

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ВЕКТОР ЗМІНИ СТРУКТУРНИХ ЗВ'ЯЗКІВ

Розглядаючи модель системи органів управління та виконавчої влади в Україні, дослідники зазвичай визначають її як біцефальну (двоцентрову) будову, характерну саме для змішаних республік, в якій виконавча влада поділена між главою держави та урядом [1, с.17]. Домінуюча роль Президента у порівнянні з роллю уряду в такому випадку детермінована його номінальною відокремленістю від виконавчої гілки влади, хоча функціонально він, безперечно, належить до неї. Домінантності сприяють також і повноваження Президента з питань кадрових призначень.

Українську модель системи органів управління з її співвідношеннями в системі розподілу повноважень між органами виконавчої влади (зокрема, Президентом та Прем'єр-міністром) часто порівнюють із французькою. Звісно, таке порівняння є досить умовним, позаяк Францію найчастіше визначають як президентську республіку [2, с.80]. Україна де-факто та де-юре була президентською республікою у чистому вигляді до прийняття чинної Конституції в 1996 р. Саме в цей час закладалися основи тієї біцефальності, яка пізніше стане головним боєм як політиків, так і вчених-правників. Фактично її було збережено і Конституційним договором 1995 р., і Конституцією України 1996р. [1, с.70–71].

Перманентний конфлікт у стосунках в трикутнику «Президент – парламент – уряд» безумовно є найбільш важливою детермінантою нестабільності у державі в цілому. Абсолютно непристосованим до потреб динамічного розвитку держави (зокрема, в аспекті регіональної політики) є адміністративно-територіальний устрій України, оскільки наразі у правовому полі фактично не існує механізмів зміни меж областей, їх об'єднання, ліквідації тощо.

Власне, санація зв'язків між органами виконавчої влади, іншими гілками влади та громадянами є квінтесенцією адміністративної реформи. Значну увагу для успішного здійснення санації системи зв'язків також варто приділити чіткій та системній їх класифікації.

За радянських часів домінуюча роль, зважаючи на тотальну політизацію всіх державних органів, надавалася вертикальним зв'язкам. Хоча декларувався також важливість «зв'язку з трудящими» (своєрідної реторсії), проте на практиці через цілу низку об'єктивних та суб'єктивних факторів цей зв'язок не мав вагомої функціональної ролі в стратегічній та тактичній діяльності органів виконавчої влади і був радше ідеологічною зброєю, служуючи для підкреслення формальної демократичності радянської держави. Така схема взаємодії державних органів обумовлювала чітке виконання розпоряджень в межах владної вертикалі зверху донизу. Безперечно, партійна вертикаль в СРСР була у деяких аспектах ефективною, проте недемократичною.

Після розпаду СРСР в 1991 р. та після завершення ейфорії з приводу відновлення незалежної держави логічно настала певна розгубленість ке-

рівництва держави. Серед її причин дослідники називають відсутність чіткого бачення принципів розбудови держави, брак досвіду (своєрідних прецедентів) самостійного прийняття рішень, консерватизм пострадянської номенклатурної верхівки (яка у відновленій державі, на жаль, фактично залишилася на своїх місцях та посадах) тощо [1, с.52–53]. Беззаперечним є одне: концептуального та інтегрального науково обґрунтованого бачення розбудови демократичної держави на той час не існувало. За таких умов характерною ознакою несформованої системи управління та виконавчої влади стало послаблення як внутрішніх (структурних), так і зовнішніх зв'язків, що вилилося у послаблення контрольованості як в межах виконавчої вертикалі, так і в межах держави в цілому. При цьому домінуючими стали переважно особистісні фактори та зв'язки. Але якщо для муніципальних органів чи органів місцевого самоврядування такі речі йшли б лише на користь, то в межах системи державного управління та виконавчої влади це загрожувало цілою низкою потенційних негативних наслідків загальнодержавного масштабу, уникнути яких все ж не вдалося.

Підвалини для побудови якісно нових структурних зв'язків у системі органів державного управління та виконавчої влади мала закласти прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України. І хоча, безперечно, у тексті чинної Конституції є потенційно конфліктні та дискусійні моменти, Основний Закон все ж став надійною опорою для продовження становлення демократичного ладу в Україні.

Конституція сама по собі не змогла подолати еkleктичність у зв'язках в системі виконавчої влади з цілком об'єктивних причин. Що ж до законів, які регламентували б діяльність всіх однотипних органів в системі виконавчої влади, то, на жаль, більшість із них все ще не прийняті, не зважаючи на те, що після прийняття Конституції вже минув сьомий рік.

З позиції декларування Україною європейських орієнтацій видається актуальним досвід західних демократій.

У Франції роль реального глави уряду де-факто виконує президент, хоча згідно зі ст. 5 Конституції Франції він лише стежить за виконанням конституції і забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування державних органів, навіть попри існування посади прем'єр-міністра, який, згідно зі ст. 21 тієї ж Конституції, виконує керівну роль в системі виконавчої влади. Під головуванням президента також проходять офіційні засідання уряду Франції. При всьому цьому прем'єр-міністру надані досить широкі повноваження [3, с.185–186].

У ФРН глава уряду (канцлер) обирається також за пропозицією президента (який після обрання формально призначає його на посаду), проте бундестаг може не погодитись із запропонованою кандидатурою. В такому випадку він повинен впродовж двох тижнів обрати канцлером іншу особу на основі абсолютної більшості голосів парламентарів [3, с.182]. У ФРН діє конструктивний вотум недовіри як різновид парламентської відповідальності уряду, згідно з яким бундестаг впродовж трьох днів має обрати наступника канцлера.

Близькі за змістом положення містяться також в Конституції Польщі [3, с.199]. В аспекті урядової правотворчості цікавим є той факт, що в Польщі нижня палата парламенту може надати уряду повноваження на видання розпоряджень, що мають силу закону, прийнявши для цього спеціальний закон абсолютною більшістю голосів, проте сфера цих розпоряджень має певні обмеження (щодо зміни конституції, виборів, прийняття державного бюджету, ратифікації міждержавних договорів та регламентації окремих прав людини) [3, с.218].

У контексті взаємодії всіх органів в системі влади ст.35 Конституції Федеративної Республіки Німеччини визначається, що всі установи Федерації та земель надають один одному взаємну правову й адміністративну допомогу. Такий порядок сприяє становленню цілісних та ефективних горизонтальних зв'язків між органами державної влади, зокрема і виконавчої.

Зрештою, головним виступає не форма конкретного механізму, а його зміст – ефективність та повнота забезпечення прав людини та відстоювання національних інтересів.

У західних країнах в основу взаємовідносин між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування покладений принцип своєрідного «взаємного делегування», коли держава через відповідні органи делегує на місцевий рівень питання, котрі можуть вирішуватися відповідними органами місцевого самоврядування на власний розсуд в межах конституції та законів.

Реформування системи управління та виконавчої влади в Україні, зокрема такого інституту, як державна служба, покликано забезпечити підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління.

Особливості статусу посади «політичного діяча (політика)» виявляються у трьох ключових моментах: 1) в особливому порядку призначення на посаду; 2) в особливому порядку звільнення з посади; 3) в особливих рисах відповідальності, яка має ознаку публічної (тобто перед главою держави, парламентом, а також в певних формах – перед населенням, хоча такий механізм є скоріше формальним) відповідальності за наслідки діяльності. Особливості ж такого інституту, як державна служба, мають визначатися відповідними цілями завданнями державної служби, закріплені в Концепції адміністративної реформи [4].

Зміни мусять відбуватися, насамперед, у принципових засадах функціонування органів управління та виконавчої влади. Також деякими авторами наголошується на важливості формування принципово нової демократичної ідеології державного управління та виконавчої влади.

Якісна зміна зв'язків у системі органів управління та виконавчої влади має доленосне значення для досягнення мети адміністративної реформи – поетапного формування такої системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, з пріоритетністю служіння народові та національним інтересам.

Як відомо, будь-яка система – це не просто механічне поєднання деяких компонентів, а, насамперед, зв'язки між цими компонентами. Саме для забезпечення параметрів системності в роботі виконавчої гілки влади і

потрібна трансформація структурних зв'язків, яка сприятиме досягненню мети реформи в цілому.

Факт залишається фактом: в Україні спостерігається певна «спадковість» влади. Так, значною мірою управлінський апарат держави складається із колишніх партійних керівників. Такий стан речей викликає певні запитання, зокрема щодо реального сприйняття колишнім радянським «нобілітетом» принципово нових демократичних цінностей. До того ж, аналіз зміни зв'язків у системі управління та виконавчої влади свідчить про те, що посада Президента України як на початку дев'яностих, так і в новому тисячолітті залишається надто важливою в аспекті її впливу на політику в державі, навіть попри формальну відокремленість Президента від виконавчої гілки влади. Такий стан речей аж ніяк не сприяє встановленню чітких структурних зв'язків, особливо з огляду на еkleктичність біцефальної системи виконавчої влади.

Не в останню чергу неефективність в системі органів управління та виконавчої влади детермінується непотрібними з точки зору правової доктрини функціональними та процедурними дублюваннями. Проблема співвідношення владних повноважень, яка існує в усіх державах із змішаною формою правління, залишається гострою.

Найголовніше, з чим потрібно визначитися, це яка ж форма змішаної республіки (парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська) необхідна Україні.

У контексті забезпечення конструктивної взаємодії між всіма гілками влади хотілось би наголосити на необхідності прийнятті базисних законів про всі органи державного управління та виконавчої влади. Найбільш нагальним, на нашу думку, є прийняття закону «Про Кабінет Міністрів України». Також ми погоджуємося із думкою авторів, які наголошують на необхідності запровадження конструктивного вотуму недовіри уряду як принципово нової форми його парламентської відповідальності.

В аспекті забезпечення ефективної діяльності органів виконавчої влади варто наголосити на необхідності перегляду існуючих наразі методів, способів та механізмів контролю, без якого не може бути ефективного управління, він необхідний у всіх людських спільнотах, а особливо в організаціях вищого масштабу, з численними функціями. У таких розгалужених структурах, якими є органи виконавчої влади, керівники, з огляду на вузьку спеціалізацію завдань та велику кількість перехідних ланок, не можуть самі, власними силами стежити за точним виконанням програм і наказів [5, с.74].

Потребує ще об'єктивної оцінки і запровадження інституту державних секретарів міністерств. Як зазначають дослідники, помилково вважати, що державні секретарі взагалі не мають відношення до політики. Вони причетні до неї принаймі за двома напрямками: 1) забезпечення неухильного втілення політики міністра в роботі апарату, 2) підготовка і надання міністру кваліфікованих політичних консультацій та порад [6, с.272].

Насамперед, заходи реформування повинні застосовуватися з урахуванням “індивідуальних” статусно-функціональних особливостей кожного окремого органу чи ланки відповідно до інтегрального наукового підходу.

Пріоритетним напрямком адміністративного реформування мають стати не стільки структурні зміни в системі державного управління та виконавчої влади, скільки зміна методів в цій системі. При цьому, на нашу думку, цілком виправданим видається часткове екстраполювання досвіду Франції, де після Другої світової війни державні адміністративні органи структурно залишалися майже незмінними, проте завдяки принциповому оновленню та санації методів державного управління та виконавчої влади вдалося досягти показових з точки зору сучасних демократичних цінностей результатів та прозорого механізму взаємодії державних органів із громадянами та їх об'єднаннями. До того ж, світова практика свідчить, що починати реформування адміністративної сфери саме з принципів засад та методів стратегічного та тактичного управління набагато менш ризиковано [5, с.155].

Список літератури: 1. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні /Під ред. О. О. Кордуна. К., 2000. 2. Загальна теорія держави та права / За заг. ред. В. В. Копейчикова. К., 1997. 3. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. К., 2001. 4. Концепція адміністративної реформи. К., 1998. 5. Бернар Гурне. Державне управління. Пер. з фр. В. Шовкун. К., 1993. 6. Органи державної влади України /За ред В. Ф. Погорілка. К., 2002.

Надійшла до редколегії 07.08.03