

встановленого припису. Саме ці можливості і повинні бути точно визначені, зокрема, в кримінально-процесуальному законодавстві, і мають відповідати міжнародним стандартам у сфері кримінального судочинства.

Аналіз документів ООН і регіональних міжнародних пактів, зокрема Конвенції, в галузі прав людини і боротьби зі злочинністю дозволяє дійти висновку про те, що в теперішній час формуються галузі міжнародного процесуального права, в тому числі міжнародного кримінально-процесуального права, які разом з судовою практикою Європейського суду з прав людини гармонізують національні адміністративно-процесуальні, цивільні процесуальні і кримінально-процесуальні процедури. Цим міжнародним процедурам притаманні регулювання стандартів забезпечення, наприклад, прав і законних інтересів особи, що притягується до кримінальної відповідальності, жертв злочинів, інститутів доказових процедур (див. Статут Міжнародного кримінального суду), а також нормативний зміст принципів правосуддя тощо. Видається, що саме ці стандарти мають бути закріплені в судочинстві і процесуальному законодавстві України.

Надійшла до редколегії 11.10.99

Ю. Битяк, професор НЮА України

Оновлення змісту діяльності органів виконавчої влади — головна мета адміністративної реформи в Україні

Необхідність проведення в Україні адміністративної реформи не викликає сумнівів у науковців і практичних працівників. Без проведення кардинальних заходів по реформуванню системи державного управління, як і інших напрямів державної діяльності, важко створити умови для виконання вимог Конституції України щодо побудови демократичної, соціальної, правової держави, де забезпечення прав і свобод людини і громадянина є її головним обов'язком. Підготовлена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи Концепція адміністративної¹ реформи в

Україні (далі — Концепція), намічає основні шляхи радикальних змін у сфері державного управління, дає цілісне уявлення про головні напрямки перетворень у системі виконавчої влади та органів, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, державної служби, територіального устрою, системи місцевого самоврядування та ін. У самій Концепції виділено п'ять напрямів здійснення адміністративної реформи: створення нової правової ознаки, що регламентуватиме державне управління; формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; кадрове забезпечення нової системи державного управління; зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

¹ Див.: офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 943.

Концепція передбачає поетапне здійснення адміністративної реформи, говорить про три її етапи, не встановлюючи будь-яких їх часових меж. Це є правильним, оскільки адміністративна реформа не може обмежитися лише виконанням намічених етапів — розробленням і офіційним схваленням Концепції та Програми здійснення адміністративної реформи; запровадженням організаційно-правових засад реформування ключових елементів системи державного управління; поглибленням трансформаційних процесів, формуванням нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління. автори Концепції цілком слушно підкреслюють, що на всіх етапах реформи вживаються заходи щодо її забезпечення, зміцнення та оновлення нових фінансово-економічних основ державного управління. Однак слід зазначити, що час закінчення першого (підготовчого) етапу, початку та закінчення другого мають бути все ж таки встановлені, бо в противному разі реформа може здійснюватися невідомо як довго.

Конституція України в цілому визначила принципові засади функціонування виконавчої влади, встановила пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади. проте ця регламентація

вже відстає від потреб управлінської практики. Фактично у цій сфері діє лише один Закон України “Про місцеві державні адміністрації”, інші ж закони, в тому числі такі ключові, як закони “Про Кабінет Міністрів України”, “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, існують як проекти. Не вирішені питання про відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені, про контроль за діяльністю органів виконавчої влади, в тому числі судовий, та ін. На реалізацію державної політики по реформуванню адміністративної системи, державної служби та інші процеси впливають тіньова економіка, нерівність у розвитку регіонів, безробіття, що призводить до зuboжіння населення; економічна та фінансова нестабільність, що породжує недостатнє матеріально-технічне та фінансово-економічне забезпечення; брак фахівців у галузі державного управління та адміністративного права, які в умовах ринкових перетворень могли б займатися підготовкою всього комплексу передбачених Концепцією законодавчих та інших нормативно-правових актів; неадекватне розуміння та реагування різних політичних сил і політичного керівництва на шляхи та потреби реформування державного управління; недооцінка ролі держави і виконавчої влади в економічній та соціальній сферах в умовах ринку і навіть у проведенні ринкових перетворень, що призводить до погіршення стану в галузях охорони здоров’я, освіти, науки, культури, соціального захисту населення; відсутність системного підходу до формування виконавчих органів, їх стабільності, оптимального поєднання централізації та децентралізації; недооцінка адміністративно-правового методу регулювання суспільних відносин, а іноді його змішування з адмініструванням чи адміністративно-командним стилем управління; незавершеність законодавчого регулювання та організаційно-матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування та ін.

Незважаючи на чинники, що негативно впливають на можливості проведення адміністративної реформи, в державі все ж створюються передумови для неї. Важливим кроком тут є прийняття Конституції України, активна законотворча діяльність Верховної Ради, її комітетів, Президента та Кабінету Міністрів України. Про реальність прогнозних намірів свідчать поміркованість і науковий підхід до проведення реформи, в цілому

політична стабільність у державі, розуміння всіма владними структурами необхідності здійснення цієї реформи.

Науково-теоретична обґрунтованість положень Концепції щодо перспектив розвитку системи державного управління, механізму державної служби і державного контролю, адміністративного законодавства, адміністративної юстиції не викликає сумніву. Разом з цим комплексне визначення об'єктів реформування, відображення їх взаємоузгодженості не завжди підкріплені чітким вирішенням питань співвідношення поточних і перспективних заходів реформування, що може викликати деформації у розв'язанні відповідних питань, порушення строків виконання окремих завдань. Зупинимось на деяких з них.

Концепція стосується не лише функцій, правового становища, системи органів виконавчої влади, а й деяких інших важливих проблем, що належать до компетенції не тільки виконавчої влади, в першу чергу територіального устрою, системи місцевого самоврядування, правового, фінансово-економічного, кадрового, організаційного забезпечення адміністративної реформи.

Територіальний устрій України закріплено в розділі IX Конституції. Він ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Адміністративна ж реформа передбачає зміни (трансформацію) територіального устрою в три етапи з відповідними змінами, що будуть внесені до Основного Закону України.

Ці зміни намічено внести в систему місцевого самоврядування, засади якого встановлені Конституцією та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, що знову ж таки приведе до внесення змін і доповнень в Основний Закон держави. Постає питання про доцільність таких заходів у нинішніх умовах, тим більш, що передбачене Концепцією формування комунальних об'єднань територіальних громад повністю збігається з правом жителів кількох сіл об'єднуватися у сільську громаду для вирішення питань місцевого значення. У Концепції передбачається трансформування

адміністративно-територіальних одиниць середньої ланки (районів) та вищої (областей). За таких обставин зміни будуть істотними, складними, можуть призвести до непередбачених результатів, розриву зв'язків, що склалися роками, викликати значні фінансові витрати. З цих та інших причин Концепція має бути схвалена не тільки Президентом країни, а й Верховною Радою, оскільки лише остання може внести зміни у Конституцію України щодо територіального устрою держави, передбачити в Державному бюджеті видатки на проведення заходів щодо здійснення адміністративної реформи.

Що стосується державної служби як спеціально організованої професійної діяльності по здійсненню завдань і функцій держави, то її цілі, завдання та принципи досить повно закріплені у Законі України “Про державну службу”. Видається, що розвиток і вдосконалення державної служби слід пов'язувати з чітким установленням функцій відповідних органів, а також їх системи, структури, що дозволить оптимально визначити обсяг повноважень по кожній конкретній посаді, а відповідно і кожної посадової особи, службових прав та обов'язків кожного службовця.

При вирішенні проблеми організаційно-правового функціонування державної служби необхідно також враховувати особливості виконання службових повноважень у відповідних органах, які пов'язані з місцем органів у державно-правовій системі та покладеними на них функціями. Служба в органах законодавчої влади не може бути повністю ототожнена з службою в органах виконавчої чи судової влади, так само як і проходження служби в судовій системі не може бути ідентичним службі в органах виконавчої влади. Про це свідчить характер функцій і повноважень відповідних гілок влади. Разом з тим безсумнівно, що є деякі елементи проходження державної служби, однорідні для всіх гілок влади, і такі ж повноваження, що виконуються в системі однієї гілки влади. Доцільно їх визначити, узагальнити, зробити предметно-цільові характеристики і на цій підставі — професійно-кваліфікаційні характеристики посад. Це має важливе значення для розроблення загального закону (Основ законодавства) про державну службу, який би певною мірою уніфікував питання проходження державної служби незалежно від гілки влади чи органу, де проводиться служба. Необхідність

прийняття такого узагальнюючого закону визнається фактично всіма практичними працівниками, що мають відношення до питань державної служби, та науковцями.

В цьому законі, на нашу думку, слід дати основні поняття, що стосуються державної служби; закріпити принципи державної служби, її види (за галузями державної діяльності), право на державну службу та порядок зарахування на неї громадян України відповідно з Конституцією, а також вирішити питання про можливість перебування на державній службі іноземних громадян і на яких категоріях посад; розробити загальну класифікацію посад державних службовців і типів посад (політичні, адміністративні, патронатні); визначитися з проблемою здійснення державної політики у сфері державної служби, місця і ролі Президента України і Кабінету Міністрів України у вирішенні організаційно-правових питань державної служби, правового статусу органу управління державною службою; закріпити загальні для всіх службовців права та обов'язки; встановити обмеження для зарахування на державну службу та при проходженні державної служби; вирішити питання службової кар'єри; передбачити порядок запровадження системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, порядок визначення спеціальностей, з яких потрібно готувати державних службовців, кадрового резерву. Важливо чітко встановити, хто є державним службовцем, з огляду на те, що є посади в державних організаціях, а є посади в органах державної влади (державна посада), а також існують цивільна державна служба і мілітаризована служба (військові та інші збройні формування). У цьому законі необхідно вирішити й інші проблеми: категорії посад, ранги, питання забезпечення належних умов оплати праці державних службовців та їх соціального захисту, оцінки професійних знань державних службовців, атестації, системи інформаційного забезпечення державних службовців, наукового забезпечення проблем державної служби, розроблення та затвердження державних програм з проблем державної служби, міжнародного співробітництва у сфері державної служби, повноважень міністерств та інших центральних органів, місцевих органів виконавчої влади у сфері державної служби, відповідальності та ін.

Підвищенню ролі державної служби могли б слугувати ширше врегулювання її питань в Основному Законі (з огляду на існуючі тут труднощі), активніше законодавче

забезпечення всього комплексу організаційно-правових питань державної служби, стабільність в системі міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, з приводу чого Президентом України 13 березня 1999 р. виданий Указ “про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України”¹.

¹ Див.: Офіційний вісник України. 1999. № 11. Ст. 416.

Одним із найважливіших завдань адміністративної реформи в Україні є реформування системи органів виконавчої влади, а також напрямів їх діяльності. В Концепції розроблені концептуальні засади реформування уряду (Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів міністерств на місцях.

У Концепції Кабінет Міністрів розглядається як уряд, однак ні в Конституції України, ні в чинних законах про це не говориться, що, звісно, потребує уточнення його місця і правового статусу. Слід також зауважити: якщо в судовій системі є вищий орган, єдиний законодавчий орган, то в системі виконавчої влади немає вищого органу, оскільки Кабінет Міністрів є вищим у системі центральних органів. Таке його становище було б зрозумілим, коли б виконавчу владу очолював Президент. Доцільно більш чітко визначитися з правовим статусом Кабінету Міністрів, виключити із практики державного будівництва випадки, коли якісь органи системи виконавчої влади не були б безпосередньо чи опосередковано йому підпорядковані. Уряд не може відігравати другорядну роль у державному управлінні, його роль має бути підвищена у вирішенні всіх питань: виробленні державної політики, законотворчому процесі, розв’язанні кадрових, фінансових проблем, керівництві підвідомчими органами та їх відповідальності перед Кабінетом Міністрів.

Законодавчого вирішення потребують питання, що стосуються механізму підконтрольності і підзвітності Кабінету Міністрів Верховній Раді України з метою запобігання протиправному втручанню парламенту, комітетів, різних комісій, а іноді окремих народних депутатів у його діяльність та діяльність підвідомчих йому органів. Повинна підвищуватися і роль Прем’єр-міністра, особливо в питаннях керівництва роботою уряду, впливу на керівників усіх підвідомчих Кабінету Міністрів органів. Не

можна також не сказати про доцільність врегулювати на рівні закону відносини Кабінету Міністрів з Адміністрацією Президента, органами і службами, що утворюються останнім. З огляду на значні повноваження Президента щодо виконавчої влади конструктивною, як видається, буде ситуація, коли глава держави вирішуватиме всі питання, що стосуються діяльності уряду, через Прем'єр-міністра, віце-прем'єр міністрів та міністрів, інших членів уряду, а консультативні, дорадчі служби Президента прямого впливу на уряд не матимуть. Звісно, така позиція не є безспірною, потребує уточнення.

Детальнішого врегулювання вимагає розмежування функцій Кабінету Міністрів як колегіального органу і функцій, що виконуються членами уряду відповідно до статусу конкретного органу, закону чи за дорученням Кабінету Міністрів. Певного упорядкування потребує практика прирівнювання до статусу міністрів керівників інших центральних органів виконавчої влади (державних комітетів, головних управлінь, комітетів, служб та ін.), адже згідно зі ст. 114 Конституції України до складу Кабінету Міністрів входять лише міністри, а правовий статус члена уряду, без сумніву, повинен відрізнятися від статусу керівників інших центральних органів. Відповідно до розділу III Концепції всі члени Кабінету Міністрів займають політичні посади (в тому числі міністри), а в Законі “Про державну службу” говориться, що до першої категорії посад державних службовців відносяться посади голів державних комітетів, що не є членами Уряду України (адміністративні посади). Виникає питання: як бути з прирівняними до рангу міністра — це політична фігура (діяч) чи особа, що займає адміністративну посаду? З Концепції також випливає, що ранг першого заступника міністра вище, ніж ранг голови державного комітету, що не є членом уряду, оскільки посада першого заступника віднесена до типу політичних. Нині ж в структурі міністерств може бути два і більше перших заступників (і всі вони тоді політичні діячі), а, як відомо, за всіх часів вплив окремих міністерств (міністрів) на вироблення та здійснення політики уряду був і є вищим, ніж вплив інших органів. Запобігти цьому практично неможливо. Є й інші проблеми.

Конституція України, закони “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеву державну адміністрацію” заклали засади здійснення регіонального управління та місцевого самоврядування. Фактично в цих законах територіальні громади

розглядаються як первинні суб'єкти місцевої влади. З цим потрібно вирішити питання політико-правового, фінансово-економічного та організаційного забезпечення діяльності місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, та розмежування сфер компетенції як між органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, так і між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування. Ці питання мають винятково важливе практичне значення, пов'язані з виконанням самоврядних і делегованих повноважень, співвідношенням державного управління і недержавних форм управлінської діяльності. У розв'язанні цих проблем відповідна роль належить Координаційній раді з питань місцевого самоврядування при Президенті України, яка може розробляти організаційно-правові засади перетворень у системі місцевого самоврядування, але затверджуватися вони повинні як закони, чим буде підтверджуватися самостійність органів місцевого самоврядування, територіальних громад, сіл, селищ, міст. Сфера компетенції місцевих державних органів виконавчої влади буде, таким чином, обмежена питаннями, що не віднесені Конституцією і законодавством України до повноважень органів місцевого самоврядування.

Надійшла до редколегії 01.11.99