перших Указів В. Януковича було утворено Національний антикорупційний комітет, який Президент України очолив особисто. Прийнято нові антикорупційні закони («Про засади запобігання і протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»), які набрали чинності з 1 липня 2011 року. Схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки. Розроблено та прийнято майже усі підзаконні акти з метою якісного впровадження та реалізації нового антикорупційного законодавства.

Положенням про Нацдержслужбу України передбачено здійснення контролю за додержанням у державних органах вимог законів «Про державну

службу» і «Про засади запобігання і протидії корупції», а також здійснення заходів щодо запобігання проявам корупції серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

На відміну від Закону України «Про боротьбу з корупцією» у новому антикорупційному Законі містяться норми для здійснення низки превентивних антикорупційних заходів. Значно розширено коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Поряд з особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення віднесено також посадових осіб юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету, аудиторів, нотаріусів, експертів, арбітражних керуючих, третейських суддів, посадових осіб міжнародних організацій та інших.

Новацією Закону є запровадження норм, які регламентують питання етичної поведінки службових осіб, недопущення та врегулювання конфлікту інтересів. У Законі цілий розділ приділено участі громадськості в заходах запобігання та протидії корупції. Зокрема, з метою інформування громадськості про заходи щодо протидії корупції, стаття 19 Закону зобов'язує спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції щороку не пізніше 10 лютого оприлюднювати інформацію про вжиті заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Значно посилено відповідальність за корупційні правопорушення. Якщо у старому законі особи, які порушили антикорупційне законодавство, притягалися лише до адміністративної відповідальності, наразі Закон передбачає 4 види відповідальності – кримінальну, цивільно-правову, адміністративну та дисциплінарну.

Отже, в Україні створено правовий механізм, який відповідає міжнародним стандартам та ефективно працюватиме в умовах нашої юридичної системи в умовах сьогодення.

Запровадження нового антикорупційного законодавства разом із започаткованою реформою самої державної служби сприятиме її оновленню та підвищенню її авторитету, впровадженню системних змін та модернізації моделі державного управління в цілому [6].

Таким чином, можна стверджувати, що існує прямий зв'язок між фундаментальними конституційними принципами, цінностями та нормами й політикою держави, який проявляється в двох основних сферах: в широкому значенні політичні відносини є однією з найважливіших складових частин конституційного регулювання (конституційні норми задають юридичні межі політичному процесу); в самій конституції втілюється певна політика держави, прагнення розробників проекту закріпити ті або інші принципи та політичні цінності.

Отже, за своїм змістом адміністративна реформа є цілісним комплексом узгоджених заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві шляхом науково обгрунтованого створення ефективного механізму державного управління.

Як на мене, то я прихильник президентської форми правління на сучасному етапі розвитку державності в Україні при розвиненому

громадянському суспільстві. Останнє поки що розвивається значно повільніше, ніж того вимагає час. Тому сильна і діюча вертикаль державної влади повинна функціонувати як об'єднуючий і цементуючий чинник державності України.

Список використаних джерел:

1. Веніславський Ф. В. Проблеми української моделі організації державної влади (порівняльно-правовий аналіз розподілу владних повноважень між гілками державної влади в Україні за чинною Конституцією України та за законопроектом про внесення змін до Конституції України № 4105) / Ф. В. Веніславський // Конституційна реформа: експертний аналіз. - Х. : Фоліо, 2004. - С 73-84. <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1080227064>
2. Веніславський Ф. В. Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України / Ф. В. Веніславський // Право України. - 1998. - № 1. - С 34-38. <http://www.info-prensa.com/article-215.html>
3. Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність вищих органів державної влади та місцевого самоврядування / Ю. Ю. Бисага, Д. М. Белов. - Ужгород : Ліра, 2011. - 212 с http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe?
4. Гладунок І. Конституція як основа формування та реалізації державної політики / І. Гладунок // Віче [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/733>.
5. Янукович В. Ф. Нам не потрібно стільки чиновників/ В.Ф.Янукович//Вісник кув'їт - 2010. -14 грудня - №734. -С 1-2.
6. Алміністативна реформа та основні напрями реформування державної служби в Україні <http://www.adm-pl.gov.ua/globyn/9751.htm>, 2012 р.

Мархева В. М.,

слухач 5-В курсу ННІЗДН НАВС.

АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОЗДАТНІСТЬ ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЄЗДАТНІСТЬ ГРОМАДЯН

Суб'єктами адміністративного права є окремі фізичні та юридичні особи, які у відповідності з адміністративно-правовими нормами наділені певним обсягом прав та обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин. Адміністративно-правовий статус громадян становить закріплена адміністративно-правовими нормами сукупність наданих та гарантованих прав і свобод, а також покладених на них обов'язків у сфері державного управління. Цей статус, зокрема, характеризує правове положення особи у сфері виконавчої влади. Визначальним критерієм адміністративно-правового статусу громадян у сфері виконавчої влади є їх адміністративна правова дієздатність, що в сукупності становить їх адміністративну правосуб'єктність. Адміністративно-правовий статус громадянина - комплекс прав і обов'язків громадян, закріплених нормами адміністративного права, а також гарантії реалізації прав і обов'язків (охорона законом і механізм захисту органами держави й місцевого самоврядування). Правове положення громадян визначається обсягом і характером адміністративної правосуб'єктності. Елементами правосуб'єктності є: