

### **АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ДЕЯКІ ЗДОБУТКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Наприкінці 90-х років минулого століття в Україні було розпочато адміністративну реформу, що стало необхідним кроком у напрямку подальшої демократизації державного та громадського життя, зміцнення засад правової державності. Перед розробниками адміністративної реформи було поставлено цілком конкретне завдання – створити оновлену концепцію державного управління, яка б відповідала сучасним потребам державотворення. Зазначене завдання було оформлено шляхом прийняття Указу Президента України № 810 від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [1], яким в основу реформування системи державного управління було покладено основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні [2] (далі – Концепція), розробленої комісією з проведення в Україні адміністративної реформи.

Зазначена Концепція являла собою, як відомо, досить об'ємний документ, у розробці якого взяли участь як науковці, так і представники органів державної влади та політики, якими було сформульовано мету і завдання адміністративної реформи, а також змодульовано шляхи їх досягнення. Говорячи про мету адміністративної реформи, відмітимо, що нею було визначено поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури і демократії. Крім цього, її метою було також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам [3, с. 47–51].

Що ж до завдань реформи, то їх як напрямки досягнення мети було визначено так:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і місцевому рівнях;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Аналіз наведених положень дозволяє стверджувати, що Президентом України перед науковцями та представниками органів державної влади було поставлено таке завдання, яке, по-перше, ще ніколи не виносилося на порядок денний на державному рівні, а, по-друге, у разі його реалізації мало змінити не тільки існуючу систему державного управління, а й, що набагато важливіше, існуючу вже протягом багатьох десятиріч ідеологію державного управління. Саме зміна ідеології державного управління, на нашу думку, була, є і залишається тією проблемою, від вирішення якої залежить успішне завершення усієї адміністративної реформи. Разом з тим, безумовно, це твердження не означає, що роботу з реформування зазначеної сфери потрібно було розпочинати виключно у напрямку зміни ідеології державного управління, без проведення трансформаційних перетворень інших елементів державного управління. Звісно, це не так, оскільки, як відомо, успіх будь-якої справи залежить від комплексного підходу до її виконання. Саме таку стратегію, до речі, обрали і розробники Концепції, які вирішили її проводити одночасно у кількох напрямках: починаючи зі створення нової правової бази і закінчуючи науковим та інформаційним забезпеченням системи державного управління, формуванням механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Отже, виходячи з викладеного, метою даної статті є визначення здобутків, яких було досягнуто в Україні у даній сфері, починаючи з 1998 р., тобто часу офіційного старту адміністративної реформи. Крім цього, безумовно, необхідно зупинитися також і на висвітленні перспектив розвитку адміністративної реформи. Якщо говорити конкретніше, то в статті, відповідно до основних завдань, в першу чергу, основну увагу буде зосереджено на аналізі деяких аспектів процесу формування ефективної організації виконавчої влади в процесі здійснення адміністративної реформи.

Формування ефективної організації виконавчої влади розробники Концепції пов'язували, насамперед, із необхідністю законодавчого забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України. Зазначений процес у нашій країні затягнувся на довгі роки, протягом яких було зроблено вісім безрезультатних спроб прийняти Закон «Про Кабінет Міністрів України». Необхідність прийняття такого Закону ніколи і ні в кого не викликала заперечень, проте після подій 2004 р., пов'язаних із внесенням змін до Конституції України, без такого законодавчого акта ефективне виконання урядом своїх повноважень ставилося під велику загрозу. А якщо

додати сюди ще і складну політичну ситуацію в країні, то прийняття зазначеного Закону стало завданням номер один як для Верховної Ради України, так і для самого уряду.

Перехід України до парламентсько-президентської моделі державного управління, як справедливо наголошується у літературі [4], передбачав необхідність вироблення нових «правил гри» у владному трикутнику «Верховна Рада – Президент – Кабінет Міністрів», які б базувалися на основі оновленої Конституції України. Необхідно було чітко і однозначно вирішити питання взаємовідносин уряду з єдиним органом законодавчої влади та главою держави. Цікавим буде при цьому відмітити, що про необхідність такого кроку говорили і розробники Концепції, проте їх пропозиції у цьому плані мали дещо інший характер, оскільки автори під час їх формулювання базувалися на конституційних положеннях, які були чинними у 1998 р.

Усі ці та багато інших обставин, врешті-решт, призвели до прийняття Верховною Радою України Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5] (далі – Закон), який, проте, підписав не Президент України, а голова Верховної Ради, Президент же з приводу конституційності низки його положень звернувся до Конституційного Суду. Не оцінюючи юридичні властивості Закону, все ж цікаво, на нашу думку, порівняти пропозиції авторів Концепції щодо правового статусу Кабінету Міністрів із положеннями Закону.

1. Розробники Концепції виступили з пропозицією у законодавчому порядку впровадити принцип, за яким у системі органів виконавчої влади не може бути органів, які б не були безпосередньо чи опосередковано підпорядковані уряду. Згідно з цим принципом повноваження Кабінету Міністрів мають поширюватися на всі ланки системи органів виконавчої влади. Аналіз Закону дозволяє зробити висновок, що в ньому в цілому зазначений принцип збережено. Подібний висновок, зокрема, можна зробити, виходячи зі змісту ст. 23 Закону, де чітко визначено, що Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного та державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому. Разом з тим необхідно відмітити, що викладені положення мають деяку невизначеність, оскільки в законодавстві до цього часу чітко не розтлумачено такі терміни, як «спрямовує», «координує», «відповідальні», «підзвітні», «підконтрольні». Ми погоджуємося з С. Г. Стеценко [4, с. 6–8], що подібна ситуація не сприяє налагодженню

стабільних стосунків між різними органами виконавчої влади та їх посадовими особами, оскільки невизначеність термінології викликає і невизначеність окремих елементів правового статусу суб'єктів управлінської діяльності. Особливо гостро ця ситуація проявляється, на нашу думку, у сфері взаємовідносин між Кабінетом Міністрів України та місцевими державними адміністраціями, які, як відомо, з одного боку, входять до системи органів виконавчої влади, а відтак підпорядковуються уряду, а з іншого, – перебувають, в особі їх голів, під впливом Президента України, оскільки він призначає останніх на посади. Подібний підхід до розподілу впливу на місцеві державні адміністрації між вищими посадовими особами останнім часом викликав постійні суперечки. Так, Президент України, оскільки він є главою держави і, відповідно, не очолює виконавчу владу, не повинен володіти механізмами прямого впливу на діяльність місцевих органів виконавчої влади. Але право призначати та звільняти голів місцевих державних адміністрацій не може належати виключно Кабінету Міністрів України.

Проте на необхідність саме такої постановки питання завжди наполягали в уряді. У зв'язку з цим під час підготовки проекту Закону урядовці включили до нього положення, які розширювали можливості Кабінету Міністрів України впливати на голів місцевих державних адміністрацій. Так, відповідно до ст. 25 прийнятого Закону у разі неналежного виконання головою місцевої державної адміністрації покладених на нього повноважень Кабінет Міністрів України має право притягнути його до дисциплінарної відповідальності або звернутися до Президента України з поданням про звільнення його з посади. Зазначене право, безумовно, не вирішує усіх питань, оскільки за будь-яких умов Президент України приймає остаточне рішення щодо подальшого виконання головою місцевої державної адміністрації своїх повноважень. Однак у той же час це свідчить, на нашу думку, про розгортання процесу перерозподілу повноважень у зазначеній сфері між вищими посадовими особами держави. З огляду на викладене, можна зробити висновок, що закладений у Концепції принцип щодо повноти влади Уряду у сфері функціонування органів виконавчої влади реалізований на сьогодні ще не повністю, але має чіткі тенденції до поступового впровадження.

2. Концепція передбачала необхідність наділення Кабінету Міністрів України правом впливати на формування персонального складу Уряду, утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів, а також скасування повністю чи в окремих частині актів центральних та місцевих органів виконавчої влади. Як реалізовано ці положення? Прийнятий Закон дав відповіді на усі зазначені питання, виріши-

вши їх майже так, як пропонували розробники Концепції. Так, Кабінет Міністрів України призначає на посаду та звільняє з посади: 1) за поданням Прем'єр-міністра України – керівників центральних органів виконавчої влади, а також членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України; 2) за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій міністрів – перших заступників та заступників міністрів; 3) за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій членів Кабінету Міністрів України, до сфери спрямування і координації яких належать центральні органи виконавчої влади, – перших заступників та заступників керівників цих органів (ст. 23 Закону). Крім цього, Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи (п. 6 ст. 21 Закону), а також може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині (п. 6 ст. 23 Закону).

3. Окрему увагу автори Концепції приділяли питанням необхідності врегулювання відносин між урядом та Адміністрацією Президента України. У зв'язку з цим пропонувалося визначити, що у відносинах служб Кабінету Міністрів з Адміністрацією Президента беруть участь посадові особи апарату Кабінету Міністрів. Необхідність вирішення цього питання підтримали також і розробники Закону, а також законодавець, які присвятили йому ст. 29 «Відносини Кабінету Міністрів України з Радою національної безпеки і оборони України, Секретаріатом Президента України, а також консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, що утворюються Президентом України». Проте, на нашу думку, підхід до формулювання зазначеної статті є не зовсім вірним. Справа в тому, що ст. 29 Закону визначено відносини між вищим органом у системі органів виконавчої влади і допоміжними структурами, які забезпечують діяльність Президента України. Інакше кажучи, мова йде про взаємовідносини принципово різних за своїм статусом суб'єктів, що навряд чи можна визнати вірним. На нашу думку, у даному випадку слід було б дотриматися пропозицій авторів Концепції, які пропонували, щоб Адміністрація Президента, а сьогодні це Секретаріат, взаємодіяла не безпосередньо з напругою, а з його апаратом (Секретаріатом).

Отже, на завершення необхідно відмітити, що один з напрямків адміністративної реформи майже у повному обсязі реалізований. Це стало можливим завдяки прийняттю Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який вирішив чимало принципових питань, необхідних для забезпечення належного і ефективного

функціонування органів виконавчої влади та здійснення ними державного управління. Проте все ж зазначимо, що даний Закон, на нашу думку, потребує доопрацювання, оскільки навіть у стінах Верховної Ради йшлося про його суперечливі положення, які стали приводом для звернення Президента України до Конституційного Суду. У будь-якому випадку прийняття Закону стало знаковою подією, яка доводить, з одного боку, глибоку продуманість та логічну виваженість багатьох положень Концепції, а з іншого, – свідчить, що адміністративна реформа в Україні продовжується, набираючи нових обертів. Наступним завданням у цій сфері, яке стоїть на порядку денному під номером один, є законодавче забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади.

**Список літератури:** 1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України № 810 від 22.07.1998 р. // Офіційний вісник України. 1999. № 21. Стор. 32. 2. Концепція адміністративної реформи в Україні. К., 1998. 3. Арістова І.В. Адміністративна реформа в Україні в контексті діалогу держави і суспільства // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: 36. матер. конф. К., 2006. 4. Стеценко С. Г. Актуальні проблеми діяльності Кабінету Міністрів України: законодавчий та організаційний аспекти // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: 36. матер. конф. К., 2006. 5. Про Кабінет Міністрів України: Закону України від 21 грудня 2006 р. // ВВР України. 2007. № 11. Ст. 94.

*Надійшла до редколегії 01.11.07*

*В. С. Шестак*

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КУЛЬТУРНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА НАПРЯМКИ**

Адміністративне право в наш час відіграє надзвичайно важливу роль у суспільстві та державі, яка пов'язана, насамперед, з тим, що воно, по-перше, закладає правові засади для спілкування приватних осіб із суб'єктами публічного управління і, по-друге, визначає порядок реалізації останніми окремих функцій держави. Ці напрямки адміністративно-правового регулювання, на нашу думку, є основними, а відтак такими, в межах яких відбувається подальша деталізація завдань даної галузі права. Ведучи мову про друге з названих завдань адміністративного права, відмітимо, що протягом останніх десяти-п'ятнадцяти років відбувається його постійне коригування, пов'язане переважно із зміною меж адміністративно-правового регулювання. Мається на увазі те, що за радянських часів адміністративне право було найбільш об'ємною галуззю права, покликану визначати порядок державного управління величезною кількістю сфер суспільного та державного життя. Виходячи з цього, у зазначені часи адміністративне право було майже синонімом терміна «державне управління», оскільки межі адміністративного права закінчувалися там, де закінчувалося державне управління.