

Колпаков Валерій Костянтинович –
доктор юридичних наук, професор,
начальник кафедри адміністративного
права і процесу КНУВС

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

Розглянуто концептуальні засади адміністративної реформи.

Рассмотрены концептуальные основы административной реформы.

The conceptual bases of administrative reform are considered.

Ключові слова: адміністративна реформа; організаційно-правові інститути; управління; законність.

Передумови адміністративної реформи. Світова практика свідчить, що ефективність соціальних перебудов прямо пов'язана з оновленням інструментів організації суспільства. Важливими інструментами організації суспільства є інституції публічної адміністрації.

Оновлення публічної адміністрації відбувається при здійсненні політико-правових реформ. До таких реформ належать адміністративна, конституційна, судова реформи, реформи різних видів судочинства, виборчої система та ін.

Адміністративні реформи за своїм змістом представляють систему засобів, за допомогою яких передбачається запровадити якісно нове адміністрування. Адміністрування включає в себе: а) управління; б) надання послуг; в) забезпечення правопорядку і г) законності в діях адміністрації.

В Україні необхідність адміністративної реформи набуває актуальності разом з переходом країни до стану незалежності (Декларація "Про державний суверенітет України" від 16 липня 1990 р.; Постанова Верховної Ради УРСР "Про проголошення незалежності України" від 24 серпня 1991 р.) і трансформацією соціально-економічних відносин. Зміст трансформації полягав у перебудові патерналістичних відносин у відносини співпраці держави із суб'єктами громадянського суспільства.

Важливими чинниками трансформаційних процесів стали такі документи, як Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки від 1 листопада 1990 р., Концепція роздержавлення і приватизації підприємств, землі і житлового фонду від 31 жовтня 1991 р., Концепція су-

дово-правової реформи в Україні від 28 квітня 1992 р., а також низка нормативних актів і, насамперед, законів "Про економічну самостійність Української РСР" від 3 серпня 1990 р., "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" від 8 грудня 1990 р., "Про власність" від 7 лютого 1991 р., "Про підприємництво" від 7 лютого 1991 р., "Про підприємства в Україні" від 27 березня 1991 р., "Про захист прав споживачів" від 12 травня 1991 р., "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р., "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р., "Про авторське право та суміжні права" від 23 грудня 1993 р.

Вони передбачали введення адміністративного судочинства і створення адміністративних судів, регламентували приватну власність, встановлювали обмеження на втручання держави в господарську діяльність.

Унаслідок цього виник конфлікт між старими (що дістались у спадщину від радянських часів) і новими (які сформувались у пострадянській період) організаційно-правовими інститутами, методами і формами адміністрування.

Значною мірою він поглибився з прийняттям законів "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" від 3 лютого 1994 р. і "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні". Цей Закон було схвалено Верховною Радою 18 травня 1995 р. і введено в систему правових актів шляхом підписання 8 червня 1995 р. Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України.

Сутність конфлікту полягала в еклектичному поєднанні інерції радянського управління з новими технологіями адміністрування.

Негативними залишками радянського періоду були: 1) симбіоз управлінських структур, що були пристосовані для вирішення політичних завдань [1, с. 509]; 2) фактична пріоритетність підзаконних актів; 3) спрощена й організаційно відстала судова система; 4) безпрецедентна за обсягом й авторитарністю практика втручання держави в особисте життя громадян.

До соціально-правових нововведень, генерованих суспільними потребами, необхідно віднести: 1) відродження інституту приватної власності; 2) виникнення й активний розвиток місцевого самоврядування; 3) формування інститутів публічної (державної і муніципальної) служби; 4) легалізація підприємницької діяльності; 5) послідовне виведення на рівень законодавчого регулювання зв'язків держави і суб'єктів громадянського суспільства, держави й особистості.

Суперечності між ними перетворили публічну адміністрацію на незавершений, громіздкий і внутрішньо суперечливий механізм. Унаслідок цього вона стала неспроможною адекватно реагувати на політичні,

економічні, соціальні й ідеологічні зміни. Її персонал виявився не підготовленим до ефективних рішень і втратив вплив на підвідомчі сфери.

Ця ситуація була кваліфікована як системна адміністративна криза, найголовніша перепона в поглибленні соціально-економічних і політичних перетворень.

Невдалі спроби оперативно подолати негативні наслідки суперечностей показали, по-перше, що локальними заходами неможливо вирішити проблему адаптації старого управлінського механізму до нових умов і демократичних стандартів адміністрування, по-друге, що кардинальні зміни повинні здійснюватися на основі методологічних, концептуальних положень, які повинні формуватися у програмних документах.

У пошуках виходу із кризового становище було прийнято рішення про розроблення Концепції адміністративної реформи, що зафіксовано у п. 2 Постанови Верховної Ради України "Про розробку проекту Закону України щодо структури виконавчої влади" від 13 червня 1995 р. Рішення сформульовано як доручення Постійній Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи щодо розроблення проекту Концепції адміністративної реформи.

Такий проект було розроблено, і 22 липня 1998 р. Президент України підписав Указ "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" № 810/98.

У ньому зазначено, що з метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини та громадянина покласти в основу здійснення реформування системи державного управління основні положення "Концепції адміністративної реформи в Україні". Цим самим Указом оприлюднено текст Концепції і визначено організаційні заходи щодо її реалізації.

Таким чином, Концепція адміністративної реформи в Україні стала першим програмним документом, у якому формуються загальні вимоги щодо ідеологічного та правового змісту публічного адміністрування і визначаються шляхи його реформування.

Характеристика Концепції адміністративної реформи від 22 липня 1998 р. Концепція визначає: а) зміст; б) мету; в) завдання; г) напрями; д) етапи; е) організаційно-правові основи адміністративної реформи.

Зміст адміністративної реформи полягає, по-перше, у комплексній перебудові існуючої системи публічного адміністрування; по-друге – у розбудові нових інститутів цієї системи.

Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи публічного адміністрування, яка б забезпечила перетворення України на високорозвинену, правову, цивілізовану державу з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури і демократії; дозволила їй стати впливовим фактором у світі та Європі. Концепція зазначила,

що таке адміністрування має бути підконтрольним суспільству, прозорим і науково обґрунтованим. У ній міститься сподівання, що при такому підході витрати на утримання публічної адміністрації будуть адекватними фінансово-економічному становищу держави, а результати її діяльності – прагненням суспільства.

Завданнями адміністративної реформи Концепція називає:

- 1) формування організаційних структур, здатних ефективно реалізовувати публічну владу як на центральному, так і на місцевому рівнях;
- 2) формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- 3) впровадження нової ідеології адміністрування як діяльності, призначеної, насамперед, для забезпечення передбачених Конституцією прав і свобод громадян;
- 4) організацію на нових засадах публічної служби;
- 5) створення сучасної системи підготовки і перепідготовки персоналу;
- 6) впровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Напрями адміністративної реформи: 1) створення нової правової бази, що регламентує публічне адміністрування в Україні; 2) розвиток нових інститутів, організаційних структур й інструментів державного управління; 3) кадрове забезпечення нової системи державного управління; 4) формування і зміцнення нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; 5) наукове й інформаційне забезпечення системи державного управління і формування необхідних для цього механізмів.

Етапи проведення реформи. Текст Концепції містить перелік етапів адміністративної реформи. Це своєрідні стадії або фази, які окреслюють реалізацію реформаторських заходів у часі. Таких етапів три: 1) розроблення і офіційне схвалення Концепції і Програми здійснення адміністративної реформи; 2) введення організаційно-правових основ реформування ключових елементів системи публічного адміністрування; 3) заглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів, організаційних структур інструментів публічного адміністрування.

Організаційно-правові основи адміністративної реформи – це змістовна складова комплексної перебудови публічного адміністрування. До таких основ Концепція віднесла: 1) пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень і порядку діяльності органів виконавчої влади; 2) удосконалювання судового захисту прав і свобод громадян за допомогою формування повноцінної адміністративної юстиції; 3) удосконалювання позасудового захисту прав і свобод громадян; 4) удосконалювання процесуальних питань щодо судового і позасудового розгляду справ; 5) відповідальність органів виконавчої влади, її посадових осіб за свої рішення, дії або бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені; 6) впровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії; 7) систематизацію адміністративного законодавства; 8) надання публічною адміністрацією адміністрати-

вних послуг; 9) незалежність здійснення функцій і повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади в межах, визначених Конституцією і законами України; 10) удосконалювання процедур публічного адміністрування; 11) формування нових фінансово-економічних основ функціонування публічного адміністрування; 12) наукове забезпечення адміністративної реформи.

Окремими позиціями Концепція передбачила реформування Кабінету Міністрів; центральних органів виконавчої влади; місцевих органів виконавчої влади; державної служби; місцевого самоврядування; територіального устрою.

Деталізація концептуальних засад адміністративної реформи. Концепція адміністративної реформи в Україні визначила основні параметри перебудови публічного адміністрування. Запрограмовані нею масштаби перетворень потребували розроблення цілої низки доктринальних документів відповідно до всього спектра адміністративно-правових відносин.

Важливе місце серед них посіла Концепція реформи адміністративного права [2, с. 35–60]. Адміністративне право відіграє домінуючу роль у науковому і методологічному забезпеченні реформування публічного адміністрування. Таке забезпечення складається з: 1) проведення науково-теоретичних і прикладних досліджень проблем публічного управління, адміністративного процесу, адміністративних послуг, муніципального й адміністративно-деліктного права; 2) видання теоретичних, навчальних, методичних, довідкових та інших праць і матеріалів; 3) подолання дефіциту наукових кадрів у галузі публічного адміністрування й адміністративно-правової науки.

Тому цілком природно, що разом з реформуванням системи публічного адміністрування постали питання щодо відповідності новим умовам державотворення сутності та змісту адміністративного права.

12 травня 1997 р. виходить розпорядження Кабінету Міністрів України “Про створення робочої групи для підготовки Концепції реформи адміністративного права та проекту Адміністративного кодексу України” № 257-р [3].

Зазначений документ фактично є офіційним визнанням необхідності перегляду теоретичних положень окремої юридичної галузі – адміністративного права.

Водночас зауважимо, що українські вчені плідно працювали над оновленням адміністративно-правової доктрини із самого початку реформування правової системи держави.

Результат їх зусиль відтворився у проекті Концепції реформи адміністративного права України, підготовку якої було завершено 1998 р. На жаль, вона не отримала статусу офіційного документа загальнодержавного значення, хоча достатньо активно використовується в наукових і навчально-методичних працях.

Складається концепція із вступу, двох розділів (16 глав) і додатків.

У вступі висвітлено загальні обставини, що вимагають реформування адміністративного права. Зокрема, підкреслено, що адміністративне законодавство неповно і суперечливо регулює суспільні відносини, не забезпечує утвердження пріоритету прав і свобод людини в її стосунках з державою.

У розділі 1 "Загальні засади реформування адміністративного права: нові погляди на його роль, зміст і систему в демократичній правовій державі" обґрунтовано сучасне розуміння: а) оновлення суспільного призначення адміністративного права на засадах Конституції України; б) збагачення змісту предмета адміністративного права; в) розвитку методу адміністративного права; г) матеріальних і процесуальних норм; д) джерел права, форм і тенденції систематизації адміністративного законодавства.

У розділі 2 "Основні напрямки розвитку і реформування адміністративного законодавства" викладено перспективне бачення а) забезпечення прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади; б) адміністративно-правового статусу громадян; в) розвитку законодавства про органи виконавчої влади; г) розвитку законодавства про державну службу; д) правового забезпечення надання адміністративних послуг; е) розвитку інституту адміністративних процедур; ж) розвитку законодавства про державний контроль; з) розвитку адміністративної юстиції; и) правового забезпечення адміністративного оскарження; к) реформування інституту адміністративної відповідальності; л) розвитку законодавства про публічне адміністрування в окремих сферах суспільного життя.

Додатки містять перелік нормативних актів, які необхідно розробити або оновити у процесі реформування адміністративного законодавства.

Таким чином, Концепція обґрунтувала змістовно узгоджену сукупність теоретичних і практичних ідей, висновків, положень і пропозицій, за якими здійснюються уточнення, доповнення та зміни в доктринальну і нормативну складові адміністративного права.

Спрямованість адміністративної реформи на забезпечення пріоритетів людини і громадянина передбачає становлення та еволюційний розвиток інститутів громадянського суспільства. Водночас найважливішою умовою їх існування є зацікавленість держави в демократизації життя, духовному прогресі, домінуванні правових регуляторів у суспільних відносинах.

Таким чином, взаємодія інститутів держави і громадянського суспільства стає гарантією соціального прогресу, демократичних перетворень і законності.

На формування такої взаємодії спрямована "Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства", схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р [4]. Вона зазначила, що до інститутів грома-

дянського суспільства належать громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші неприємницькі товариства й установи.

Концепція встановила, що головним завданням сприяння є удосконалення нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства.

Концепція сформулювала основні принципи взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства. Це соціальне партнерство (налагодження конструктивної взаємодії органів виконавчої влади, зазначених інститутів і суб'єктів господарювання для вирішення питань державного управління і суспільного життя); забезпечення рівних можливостей (створення органами виконавчої влади однакових умов для діяльності інститутів, пов'язаної із захистом прав і свобод людини та громадянина, наданням соціальних послуг); взаємовідповідальність (усвідомлення органами виконавчої влади та інститутами спільної відповідальності за рівень їх взаємодії); відкритість та прозорість (забезпечення органами виконавчої влади доступу інститутів до інформації).

Концепція встановила, що взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства може набувати різних форм залежно від цілей і характеру виконуваної роботи, обсягу повноважень суб'єктів, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень).

Основними з них вона визнала: 1) участь зазначених інститутів у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина; 2) здійснення інститутами громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій; 3) надання інститутами соціальних послуг відповідно до укладених договорів; 4) утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; 5) співпраця органів виконавчої влади з інститутами з підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників інститутів навичок ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики; 6) проведення органами виконавчої влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; 7) виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування.

Концепція адміністративної реформи значну увагу приділила питанням публічної і, зокрема, державної служби. Саме службовці є тією ланкою механізму адміністрування, через яку втілюються в життя усі публічні вимоги і рішення. Недаремно питанням публічної служби присвячено декілька документів доктринального змісту, а саме: "Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу", схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004; "Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки", затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746; "Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні", схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006; Указ Президента України "Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців" від 20 вересня 2007 р. № 900/2007 та деякі ін.

У них зазначається, що головними засадами розвитку державної служби мають стати: 1) законність регулювання діяльності державних службовців, їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства; 2) професійність та прозорість процедур прийняття рішень; 3) дотримання службовцями вимог законодавства, етичних норм і правил поведінки; 4) чітке розмежування політичних й адміністративних посад, повноважень і відповідальності осіб, які їх обіймають; 5) стабільність державної служби; 6) надійна захищеність державних службовців від політичного чи іншого незаконного втручання у виконання ними службових обов'язків, належна матеріальна та інша забезпеченість.

Першочерговими завданнями у сфері державної служби сьогодні є вдосконалення порядку прийняття на службу та просування по службі; забезпечення системного правового регулювання всіх видів державної служби, включаючи державну службу в апаратах Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, у центральних та місцевих органах виконавчої влади, у тому числі дипломатичну службу, державну прикордонну службу, державну службу в митних органах, органи державної податкової служби, судах, органах прокуратури, міліції, інших державних органах, а також у Збройних Силах України та інших військових формуваннях.

У законодавстві про державну службу слід визначити види дисциплінарних порушень та дисциплінарних стягнень, порядок і процедуру розслідування дисциплінарного порушення, фіксації факту його вчинення, прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також оскарження такого рішення, захисту прав державного службовця.

Необхідно посилити відповідальність державних службовців за порушення вимог щодо декларування доходів та зобов'язань фінансового, майнового характеру, у тому числі за кордоном, своїх та членів своєї сім'ї, запровадити декларування такими особами їх витрат.

Крім проаналізованих, подальший розвиток адміністративної реформи збагачено змістовним арсеналом знань, що містяться в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади від 15 лютого 2006 р., Концепції реформування системи соціальних послуг від 13 квітня 2007 р., Концепції вдосконалення державного регулювання господарської діяльності від 3 вересня 2007 р., Концепції вдосконалення державного регулювання природних монополій від 27 вересня 2007 р., Концепції розвитку системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринку комунальних послуг від 9 липня 2008 р., Концепції реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування від 20 серпня 2008 р. та інших.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Административные реформы в России / под ред. Р. Н. Байгузина. – М. : РОССПЭН, 2006. – С. 509.
2. Концепція реформи адміністративного права (Проект) // Український правовий часопис. – № 4. – 1999.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Офіційний вісник України. – 2007. – 3 груд. – № 89. – С. 89. – Ст. 3284, код акта 41584/2007.