

УДК 321;328;342

СТРАТЕГІЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Владислав Олексенко

*Національний інститут стратегічних досліджень
при Президентові України
вул. Пирогова, 7-а, 01030, Україна, Київ*

Стаття присвячена модернізації організаційно-нормативних і конституційно-правових засад функціонування державної виконавчої влади та її центрального апарату. У рамках проведеного дослідження обґрунтована необхідність здійснення перерозподілу повноважень у системі виконавчої влади України та її трансформації з адміністративно-політичної в політичну. Проаналізовано проблему нормотворчого перевантаження органів виконавчої влади з огляду на щорічні кількісні показники прийняття ними нормативно-правових актів за відсутності єдиної юридичної техніки, надано пропозиції щодо її вирішення. За результатами проведеного аналізу сформульовано концепт функціональної оптимізації центральних органів виконавчої влади України та модернізації конституційно-правового забезпечення їх діяльності.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади, Кабінет Міністрів, нормотворчість, нормативно-правові акти, політична відповідальність, національна безпека.

З огляду на актуальну суспільно-політичну обстановку, що склалась в Україні, потреба в зміцненні конституційно-правового фундаменту державної влади та її центрального апарату є беззаперечною. У будь-якій демократичній державі впровадження, реалізація та зміна державної політики потребує обов'язкового закріплення рішень у формі законів або інших нормативно-правових актів, затверджених парламентом більшістю чи безпосередньо громадянами. Лише за умов наявності нормативно-правової бази, сформованої в такий спосіб, державна політика може бути спрямована на інтереси національної безпеки та всіх громадян України, а не окремих особистостей, соціальних груп чи політичних сил. Не можна забувати, що такого роду база не є сталою й статичною не може бути апріорі.

У кризові періоди, що здебільшого зумовлюються політичними протистояннями, довіра до провладних політичних сил нівелюється та, як правило, призводить до втрати підтримки більшості. Спектр можливих причин є досить масштабним і непередбачуваним:

- результати впровадження державної політики поставлені під сумнів через непередбачуваність наслідків або її невідповідність суспільним очікуванням;
- наслідки державної політики суперечать базовим установленим цілям;
- упровадження державної політики містить очевидні недоліки, що широко обговорюються, зокрема в засобах масової інформації;
- через надмірне навантаження та втручання державної політики в соціально- побутовий вимір відбуваються ціннісні метаморфози чи змінюється модель поведінки громадян;
- формат державної політики стає надмірно політизованим, а парламентська більшість постійно вимагає її трансформації.

Національний досвід реформування державної політики й управління реформами демонструє, що в процесі модернізації суспільного устрою політичним силам не завжди вдається досягти декларованих цілей. Окремі події та ситуації давали Україні шанси

на прорив, однак ці шанси здебільшого не використовувалися через відсутність політичної волі ключових політичних акторів та інституціональний дисбаланс у державній владі. У результаті наслідки трансформації посттоталітарного суспільства виявилися багато в чому протилежними первісним задумам, а в окремих вимірах суспільно-політичного життя спостерігається регрес – два кроки назад у відповідь на один крок уперед: консервація бідності та збільшення соціальної різниці між багатими та бідними, розвиток корупції, низький рівень сприйняття та застосування економічних інновацій.

Актуальними досі залишаються осмислення та засвоєння уроків невдалих реформ, необхідність проведення аналізу тривалого періоду модернізації суспільства з моменту здобуття незалежності та перегляду усталених поглядів на зміст реформаторської діяльності. За відсутності правильних висновків політика реформ може перетворитися на чергову імітацію.

Такими висновками мають стати:

- визначення пріоритетів, реалізація яких могла б продемонструвати суспільству здатність влади до успішних дій;
- дотримання в процесі реформування державної влади прийнятних для суспільства моральних і правових принципів: реформи не повинні асоціюватися з поширенням корупції і збагаченням вузького кола політичної еліти та наближених до неї осіб;
- посилення соціальної підтримки політики реформ не лише фінансово-промисловими групами заради економічних преференцій від влади, а й середнім класом – кінцевим бенефіціаром упровадження реформ;
- зміни в управлінні реформами, орієнтовані на ліквідацію інституціонального дуалізму, спричиненого одностороннім вертикальним порядком передачі доручень від апарату президента чи парламентської більшості до уряду;
- побудова суспільно-політичного діалогу, орієнтованого на аналіз причин невдач 27-річної модернізації суспільства без зайвої політизації та суб'єктивних звинувачень [5; 4, с. 27–28].

Аналіз нормативно-правової бази забезпечення процесу реформування державної політики дає змогу визначити основні шляхи вдосконалення цього процесу. Першим кроком є здійснення перерозподілу повноважень усередині виконавчої влади. Уряд має перетворитися з адміністративно-політичного на політичний орган, що несе відповідальність за перерозподіл повноважень усередині виконавчої влади, розроблення та впровадження державної політики як курсу дій, обраного для вирішення суспільних проблем. Для цього слід закріпити за Кабінетом Міністрів і системою центральних органів виконавчої влади право делегувати частину своїх повноважень іншим суб'єктам; здійснити децентралізацію повноважень Кабінету Міністрів і передати повноваження адміністративного характеру органам виконавчої влади нижчих рівнів [4, с. 10].

Доцільним наступним кроком буде здійснити інституціональне відокремлення функцій розроблення політики й контролю за її виконанням від функцій упровадження політики:

- позбавити функцій розроблення державної політики та нормативно-правового регулювання, окрім Національного агентства з питань запобігання корупції, усі служби, агентства, інші органи влади, зокрема й Секретаріат Кабінету Міністрів України, основним завданням котрих, за логікою речей, має бути організаційне забезпечення діяльності уряду, координація політики, формування порядку денного, установлення відповідності процедур підготовки проектів державно-політичних рішень і моніторинг виконання рішень процедурного характеру;
- установити розмежування між політичними й адміністративними функціями всередині міністерств; для цього необхідно здійснити стандартизацію їх структури та закріпи-

ти адміністративні функції, пов'язані з відносинами з конкретними фізичними та юридичними особами, за урядовими органами в системі відповідних міністерств;

– запровадити в міністерствах повний цикл аналізу політики, механізми моніторингу й контролю ефективності та результативності державної політики, зокрема оцінювання політики й програм за принципом зіставлення очікуваних на момент запровадження й кінцевих результатів [4, с. 14–17; 6, с. 117].

Таким чином, подальше вдосконалення правового забезпечення організаційних перетворень у системі органів виконавчої влади має спрямовуватися на досягнення його цілісності та системності, відповідності формально визначеним концептуальним засадам і цілям адміністративної реформи.

Реалізація функцій і повноважень, закріплених за органами державного управління, охоплюється поняттям «державно-управлінська діяльність», яку становлять нормотворчість, правореалізація та юрисдикційна діяльність. Нормотворчість полягає в прийнятті нормативно-правових актів, що зумовлюють виникнення, зміну чи припинення державно-управлінських відносин; правореалізація включає в себе прийняття індивідуальних актів як щодо реалізації прав, свобод і обов'язків людини й громадянина, так і щодо вирішення питань організації діяльності самих органів державного управління, а також здійснення ними організаційних дій. Юрисдикційна діяльність полягає в реалізації права органів державного управління, їх посадових чи службових осіб застосовувати адміністративні стягнення відповідно до норм Кодексу України про адміністративні правопорушення. Діяльність органів державного управління в межах кожного із цих видів регулюється Конституцією України, законодавчими та підзаконними актами, дотримання яких є умовою законності діяльності цих органів [7, с. 670; 9, с. 49].

Така широка предметна діяльність органів державного управління потребує нормативного врегулювання й самої процедури прийняття правостановлюючих актів. При цьому жорсткість процесуального порядку нормотворчої процедури, яку називають особливістю закону, на відміну від нормативних актів органів виконавчої влади, повинна стати узагальнюючою особливістю процедури прийняття нормативних актів усіма органами влади. Таким чином, створення правових норм має бути впорядковане виключно правовою нормою у формі Закону України й не може потрапляти в залежність від суб'єктивного погляду окремих посадових осіб чи їх груп.

Чинне законодавство України щодо правового врегулювання процедур нормотворчості управлінської системи розвивається в напрямі регламентації, тобто врегулювання цієї процедури відповідними регламентами діяльності, що розробляються самими ж органами. Так, Кабінет Міністрів України досить детально врегулював власну процедуру прийняття як нормативних, так і індивідуальних актів у Регламенті Кабінету Міністрів України. Для місцевих державних адміністрацій відповідна процедура встановлюється їхніми внутрішніми регламентами, що затверджуються головами місцевих державних адміністрацій на основі типового регламенту місцевої державної адміністрації. Що ж стосується рівня центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, засади їх нормотворчості регулюються виключно Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [8, с. 155; 3; 2].

З огляду на щорічні показники кількості нормативно-правових актів, що приймаються органами виконавчої влади, з яких лише частина проходить реєстрацію в органах юстиції, а також відсутність єдиних процедурних норм і юридичної техніки нормотворчості цих органів, доцільним є прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти». На основі цього Закону органи державного управління зможуть розробляти відповідну нормативну модель власної нормотворчості, деталізуючи кожен її етап, а також формальні вимоги до нормативно-правових актів. Подібна формалізація процедури нормотворчої діяльності

лише спростить фактичне її здійснення органами управління й службовцями та забезпечить реальну можливість участі громадян на етапах розроблення й прийняття відповідних актів.

Необхідність прийняття цього закону зумовлюється такими чинниками:

- закон забезпечить реалізацію частини 2 статті 19 Конституції України;
- в адміністративному законодавстві саме процедурна частина є найменш розвинутою;
- закон виступатиме реформаційним нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації [1].

Доцільно також визначитися з питанням спрощення адміністративних процедур, пов'язаних із нормативно-правовими актами органів влади, зокрема й органів державного управління.

По-перше, беззаперечною є необхідність інвентаризації поточного законодавства та спрощення адміністративних процедур, передбачених законодавством, а також скорочення витрат, пов'язаних із застосуванням нормативно-правових актів; по-друге, за таким сценарієм виникає необхідність створення спеціалізованої інституції з питань контролю за ефективністю нормативно-правових актів на підставі закону, котра залучатиметься до процесу нормотворчості.

Відомчу нормотворчість необхідно обмежити з метою унеможливлення ситуацій, у яких органи виконавчої влади зможуть втручатись у питання, віднесені до компетенції законодавчої влади. Так, принцип законності логічно пов'язуватиметься з принципом поділу влади, а завданням виступатиме не лише встановлення відповідності відомчих нормативно-правових актів законодавству, а й раціоналізація їх кількості.

По-третє, в інституціональному вимірі доцільним водночас видається конституційно-правове закріплення за Кабінетом Міністрів України як центральним органом виконавчої влади виключного права законодавчої ініціативи стосовно прийняття Закону про Державний бюджет одночасно із запровадженням інституту політичної відповідальності за неподання проекту Закону про Державний бюджет у встановлений термін.

Список використаної літератури

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. Редакція від 30.09.2016 р.
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.
3. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. Офіційний вісник України. 2007. № 54. Ст. 21.
4. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / Центр політико-правових реформ. Програма сприяння Парламенту України університету Індіани. Київ, 2006. 32 с.
5. Зелена Книга реформування публічної адміністрації в Україні. Проект «Діяльність груп аналізу політики у державних органах України» Головного управління державної служби України. 2006. 48 с.
6. Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 8. С. 115–119.
7. Мураховська Т. Проблематика структури норм права у зв'язку з системою права. Форум права. 2012. № 4. С. 670–674.
8. Совгіря О. Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України: конституційно-правовий аспект. Вісник Вищої ради юстиції. № 4 (8). 2011. С. 155–165.
9. Щирба М. Порядок набрання чинності нормативно-правовими актами: загальнотеоретична характеристика. Університетські наукові записки. 2014. № 3. С. 48–55.

**STRATEGIC ASPECTS OF UKRAINIAN EXECUTIVE STATE POWER BODIES'
ACTIVITY LEGAL FRAMEWORK IMPROVEMENT**

Vladyslav Oleksenko

*The National Institute for Strategic Studies
(Analytical and Prognostic Support for the President of Ukraine)
Pyrogoва str., 7-a, 01030, Kyiv, Ukraine*

The article discloses the key aspects of modernization of normative and legal basis of executive state power and its central apparatus activity. Within the framework of the carried research, the necessity of authority relocation within Ukrainian executive power system and turning the system from administrative-political to common political is substantiated. The problem with executive bodies normative overloading is analyzed in terms of annual quantitative indicators of their normative legal acts enactments without having a common legal technique, appropriate options for solving the problem are provided. According to given analysis' results, the concept of executive state power central bodies of Ukraine functional optimization and the constitutional legal framework for their activities modernization is formulated.

Key words: executive state power central bodies, Cabinet of Ministers, rulemaking, normative legal acts, political liability, national security.