

УДК 35.07+352(477)

В. Б. ТАТАРЕНКО

РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА КОНТРОЛЬ

Проаналізовано результати перехідного періоду та спроби оптимізувати сучасну систему публічного управління в Україні.

Ключові слова: державна служба, публічне адміністрування, ЄС, європейське управління, національна система, адміністративна реформа, стратегія.

In the article the author analyzes the results of the transition period and attempts to optimize the system of public administration in Ukraine today.

Key words: government, civil service, public administration, European Union, European governance, the national system, administrative reform strategy.

Реформа в державному управлінні України значною мірою вимагає належний організаційний і правовий супровід, чіткості поставлених завдань, політичного консенсусу при її здійсненні, контролю за публічною адміністрацією та необхідності залучати всі соціальні фактори і можливості державного механізму.

Вивченню реформування державно-управлінської, державно-правової діяльності в Україні присвятили свої праці багато вітчизняних учених і фахівців, політичних діячів, урядовців. Серед них заслуговують на увагу О. Андрійко [11], І. Бицяк, Ю. Петько [3], які розглядали це питання на основі досвіду державного управління України та потреби реформування його сьогодні, наближення владних інституцій України до стандартів Європейського Союзу, а також російські вчені Ю. Сурмін, П. Судоплатов і відомий західний діяч Б. Дрейфус [2]. Проте потреба реформування у сфері державної управління залишається проблематичною й сьогодні.

Метою статті є аналіз стану і перспектив подальшого розвитку державно-правової реформи в Україні та здійснення ефективного контролю за діяльністю публічної адміністрації. До основних проблем слід віднести неналежне організаційне забезпечення проведення адміністративної реформи та невідповідність правового забезпечення при регулюванні відповідних процесів, а також нестачу реального контролю.

Основними функціями публічного управління є розроблення державної політики, планування, організація, керівництво, підбір кадрів і їхня мотивація, контроль і оцінювання [11]. Попри те, що основні функції управління є майже однаковими як для приватного, так і для публічного секторів, цілі і процеси управління сильно відрізняються. Підходи у здійсненні публічного управління бізнесового управління спільні на технічному рівні, але відмінні і рівні загального середовища.

Основними характерними елементами системи публічного управління є державний устрій, політичний режим і політична культура, функціонування

політичних інститутів, виборчі системи (мажоритарна, пропорційні та змішана), відносини між політиками і державними службовцями, відносини між органами державної влади та інституціями громадянського суспільства. Провідні дослідники розділяють основні елементи системи публічного управління на структурні, функціональні й культурні [12]. За цими характеристиками відрізняються системи публічного управління різних держав, а відповідно, й якість життя їхніх громадян. Протягом останніх двадцяти років хвиля реформ систем публічного управління, які мали міжнародний характер, пройшла багатьма країнами. Успішні спроби “реконструювати державну машину” робили Австралія, Бельгія, Канада, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди, Нова Зеландія, Швеція, Великобританія та багато інших держав. Останніми роками реформа публічного управління охопила й країни Центрально-Східної Європи: Польщу, Угорщину, Румунію, Словаччину, Чеську Республіку, Латвію, Литву, Естонію. Реформи публічного управління сприяли вдосконаленню демократичного врядування і успішній відповіді на політичні та соціально-економічні виклики кінця ХХ – початку ХХІ ст.

Реформа в сфері державного управління Україні від самого початку отримала теоретично обґрунтовану методологічну базу, якою стала Концепція адміністративної реформи в Україні. Основними завданнями, що мали бути розв’язаними в ході проведення реформ, були формування ефективної організації виконавчої влади на всіх рівнях та сучасної системи місцевого самоврядування, запровадження нової ідеології діяльності їх органів щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, організація на нових засадах державної служби, адміністративно-територіального устрою [8]. Указом Президента України від 22 липня 1998 р. положення Концепції адміністративної реформи були покладені в основу здійснення реформування системи державного управління [4]. Однак від самого початку проведення реформи не мало належного керівництва з боку перших осіб держави, а призначені відповідальні посадовці на технічне керівництво змінювали один одного, не встигаючи дійти самого змісту завдань, що потребували розв’язання, та не відповідаючи за свої рішення. З припиненням діяльності Державної комісії з проведення адміністративної реформи в Україні реформа була позбавлена і відповідного методологічного супроводу та належного аналізу тих змін, що відбувалися в системі публічної адміністрації, та нових вимог.

Сьогодні маємо в Україні незакінчену реформу системи органів виконавчої влади, наявність різних моделей реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, а крім того, всенародне обговорення внесення змін до Конституції України, реформу судової влади та ще низку реформ у різних сферах, які не завжди відбуваються в тісному взаємозв’язку з іншими реформами та процесами в самому суспільстві й світі в цілому. Аналіз нинішньої практики та дослідження правового забезпечення проведення адміністративної реформи і змін в системі органів виконавчої влади приводить до висновку, що за минулі роки було створено певну правову базу і щодо самого проведення адміністративної реформи, і тих змін, які відбуваються в системі органів виконавчої влади. Однак законодавство розрізнено регулює ту чи іншу сферу без

узгодження правової системи, а в окремі законодавчі акти уже через день-два з часу їх прийняття вносять зміни і доповнення. Такий стан свідчить про недосконалість самого процесу законопроектної роботи та брак відповідальності за підготовлений і прийнятий законодавчий акт. Важливе значення при проведенні адміністративної реформи має і стан наукової обґрунтованості питань, розв'язуваних у ході її проведення. Тому аналітичні дослідження науковців мають бути спрямовані на пошук оптимальної моделі організації системи державного управління, яка була б скерована на успішне розв'язання проблем, що постали перед нашою державою і суспільством.

Необхідність контролю за діяльністю виконавчої влади обумовлена певними обставинами, до яких слід віднести те, що в її безпосередньому розпорядженні перебувають значні ресурси (людські, економічні, фінансові, інформаційні) й реальні важелі управління державними інструментами, в тому числі збройними силами, поліцією, спеціальними службами. Вона наділена правом здійснювати легітимний державний примус. Сьогодні суспільство і держава постали перед проблемою корупції на всіх рівнях не лише виконавчої гілки влади, а й законодавчої і судової [7].

Модель контролю за виконавчою владою, його роль, використання відповідних форм, мета, суб'єкти і способи здійснення контролю, вибудовують залежно від багатьох факторів, що впливають чи будуть впливати на ефективність контролю. Її формування залежить від державного та суспільного устрою, відповідних йому правової системи, юридичних традицій, проголошених і дотримуваних демократичних принципів і видів. У науковій систематиці термін "вид" означає вид підрозділу, що входить до складу цілого родового поняття. Однак кожному з них властиві свої способи і прийоми здійснення контролю та отримання результату на шляху підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади та недопущення, припинення порушень чи застосування заходів відповідальності при виявленні правопорушення в їхніх діях чи бездіяльності.

Контроль за доцільністю адміністративних дій і рішень передбачає виявлення способів, засобів, мотивів їхнього здійснення, оцінення ефективності й здатність максимально обстоювати публічні інтереси з мінімальною шкодою для індивідуальних прав та інтересів особи. Такий контроль, як вказано в літературі, передбачає оцінювання діяльності органів виконавчої влади та їхніх посадовців позиції розумності, ефективності, моральності [6]. В Україні основну увагу приділено контролю за законністю діяльності й доцільні розглядають в межах законності.

Нагляд як вид контролю застосовують у випадках, коли між контрольними і контролюваними немає організаційної підпорядкованості, щоб обмежити втручання в оперативну діяльність суб'єктів, прямо не відповідають за її наслідки. Свою роль відіграє застосування технічних засобів, що дозволяють здійснювати нагляд без безпосереднього втручання в самі процеси.

Однак у законодавстві України спостережено і певну невизначеність щодо вживання зазначених термінів. Свідченням цього можуть бути як закони, так і окремі акти, затвердженні наказами центральних органів виконавчої влади. Так,

у Законі України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” ці терміни зазначені як тотожні [5]. Але якщо в літературі така взаємозамінність за певних умов прийнятна, то в законодавстві таке недопустиме.

У Положенні про державний нагляд за використанням радіочастотного ресурсу України серед основних завдань державного нагляду виділено здійснення контролю за дотриманням встановленого порядку, тобто нагляд можна вважати родовим поняттям до контролю, а організацію державного нагляду забезпечують через здійснення планових і позапланових перевірок, проведення моніторингу [2]. Моніторинг визначено складовою частиною державного нагляду. Його розглядають як контроль, здійснюваний у системі органів виконавчої влади чи окремого органу щодо їхнього внутрішнього стану. Щодо поділу контролю на зовнішній і внутрішній, то він завжди є умовним, тому що потребує уточнення статусу та взаємовідношень між суб’єктами контролю. Так, контроль за діяльністю органів виконавчої влади з боку законодавчої і судової гілок влади в межах держави буде внутрішнім контролем цієї держави. І контроль здійснюють органи виконавчої влади в системі виконавчої влади також буде внутрішнім.

Є ще один напрям контрольно-наглядової діяльності, спрямований на здійснення контролю і нагляду органів виконавчої влади діяльністю недержавних структур, що здійснюють підприємницьку, – діяльність. Однак це вже питання відносин держави з приватними особами.

У Концепції адміністративної реформи в Україні серед принципів засад функціонування виконавчої влади, на яких мають ґрунтуватися заходи реформування, визначено здійснення внутрішнього і судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадовців, запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламенту, демократії. Щодо організаційного забезпечення контрольно-наглядової функції, то Концепції передбачено створення урядових установ і організацій, різновид яких – інспекції, утворюють для здійснення контрольно-наглядових функцій.

Продовження адміністративної реформи потребує приділення більшої уваги питанням організації, координації, правовому забезпеченню та виробленню дієвого механізму реалізації результатів контролю. Усі ці види контролю є правовою формою діяльності відповідних органів, визначеною та закріпленою законодавством. Відповідно до ст. 85 Конституції України, Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією та законами України. Основними контрольними повноваженнями Верховної Ради у сфері виконавчої влади є контроль за виконанням бюджету України і прийняття рішень щодо його виконання; розгляд і прийняття рішень щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів України; контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; контроль за використанням позик, одержаних Україною.

Організацію і діяльність органів виконавчої влади визначають лише закони, прийняття яких належить до повноважень Верховної Ради України. У ст. 113

Конституції України вказано, що Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Україні [3]. Результати контролю Верховної Ради України реалізують у різноманітних формах, основними з яких є прийняття рішень щодо конкретного контрольного повноваження.

Відповідними контрольними повноваженнями за діяльністю органів виконавчої влади чинним законодавством наділений Президент України. Уже зазначене в ст. 113 Конституції України положення про те, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України, свідчить, що президентський контроль є невіддільним складником у взаємовідносинах глави держави з органами публічної адміністрації. Президента України, відповідно до ст.ст. 102, 103 Конституції України, обирають громадяни України, і він є гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина [1]. А отже, має бути чіткий зворотний зв'язок, забезпечуваний за допомогою контролю.

Отже, такий вид контролю за органами державної влади, як президентський має відповідне законодавче та організаційне забезпечення, законодавчо визначені шляхи взаємодії з контрольними структурами. В умовах проведення адміністративної реформи об'єднання всіх видів контролю, взаємодія органів, що його здійснюють, прискорили б досягнення результатів такої реформи.

Важлива роль судового контролю за публічною адміністрацією вже зазначена в українській та зарубіжній літературі [10]. Сутність контрольної функції суду полягає в тому, що вона дає змогу забезпечити захист прав і свобод громадян, оскільки так здійснюють перевірку управлінського рішення, акту, дії на відповідність їх Конституції; чинному законодавству.

За період діяльності адміністративних судів зросла кількість звернень громадян до суду за захистом своїх прав. Адміністративний суд перевіряє правомірність рішень, дій і бездіяльності органів публічної адміністрації в першу чергу з позиції відповідності їх правам, свободам і законним інтересам громадян, а законність – тільки у зв'язку з порушенням їх правового статусу за конкретних умов. Він розглядає спори, що виникають при порушенні конкретних прав, свобод і законних інтересів громадян нормативно-правовими актами. Ефективність судового контролю сьогодні залежить від оперативності та результативності проведення судової реформи [9].

Розглядаючи види контролю за діяльністю органів виконавчої влади та проведенням адміністративної реформи, слід зупинитися на питанні громадського контролю. Якщо ще десять років тому про такий контроль можна було лише згадувати, то сьогодні він все активніше заявляє про себе у різноманітних формах і методах.

Підсумовуючи, зазначимо, що розглянуті вище проблеми державно-правової реформи не розкривають у повному обсязі всього масиву організаційних і правових проблем, що супроводжують її проведення в Україні. Однак вони дають змогу побачити тісний взаємозв'язок, який існує між ними, і необхідність комплексного підходу до їхнього розв'язання. Наявність певних результатів проведення адміністративної реформи в Україні, отриманий досвід перших її етапів, дозволяють зробити важливий висновок щодо необхідності активного залучення всього

суспільства, усіх державних інституцій до її проведення. Конкретні питання реформи потребують проведення додаткових правових досліджень, наукового прогнозування подальшого розвитку правового регулювання окремих питань у відповідних сферах, формування законодавчих пропозицій, а також врахування національних особливостей.

Створені розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 531-р та від 14 травня 2008 р. № 714-р робочі групи з підготування концепцій реформування публічної адміністрації, адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування та підготовлені ними 2009 р. проекти цих концепцій дають впевненість в успіху подальшого проведення адміністративної реформи в Україні.

Невіддільним складником адміністративної реформи є контроль. Однак результати контролю, його ефективність матимемо за умови реального контролю. Функція контролю за адміністрацією має бути відокремлена від самої адміністрації, а сам контроль – здійснюваний з метою підвищення ефективності усієї системи виконавчої влади.

Література:

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30.
2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-У. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
3. Положення про державний нагляд за використанням радіочастотного ресурсу України : постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2003 р. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
5. Административное право зарубежных стран. – М., 2003. – 162 с.
6. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові засоби протидії корупції в органах публічної влади / О. Ф. Андрійко // Правова держава. – 2008. – Вип. 19. – С. 175–183.
7. Контрабанді сприяють, у тому числі і рішення судів // Юридичний вісник. – 2007. – № 48. – С. 8.
8. Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К, 1998.
9. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні / Ю. С. Петько. – К., 2003. – 53 с.
10. Bernard Dreyfus. Vademecum des collectivités locales et territoriales / D. Bernard // Paris: Arnaud Flanel Editions – 2007.
11. Public Administration Review. 1996. – Vol 56. – № 3 (May–Jun.), P. 247–255.
12. Scott C. G. Government Reform in New Zealand. Paper / C. G. Scott, 1996 140 (October).

Надійшла до редколегії 21.03.2012 р.