

Written by ВАДИМОВ АРТЕМ ПАВЛОВИЧ, аспірант кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету ім. Я.Мудрого (м.Харків)  
Thursday, 06 December 2018 10:59

Фундамент сучасної системи державного управління сформувався у роки індустріального суспільства, з його чіткою ієрархічною побудовою, розгалуженою бюрократією, достатньо пасивним громадянським суспільством та сильними державними інституціями. Однак у сучасний період під час переходу України до постіндустріального суспільства не можна не відчувати методологічної обмеженості такого підходу при поясненні проблем організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Варто відзначити, що такі проблеми викликані неефективністю управління суспільством та його найважливішими сферами, як на рівні усієї держави, так і на рівні територіальних громад. Бюрократизовані ієрархія державних органів створює ґрунт для вчинення корупційних правопорушень при прийнятті юридично значимих рішень. У свою чергу, занадто централізована ієрархія державних органів та їх повноважень не дає повній мірі реалізуватись потенціалу місцевого самоврядування. Загалом проблема неефективності державних органів та органів місцевого самоврядування потребує вирішення на системному рівні, що у підсумку має призвести до забезпечення реалізації прав та свобод громадян й гармонійного втілення державних та місцевих інтересів. Автор має на меті розкрити специфіку проблем організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сенсі забезпечення ефективності їх правозастосовної діяльності.

Виходячи з найпоширенішого тлумачення «ефективність управління – це результат, співставлений із витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень)» [1, с. 230]. Тобто під ефективністю розуміють співвідношення ефекту і витрат, що складається у певній сфері діяльності. У свою чергу, на думку В. Бакуменка, «ефективність державного управління – це один з основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, затрачених на їх досягнення» [2, с. 23]. Таким чином, ефективність державного управління являє собою багатоаспектне поняття, яке відображає ступінь досягнення загальних цілей державного управління і якість надання послуг населенню у співвідношенні з ресурсним забезпеченням відповідної владноуправлінської діяльності. Аналогічного змісту можна й надати визначення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Головною проблемою, що знижує ефективність діяльності органів державної влади є корупція. Реформа правоохоронної та судової систем також залежить від ефективного подолання корупції як явища в Україні; це особливо важливо в контексті реалізації законних прав і свобод громадян нашої держави. Наприклад, аналіз норм Закону України «Про Національну поліцію» дає змогу стверджувати, що законодавець обмежує роботу у вказаних органах осіб, до яких були застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. Реформи системи охорони здоров'я, системи соціального захисту, пенсійної системи, освіти тощо також мають антикорупційний складник. І саме цей складник є домінуючим фактором реалізації будь-яких перетворень в Україні. З формальної точки зору зміни неформальної практики корупції проявились у прийнятті пакету антикорупційних законів, спрямованих на протидію злочинності й корупції: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 рр.», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних

Written by ВАДІМОВ АРТЕМ ПАВЛОВИЧ, аспірант кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету ім. Я.Мудрого (м.Харків)  
Thursday, 06 December 2018 10:59

---

осіб та публічних діячів».

На думку О. Копиленка, незважаючи на вжиті заходи, реформування вітчизняного антикорупційного законодавства є незавершеним. У контексті реалізації антикорупційної стратегії перед вітчизняним законодавцем виникає низка завдань, що постають із запиту суспільства на демократичну, прозору й ефективну модель державної влади. До них, зокрема, належать такі функції: посилення механізмів впливу громадян на владу, прозорості й підзвітності влади перед громадянами, забезпечення дієвих гарантій дотримання владними інституціями, їх посадовими особами обов'язків і меж компетенції; обмеження посадових імунітетів, запровадження санкцій за порушення державними органами конституційних приписів; забезпечення балансу повноважень між парламентом як єдиним законодавчим органом, Президентом України як всенародно обраним главою держави та урядом як вищим органом виконавчої влади; здійснення децентралізації влади шляхом передачі частини повноважень від державних органів до органів місцевого самоврядування з одночасним забезпеченням їх ресурсної й функціональної спроможності; запровадження дієвого механізму зміни суб'єктів влади в разі їх нездатності ефективно реалізувати свої повноваження; забезпечення реалізації права на рівний, справедливий, фінансово можливий доступ до правосуддя всіх громадян та зміцнення незалежності суддів і самостійності судів на державному, інституційному й індивідуальному рівнях шляхом забезпечення їх захисту від незаконного державного, приватного чи політичного впливу [3, с. 11-13].

Видається, що реалізацію цих завдань доцільно здійснювати в межах комплексних реформаторських програм, спрямованих на досягнення зазначених цілей за такими напрямками: подолання корупції в роботі органів державної влади, реформування судової системи, подолання політичної корупції в системі представницької демократії, децентралізація влади. Останній напрям повинен вирішити головну проблему ефективності діяльності органів місцевого самоврядування – значну підпорядкованість державної влади та економічну залежність від загальнобюджетних програм. Місцеве самоврядування, будучи сильно централізованим, повинне постійне діяти з оглядкою на потребу у погодженні своїх рішень з державними та місцевими органами виконавчої влади. Така ситуація повертає до загальнонаціональної корупційної проблеми у правозастосовній діяльності.

Хоча Основним Законом в основу адміністративно-територіального устрою нашої держави покладено принцип, який, зокрема, поєднує централізацію і децентралізацію у здійсненні державної влади (стаття 132 Конституції України). Цей принцип передбачає, з одного боку, однаковість побудови всього державного апарату, з іншого – децентралізацію деяких оперативних управлінських функцій у поєднанні з місцевою ініціативою і самоврядуванням, і направлений він на формування належного співвідношення між «центром» і «місцями», оптимального балансу їх інтересів. Зазначений принцип дає змогу побудувати так звані міжтериторіальні зв'язки таким чином, щоб забезпечити відносну самостійність кожної адміністративно-територіальної одиниці з урахуванням місцевих особливостей.

Як пише О.В. Кукарцев, «централізація» і «децентралізація» є основоположними принципами побудови будь-якої складної організаційної системи та управління нею. В організаційній доктрині керівництва за постулат прийняте те, що мають місце функції або елементи функцій, які реально не зайве централізувати (сконцентрувати в одному органі або місці), і такі, які не завадить розосередити. Розгляд модерних загальносвітових

Written by ВАДИМОВ АРТЕМ ПАВЛОВИЧ, аспірант кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету ім. Я.Мудрого (м.Харків)  
Thursday, 06 December 2018 10:59

Тенденцій державного будівництва сформулював, що ефективність поєднання території і регулювання регіональних ситуацій і справ в державі природно залежить від гармонії політики розмежування компетенцій і політики узгодження інтересів [4, с. 24].

Як зазначає В.С. Фуртатов, виходячи із моделі державної регіональної політики, оптимізація взаємодії центру та регіонів може здійснюватись наступним шляхом: децентралізації та деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади; удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів [5].

Відповідно реформа місцевого самоврядування, що розпочалась у результаті Революції Гідності у 2014 році, в своїй основі має ідею децентралізації, передбачає надання органам місцевого самоврядування базового рівня реальних повноважень на основі принципу субсидіарності, що забезпечить ефективно і максимально наближене до громадянина надання публічних послуг; визначення переліку повноважень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів за результатами публічного обговорення, створення районними та обласними радами власних виконавчих органів; встановлення повних і виключних повноважень органів місцевого самоврядування; запровадження прозорих механізмів адміністративного нагляду органів державної влади за органами місцевого самоврядування, які не суперечитимуть принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і не блокуватимуть діяльність органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань [6].

1 квітня 2014 року Урядом України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та розроблено план заходів із її реалізації [7]. Основними завданнями реформування визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади та створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою. В рамках реформи мають розпочатися принципово нові для України процеси співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад.

За для реалізації даної Концепції зроблено кроки зі створення законодавчого підґрунтя реформування територіальних громад. У 2014 р. прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [8], що надав правову основу для об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

У лютому 2015 р. прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9], який визначив основні умови об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, порядок ініціювання та утворення об'єднаної територіальної громади, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. Реалізація цього закону має забезпечити: укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим чинником посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення; формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати оперативне та якісне надання базових соціальних та адміністративних послуг населенню, поліпшення умов

Written by ВАДИМОВ АРТЕМ ПАВЛОВИЧ, аспірант кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету ім. Я.Мудрого (м.Харків)  
Thursday, 06 December 2018 10:59

сталого розвитку відповідних територій, ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів; створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Таким чином перед органами державної влади та місцевого самоврядування у межах організаційної та діяльнісної складової в останні роки постала загальна проблема неефективності прийняття правозастосовних рішень. Основою цієї загальної проблеми є сама структура влади у державі, що створює перешкоди для швидкого та справедливого прийняття юридично значимих рішень без ризику виникнення корупційної складової. Органи місцевого самоврядування за таких умов опиняються у залежності від позиції органів центральної та місцевої виконавчої влади, у першу чергу, приймаючи правозастосовні акти в інтересах

держави, і вже потім територіальної громади, яку вони представляють. Реформування організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що розпочалось у 2014 році, передбачає реалізацію концепції децентралізації влади, передачу багатьох розпорядницьких та бюджетних повноважень до органів місцевого самоврядування, лібералізацію порядку винесення правозастосовних актів державними органами при найменшому ризику корупційних чинників і т.п. За умов успішного втілення означених реформ в Україні повинна підвищитись правореалізація на всіх рівнях влади.

**Список використаних джерел:** 1. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за заг. ред. А.Ф. Мельник. Київ: Знання, 2009. 582 с.

2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.

3. Копиленко О. Протидія корупції: законотворчий досвід України.

*Корупційні ризики у законотворчості України: моніторинг та перспективи подолання*. Серія: Бюлетень моніторингу законодавства України. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. Вип. 6. С.5—16.

4. Кукарцев О.В. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади.

*Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2007. Вип. 19. С. 23—28

5. Фурт

атов В.С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Npchdu/State\\_management/2010\\_117/117-12.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2010_117/117-12.pdf)

6. Децентралізація: основні поняття. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/345>

7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. *Офіційний вісник України*

від 18.04.2014, № 30, стор. 18, стаття 831, код акту 72156/2014

8. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> {jcomments on}