

ЛІТЕРАТУРА

1. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288 (із змінами і доповненнями).
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (із змінами і доповненнями).
3. Митне право України [Текст] : навч. посібник / В.В. Ченцов, С.В. Кувакін, А.В. Мазур [та ін.]; за заг. ред. В.В. Ченцова. – К. : Істина, 2007. – 328 с.
4. Адміністративне право України [Текст] : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Д'яченко [та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
5. Стеценко, С.Г. Адміністративне право України [Текст] : навч. посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
6. Адміністративна відповідальність в Україні [Текст] : навч. посібник / А.Т. Комзюк, В.А. Гуменюк, Г.В. Джагунов [та ін.]; за заг. ред. А.Т. Комзюка. 3-тє вид., доопр. – Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 80 с.
7. Колпаков, В.К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

Кононенко Ю. С.

к.ю.н., доцент, директор Навчально-наукового інституту економіки і права Черкаського національного університету ім. Б. Хмельницького (Україна)

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Зазначена проблематика не тільки актуальна, а і з кожним роком набуває особливої гостроти, адже мова йде про владу, реалізацію владних повноважень. Адміністративна реформа в Україні йде значною мірою складно, характеризується не якісними змінами, а перейменуванням органів виконавчої влади та тасуванням кадрів. Проте головний зміст адміністративної реформи – не механічне скорочення міністерств, а розподіл праці і повноважень при реалізації влади, встановлення точного балансу компетенції представницьких і виконавчих органів влади.

Неупереджений аналіз адміністративної системи України дозволяє виділити такі основні її недоліки: нерациональна система органів виконавчої влади та низька ефективність на центральному рівні; незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в політичний орган; недосконалість організації публічної влади на регіональному рівні; нерозвиненість системи місцевого самоврядування; недоцільна побудова існуючого адміністративно-територіального устрою [7, 359]. Ці та інші недоліки, на наш погляд, обумовлені насамперед концептуальною

проблемою. А вона полягає в тому, що на сьогодні вся організація публічної влади в Україні побудована на принципах колишньої радянської адміністративно-командної системи. Що необхідно зробити, на думку автора, для її реформування?

По-перше, радикальним чином перебудувати відносини, що складаються між виконавчою владою, її органами та посадовими особами з громадянами, змінити баланс прав і обов'язків сторін, виправити наявні тут перекося. По суті, мова йде про реалізацію конституційної вимоги про пріоритет прав і свобод людини і про обов'язок держави дотримуватися і захищати ці права.

По-друге, зробити підзвітною виконавчу владу не тільки Президенту, але й народу.

По-третє, відкрити діяльність органів виконавчої влади для зовнішнього і незалежного контролю. По суті, зараз не дивлячись на вимоги Конституції, прийнятих в її розвиток законодавчих актів про свободу інформації, про можливість кожного мати до неї доступ, вільно шукати, одержувати, передавати, робити і поширювати інформацію будь-яким законним чином, діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб багато в чому закрита.

Таким чином, в процесі реформування країна повинна піти від адміністративно-командної системи і створити демократичну адміністративну систему, яка передбачає не лише реформу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, але і реформу самого механізму адміністрування, механізму владарювання, механізму прийняття та виконання рішень, відносин, що виникають у цьому процесі, а також порядку і організації зовнішнього контролю за діяльністю виконавчої влади. Це означає по суті зміну всієї адміністративної системи. Чому тут доречно використовувати термін «система»? А тому, що система – це не тільки наявність певних елементів, але це і взаємини, зв'язки між ними [6, 487-488]. На наш погляд, адміністративна система держави являє собою власне виконавчу владу і механізм її владарювання, тобто сукупність самих різних елементів і зв'язків між ними, що регулюються адміністративним правом, які забезпечують безпосереднє управління справами суспільства і держави, втілення вимог Конституції, поточних законів у реальне життя.

В даний час політики, науковці, державні діячі активно обговорюють питання щодо вдосконалення форми державного правління

в Україні Згідно з Конституцією (ст. 5), в Україні встановлена республіканська форма правління [1, 5]. Виходячи з розподілу повноважень в державі діє парламентсько-президентська республіка. **Сьогодні з відповідним** обґрунтуванням вносяться пропозиції щодо повернення президентсько-парламентської форми правління. Пропонується здійснити «ремонт» Конституції.

Але виникає питання: де та межа, яка відрізняє дану форму правління від іншої? Яким критерієм слід користуватися при її запровадженні? Таким критерієм є реальний рівень впливу народу на формування і діяльність органів держави. Зважаючи на це ст. 5 Конституції робить істотно важливе уточнення: Україна – республіка, в якій суверен – народ. Суверенітет за змістом цієї статті належить народу, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Крім цього при вирішенні питання впровадження тієї або іншої форми державного правління слід виходити з точки зору індивідуалізації відповідальності конкретних державних осіб за стан справ в країні. Без вирішення питання з форми правління не вирішити й інші концептуальні питання реформування державного управління та місцевого самоврядування.

В ході проведення адміністративної реформи та оптимізації адміністративно-територіального устрою має відбутися перерозподіл повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, природно на користь останніх, з метою наближення надання державних, громадських послуг безпосередньо до їх споживачів.

Тобто органи місцевого самоврядування первинного рівня перетворюються на органи публічної влади з відповідними повноваженнями [4, 32]. Є тут звичайно і проблема. Наділення органів місцевого самоврядування додатковими повноваженнями може призвести до того, що різниця між державною і публічною владою буде знівельована. Це треба враховувати. Державна влада, насамперед її виконавча гілка, місцеве самоврядування – це системи, що перетинаються. Органи публічної влади, які утворюються в межах місцевого самоврядування, повинні бути в певній мірі відокремлені від держави, інакше остання об'єктивно поглинає місцеве самоврядування.

Відповідно до компетенції органів місцевого самоврядування більш високого територіального рівня мають бути віднесені лише ті питання, які зачіпають інтереси населення району, області в цілому, або не можуть бути вирішені на низовому рівні. В цьому контексті

першочергове значення набуває розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Область як адміністративно-територіальна одиниця складається з територій населених пунктів, де проживають жителі сіл, селищ, міст та районів. Але, одним із факторів, який не дозволяє повною мірою бути виразниками їх колективних інтересів, що виходять за межі села, селища, міста є те, що обласні ради як представницькі органи самоврядування позбавлені права створювати власні виконавчі органи, через що змушені значну частину самоврядних повноважень делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям. Це знайшло своє відображення у ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка містить імперативну норму щодо делегування районним та обласними радами відповідних повноважень місцевим державним адміністраціям [4, 56]. Звичайно, делегування як демократичний засіб перерозподілу повноважень між владними структурами є досить поширеним явищем у державно-правовій практиці. Проте делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органу, є його правом, а не обов'язком.

Водночас зазначимо, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає таке делегування повноважень місцевим державним адміністраціям, яке є, по суті, обов'язком обласних рад, а не їх правом. При цьому, відповідно до Закону «Про місцеві державні адміністрації», це делегування повинно супроводжуватися передачею їм відповідних фінансових, матеріальних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень (ст. 14). У такий спосіб місцеві державні адміністрації перетворились у квазівиконавчі органи обласних рад, які не беруть ніякої участі у їх формуванні [5, 43].

Показовими у цьому відношенні є, зокрема, правові норми, що визначають правовий режим майна комунальної власності. За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад (ч. 4 ст. 60). Вирішення питань в установленому законом порядку щодо управління цими об'єктами належить до виключної компетенції цих рад (п. 19, 20 ст. 43). Проте всупереч Конституції і вищезазначеному Закону управління цими об'єктами здійснюють відповідні місцеві державні адміністрації, що зафіксовано у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 15). Це цілком логічно, адже хто буде

здійснювати управління об'єктами спільної власності територіальних громад, якщо ради позбавлені права створювати власні виконавчі органи?

Отже, обласні і районні ради перетворились, по суті, в органи, що створюють лише видимість місцевого самоврядування. Адже будь-який представницький орган влади, що позбавлений права створювати підконтрольні та підзвітні йому виконавчі органи, нічого не вартий. Тому виникає цілком закономірне питання: для чого територіальним громадам такі органи місцевого самоврядування, які самі не можуть здійснювати свої повноваження, через що мають делегувати їх органам державної влади в особі місцевих державних адміністрацій?

Звичайно, що такий конституційний статус насамперед обласних рад не може не впливати і на дієздатність місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ та міст. Адже територіальні громади та їх органи, не маючи у вільному володінні та розпорядженні достатніх матеріальних, фінансових ресурсів, необхідних для реалізації наданих їм повноважень, змушені передавати їх обласним радам, а останні – відповідним держадміністраціям [5, 44].

В контексті здійснюваної державної регіональної політики особливої ваги набуває доля місцевих державних адміністрацій. На підставі аналізу різноманітних підходів науковців і практиків, вивчення відповідних законопроектів, пропозицій щодо даного питання пропонуємо наступне:

- за обласними державними адміністраціями залишити питання забезпечення виконання Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади;

- забезпечення законності і правопорядку, додержання прав, свободі законних інтересів громадян, координацію діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

- виконання контрольно-наглядових функцій, зокрема з питань контролю за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України, інших актів законодавства та питань, що вимагають державного управління і не віднесені до сфери місцевого самоврядування.

Окрім цього, необхідно розглянути можливість (доцільність) покладання на місцеві державні адміністрації укладання з обласними радами угод щодо регіонального розвитку і надання державної допомоги у відповідності до програм подолання депресивності окремих територій.

З огляду на можливу ліквідацію районних державних адміністрацій пропонуємо координацію діяльності місцевих органів виконавчої влади (місцевих підрозділів центральних органів виконавчої влади) на території районів здійснювати через утворення районних представництв відповідних обласних державних адміністрацій.

Пропонується перегляд повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів провести за функціональною ознакою.

До відання громад первинного рівня мусить бути віднесено соціальне забезпечення (дитячі дошкільні і освітні заклади, догляд за особами похилого віку та інвалідами, турбота про сім'ю та молодь); охорона здоров'я та первинна медична допомога; планування; використання землі, природних ресурсів та охорона довкілля; дозвілля та культурна робота; благоустрій; утримання доріг, вулиць, парків тощо; рятувальна служба, в тому числі пожежні підрозділи, цивільна оборона; громадський транспорт; технічний сервіс(водопостачання, каналізація, теплопостачання, енергозбереження тощо); контроль за дотриманням санітарних норм та профілактика.

Повноваження районних і обласних рад доцільно визначити окремо, без дублювання повноважень територіальних громад, що потребує законодавчого визначення понять: регіональна власність, регіональні фінанси, регіональні бюджети, регіональні податки тощо.

У сфері компетенції обласних рад пропонується залишити питання, які визначені діючим Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» без можливості їх делегування державним адміністраціям.

Для кожного рівня органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади закон обов'язково має встановити перелік повноважень, які не можуть бути вилучені, передані або делеговані іншим органам. Обов'язково потребує законодавчого визначення перелік питань, які вирішується безпосередньо територіальними громадами.

Отже, якщо не наповнити реальним змістом місцеве самоврядування, відповідно до його ролі у системі територіального управління, то виникне реальна загроза деформування принципів державної регіональної політики. Адже, вони є місцевими органами влади, які покликані забезпечувати на місцях загальнодержавний інтерес. Тому так звана децентралізація влади шляхом перерозподілу окремих функцій управління між центральними органами виконавчої влади і органами тієї ж самої влади на місцях – місцевими державними адміністраціями, спотворює саму природу місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парламентське видавництво, 2007. – 64 с. 2. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650. 3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16 травня 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241. 4. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190. 6. Юридична енциклопедія / НАН України; Інститут держави і права ім. В. Корецького / Ю. Шемшученко (ред.). – Т.1-6. – К. : Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М. Бажана, 1998. 7. Авер'янов В. Адміністративне право України: академ. курс: підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / НАН України; Інститут держави і права ім. В. Корецького / Авер'янов В., Андрійко О., Битяк Ю., Голосніченко І., Ківалов С. – Т.1-2. – К.: Юридична думка, 2007.

Котюк І.І.

*д.ю.н., завідувач кафедри криміналістики**Київського національного університету ім Т. Шевченка (Україна)*

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ У СФЕРІ СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Про те, що Конституція України відповідає найвищим міжнародно-правовим стандартам, офіційно заявлялося не раз. Водночас чи відповідає вона цим стандартам і наскільки, можна зорієнтуватись хоча б по тому, як врегульована нею така тонка і гостра сфера суспільних відносин як досудове слідство, при здійсненні якого чи не найгострішою постає й проблема дотримання конституційних прав і свобод. Адже згідно зі ст. 3 Конституції «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини ж головним обов'язком держави».

Правда вже на цьому рівні насторожує зміст ст. 8 Конституції згідно з якою «в Україні визнається і діє принцип верховенства права». Адже тут виникає як мінімум два питання: верховенство права над чим? Якщо над людиною, то це заперечує зміст ст. 3 Конституції і є ознакою не правової держави для якої право – засіб, а не мета, а тоталітарної, для якої верховенство права – мета.

Крім того, якщо тут діє принцип верховенства права, то якого – кримінального, цивільного, чи, може, поліцейського. Адже якщо враховувати елементарні теоретико-правові настанови, то просто так права не буває. Воно може бути чи цивільним, чи кримінальним, чи, навіть, поліцейським.

А якщо тут йдеться про права людини, то так і мало б бути проголошено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства прав людини. Але ж у ній все таки йдеться про якесь право. То про яке?

Звернемо увагу й на те, що при оцінці якості будь-яких правовідносин насамперед необхідно отримати відповідь на три найважливіші питання: а) належність їх

правової регламентації, зокрема, чіткість визначення їх змісту і, насамперед, прав та обов'язків їх учасників; б) наявність та можливість реального використання визначених законом заходів захисту порушених прав і насамперед оскарження неправомірних дій; в) можливість відновлення порушених прав їх учасників та згладжування негативних наслідків, що зумовлені цим порушенням.

От тому поставимо за мету через призму Конституції України, яка, як відомо, має найвищу юридичну силу (ст. 8 Конституції), дати відповідь на означені три питання з тим, щоб оцінити якість конституційно-правового регулювання правовідносин у сфері досудового слідства і, насамперед, діяльності його органів та посадових осіб.

Зрозуміло, що при цьому належить відштовхуватись від ст. 19 Конституції, згідно з якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Але ж з урахуванням елементарних теоретико-правових настанов поняття «законодавство України» та «законодавство України» не одне й теж.

Відомо, й те, що це питання було й предметом розгляду Конституційного Суду України, який дійшов висновку, що терміном «законодавство» охоплюються закони та постанови Верховної Ради; чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість надана Верховною Радою; укази Президента; декрети і постанови Кабінету Міністрів, прийняті у межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції і законів України.

От тому й постає питання, а що названі підзаконні акти та міжнародні договори для органів державної влади та органів місцевого