



супільства із системної кризи небезпідставно пов'язують із радикальною зміною системи державного управління, що потребує проведення широкомасштабної адміністративної реформи.

Власне про необхідність такої реформи в Україні провідні політики і науковці заговорили відразу після проголошення незалежності. Безпосередньо здійснення адміністративної реформи розпочалось у 1997 році, коли Указом Президента України від 7 липня 1997 року з метою підготовки і проведення в Україні комплексної адміністративної реформи було створено Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи.

Наступним важливим етапом було затвердження Концепції адміністративної реформи в Україні указом Президента від 22. 07. 1998 р., яка власне і визначила зміст, мету, основні напрями реалізації адміністративної реформи та ряд інших важливих питань.

Що ж з наміченого Концепцією вдалось реалізувати?

1. З прийняттям Законів України "Про місцеві державні адміністрації", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про столицю України – місто-герой Київ" законодавчо визначено статус та систему місцевих органів влади, особливості їх функціонування, засади організації та діяльності, правовий статус та відповідальність органів та посадових осіб.

2. З метою реалізації Концепції та враховуючи те, що Верховною Радою України тривалий час не приймаються закони про Кабінет Міністрів України, про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Президентом України було прийнято ряд указів:

"Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15.12. 99р., яким відповідно до Конституції України та законів України вдосконалено систему органів виконавчої влади, дано визначення статусу органів, що складають її, та встановлено засади їх взаємодії з КМУ та між собою;

"Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади" від 15.12. 99р., яким значно скорочено кількість центральних органів виконавчої влади та запропоновано нову схему їх взаємодії;

"Про склад Кабінету Міністрів України" від 15. 12. 99р., яким не лише затверджено склад уряду, а й змінено статус його апарату;

"Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні" від 29. 05. 99р., яким запропоновано у КМУ та міністерствах відповідно Державного секретаря КМУ та державних секретарів міністерств; посади прем'єр-міністра, першого віце – прем'єр-міністра, віце – прем'єр-міністрів та міністрів віднесені до політичних.

3. З метою розв'язання актуальних проблем взаємовідносин регіонів і центру Указом Президента України від 13.12. 2000р. утворено Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних, регіональних органів та місцевого самоврядування, покликану сприяти забезпеченням узгодженої співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів у вирішенні найважливіших питань суспільного розвитку.

4. Шляхи підвищення ролі регіонів у формуванні та прийнятті державних рішень, забезпечення визначення регіону як територіального утворення з широкими правами самоуправління, відповідними повноваженнями, матеріальними і фінансовими ресурсами окреслені Концепцією державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України від 25. 05. 2001р.

5. Вивчаються також пропозиції щодо перегляду адміністративно – територіального устрою держави з метою більш повного використання природного, економічного, наукового, соціального, політичного потенціалу регіонів. Для цього у 2000р. утворено Комісію з питань адміністративно – територіального устрою як консультативно – дорадчий орган при Президентові України.

6. З передбачених Концепцією питань реформування державної служби ВРУ прийняла Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7. 06. 2001р.; розроблено законопроект "Про внесення змін до Закону України "Про державну службу"; Президентом України прийнято укази:

"Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні" від 14.04.2000р. та "Про заходи реалізації стратегії реформування державної служби в Україні на 2000–2001рр. від 26. 07. 2000р., яким визначено напрями вдосконалення цієї системи;

"Про підвищення ефективності системи державної служби" від 11. 02. 2000р., яким передбачено проведення функціонального обстеження апаратів органів виконавчої влади всіх рівнів та затвердження відповідно до його результатів організаційних структур цих апаратів;

"Про Координаційну раду з питань державної служби при Президенті України від 21. 03. 2000р, покликаної здійснювати визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямків державної політики в сфері державної служби, об'єднання зусиль державних органів щодо підвищення їх ефективності;

"Про Комплексну програму підготовки державних службовців" від 9. 11. 2000р.

Однак слід відзначити той негативний факт, що в роботі по реалізації першочергових заходів проведення адміністративної реформи залишаються цілій ряд недоліків, без усунення яких важко розраховувати на подальшу конструктивну реалізацію адміністративної реформи в Україні. Серед причин недостатніх темпів реформи, які носять як об'єктивний, так і суб'єктивний характер, слід безумовно акцентувати увагу, перш за все, на відсутності реформи, недостатнє її законодавче забезпечення та суттєві відмінності у підходах до суті реформи та її основних напрямків у законодавчої та виконавчої владі.

Підсумовуючи вищесказане, слід зазначити, що в цілому досвід перших років втілення адміністративної реформи в життя є однозначно позитивним: ми стали на шлях побудови держави для громадянина, а не навпаки.

Д. Павлов,
ад'юнкт Національної академії внутрішніх справ
України, м.Київ

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Питанням співвідношення права і державного управління, місця права в управлінні, змісту, формам і методам правоустановочої та правозастосовчої діяльності та іншим аспектам проблеми присвячено значну кількість наукових праць. Поділяючи і підтримуючи твердження про наявність взаємозалежності між рівнем правового регулювання і соціальністю управління, про актуальність взаємопов'язаного встановлення правових норм і процедур їх застосування в управлінні, про необхідність підвищення якості правового регулювання та інші, ми вважаємо за доцільне зосередити увагу на тих аспектах правової організації державного управління, які безпосередньо пов'язані з забезпеченням його системності. Такий підхід до проблеми дозволить нам одночасно в загальних рисах визначити напрями правового забезпечення реформи державного управління.

Ми пропонуємо основними критеріями ефективності правового регулювання державного управління розглядати такі ознаки: стабільність, своєчасність, повнота і внутрішня узгодженість, відповідність форми правового регулювання відносин у сфері державного управління їх важливості, змісту, структурі.



Для адекватного правового забезпечення адміністративної реформи визначальним чинником виступає своєчасність прийняття правових норм і їх актуальність за змістом. Сучасний стан державотворення в Україні виступає яскравим прикладом запізнення в нормативному оформленні нових суспільних зв'язків, що призводить до того, що якісно нові явища опиняються в застарілих правових рамках. Внаслідок цього у суспільстві складається думка, що правові норми не тільки не сприяють розвитку нових суспільних відносин, а навіть заважають цьому процесу (хоча причина таких ситуацій не в самому праві, а в змісті конкретних правових норм, механізмі їх реалізації). Аналізуючи процес реформування державного управління в Україні, ми дійшли висновку, що правове забезпечення реформи може бути визнано незадовільним саме через невідповідність нормативно-правових актів, без прийняття яких реформа державного управління зрушити з місця може лише в звуженому вигляді, а саме: закони "Про Кабінет Міністрів України", "Про центральні органи виконавчої влади", "Податковий кодекс", "Про фінанси" та інші.

Наступною вимогою до правового забезпечення реформи державного управління ми пропонуємо вважати стабільність правового регулювання. При цьому стабільність повинна бути досягнута не за рахунок штучного збереження застарілих правових норм. Скоріше це положення може бути ралізовано за рахунок обрання предметом правового регулювання таких проявів суспільної життєдіяльності, які є визначальними і тому тривалий час залишаються незмінними або змінюються не суттєво. Своєчасність правового регулювання тісно пов'язана з актуальністю його змісту, а відповідно і стабільністю.

Ефективність правового регулювання державного управління також визначається повнотою і внутрішньою узгодженістю правових норм. Тут можна виділити два аспекти. Перший пов'язаний з рівнем охоплення правовим регулюванням тих чи інших управлінських явищ, відносин і процесів. Другий характеризує повноту правових актів, насиченість і комплексність їх змісту.

Всі елементи управління мають системний характер, тобто взаємопов'язані, взаємодіють між собою. Навіть невелика група елементів, що охоплюються, наприклад, одним державним органом, також виступає як певна динамічна підсистема. Тому, коли правовому оформленню підлягає лише один елемент чи група елементів, завжди необхідно враховувати системну детермінованість взаємодії цих складових. Недостанньо змінити організаційну структуру державного органу чи підсистеми таких органів, необхідно взаємно змінювати їх цілі, функції, форми і методи діяльності, вимоги до управлінських кадрів та інше.

Різноманітні прогалини в правовому регулюванні певного блоку, комплексу, групи елементів державного управління негативно впливають на комплексність і ефективність управління, не дозволяють повною мірою реалізувати можливості вже наявних правових норм. Нормотворча практика повинна прагнути забезпечення необхідної повноти як в загальнодержавному, так і в локальному правовому регулюванні елементів державного управління. Саме в цьому ми вбачаємо резерв підвищення рівня організації і діяльності державних органів.

Важливим відається і питання повноти відображення та закріплення елементів державного управління для кожного органу виконавчої влади в одному правовому акті. Справа в тому, що на сьогодні поширена практика, при якій визначений і конкретний управлінський елемент (функція, організаційний зв'язок і т.д.) регулюються багатьма нормативно-правовими актами, що були видані в різний час і подекуди з приводу інших управлінських елементів. Маємо звернути увагу на випадки, коли для регулювання одного управлінського процесу через певний проміжок часу відбувається низка правових актів, незважаючи на можливість якісно врегулювати їх в межах одного акту. З огляду на це в ході здійснення правового забезпечення реформи державного управління доцільно створювати комплексні правові акти, в яких управлінські елементи, їх взаємозв'язок, підсистеми отримали б максимально вичерпне правове оформлення.

При аналізі правового забезпечення реформи державного управління слід обов'язково враховувати і зв'язок між правовою формою відображення суспільних відносин і їх значимістю, змістом і структурою, залежність не лише по характеру і властивостям правових елементів, але і за обсягом, якістю правового регулювання. Державне управління – явище динамічне, воно здатне ефективно реалізовувати свою сутність лише в тому випадку, коли в своєму розвитку відповідає суспільним відносинам, або навіть випереджає їх. Це обумовлює значні вимоги до рівня і організації самого процесу правового регулювання державного управління.

Принциповою умовою ефективності правового забезпечення адміністративної реформи має стати використання законів як юридичної основи державного управління. В правовій організації державного управління існує практика, при якій управлінські рішення, відносини і процеси регулюються актами Президента, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших відомств. Отже, значна кількість правових документів, що визначають організацію і функціонування сфер і галузей державного управління, готовалися відповідними управлінськими структурами з огляду на забезпечення власних інтересів. Складається ситуація, коли правовим регулюванням управлінських процесів займаються, в більшості випадків, виконавчо-розпорядчі органи (як загальної, так і спеціальної компетенції). Представницькі органи залишаються поза здійсненням діяльності по правовому регулюванню багатьох елементів державного управління.

В ході здійснення правового забезпечення безпосереднього здійснення адміністративної реформи в Україні прийнято значну кількість нормативно-правових актів. Серед них більшість становлять Укази Президента (понад три десятки), але немає жодного закону і лише одна постанова Верховної Ради України. Як зазначає Гладун З.С., така ситуація свідчить про певне протистояння влади Президента і Верховної Ради, яке проявляється в несприйнятті пропозицій Президента щодо проведення адміністративної реформи. Верховна Рада відсторонилася від проведення адміністративної реформи і за час, що минув від прийняття Конституції України, у цьому напрямку не прийнято практично жодного закону.²

В ході здійснення реформи державного управління ми повинні прагнути поширення практики врегулювання законодавчим шляхом найважливіших управлінських явищ, відносин і процесів.

Література

- 1.Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций.- М., 1997.
- 2.Гладун З.С. Проблеми адміністративної реформи в Україні. Наукова доповідь, виголошена на засіданні Вченої Ради Тернопільської народного господарства.-Тернопіль: Економічна думка, 2001.
- 3.Державне управління в Україні. Навчальний посібник / За заг.ред.д.ю.н., професора В.Б.Авер'янова-К., 1999.
- 4.Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. к.ю.н. Ю.Ф.Кравченка-К.: НАВСУ, 1999.

¹Див.напр.Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. д. ю. н., професора В.Б.Авер'янова.- К., 1999.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций.- М., 1997.; Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. к.ю.н. Ю.Ф.Кравченка.- К.: НАВСУ, 1999.

²Гладун З.С. Проблеми адміністративної реформи в Україні. Наукова доповідь, виголошена на засіданні Вченої Ради Тернопільської народного господарства.-Тернопіль: Економічна думка, 2001.-30 с.-С.5.