

Обговорення проекту концепції реформування публічної адміністрації в Україні (огляд науково-практичного семінару)

11 жовтня 2005 р. Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України спільно з Центром політико-правових реформ та за фінансової підтримки Фонду «Євразія» (коштів, наданих Агентством США з міжнародного розвитку (USAID)) провели в м. Харкові науково-практичний семінар «Обговорення проекту концепції реформування публічної адміністрації в Україні», в роботі якого взяли участь понад 150 вчених — юристів, політологів, фахівців у галузі державного управління, співробітників органів місцевого самоврядування різного рівня.

При відкритті семінару до учасників звернулись з привітаннями **М. Воронов** (секретар Харківської міської ради), **Ю. Грошевий** (віце-президент Академії правових наук України), **І. Коліушко** (голова Центру політико-правових реформ).

Семінар проходив у формі єдиного пленарного засідання.

Секретар Харківської міської ради, **М. Воронов**, привітавши усіх учасників семінару, відзначив важливість удосконалення діючої системи влади в Україні, зокрема місцевого самоврядування, що, на його думку, в цілому має сприяти досягненню високого рівня життя громадян, соціальної стабільності й демократії, та побажав учасникам семінару плідної співпраці в цьому напрямку.

У вступній промові доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України, віце-президент АПрН України **Ю. Грошевий**, характеризуючи діючу систему публічної влади, відзначив її недостатню ефективність. Він відмітив, що соціально-економічні зміни, які відбулись останнім часом, потребують адекватних публічно-владних механізмів, здатних забезпечити суспільству динамічний розвиток. Зазначене актуалізує наукові розробки у відповідній сфері, що стосується, зокрема, формування нових інституцій, організаційних структур й інструментів здійснення публічного управління, кадрового забезпечення нової системи публічної адміністрації, запровадження нових фінансово-економічних основ функціонування публічної адміністрації, правового й інформаційно-аналітичного забезпечення системи публічного управління.

Голова Центру політико-правових реформ **І. Коліушко** у своєму виступі розкрив основні положення запропонованого проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, акцентуючи увагу на

необхідності проведення відповідної реформи. Доповідач відзначив, що для досягнення мети реформи в ході її реалізації повинна впроваджуватись ідеологія «служіння суспільству» як принципу функціонування органів влади та має бути вирішена низка завдань: формування стабільної й ефективної організації виконавчої влади; створення системи спроможного місцевого самоврядування, організація професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби; зміцнення становища громадян у відносинах з органами публічної адміністрації; гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству. Публічний сектор не повинен конкурувати з приватним, адже держава має робити тільки те, що не може, не хоче або не повинен робити приватний сектор.

Член-кореспондент АПрН України, директор Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України **Ю. Битяк** дав наукову оцінку проекту Концепції, зосередившись на деяких її недоліках. Так, відзначено недостатність опрацювання використаного авторами понятійного апарату — «публічна адміністрація», «публічні послуги», «адміністративна процедура», «втручальні провадження» тощо. Більшість термінів потребують уточнення. Концепція не враховує змін до Конституції України, що мають набрати чинності з 1 січня 2006 р. Рационалізація структури міністерств та їх апарату, про яку йдеться в проекті, має забезпечуватися не докорінним скороченням їх структурних підрозділів, а шляхом приведення структури у відповідність з цілями, завданнями, функціями міністерств, досягнення оптимального співвідношення між галузевими і функціональними підрозділами апарату. Зазначено на легковажність авторів у визначенні категорії адміністративної відповідальності, адже виокремлення цього виду юридичної відповідальності базується на принципово інших критеріях. Не відповідає кримінально-правовій політиці держави і пропозиція переведення адміністративних правопорушень, підвідомчих судовим органам, до категорії злочинів. Вказано на необхідність розв'язання зазначених суперечностей як важливої передумови подальшого акцептування самої Концепції.

Голова Інституту громадянського суспільства **А. Ткачук** виступив з доповіддю, присвяченою дискусійним питанням реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Головною метою реформи місцевого самоврядування та територіального устрою є створення умов для надання якісних публічних послуг на найближчому до громадянина рівні. При модернізації адміністративно-територіального устрою слід виходити з історично сформованої в Україні трирівне-

вої системи адміністративно-територіальних одиниць: громада (базовий-третій рівень), район (другий рівень), регіон (Автономна Республіка Крим, області, міста із спеціальним статусом). Звідси, на думку доповідача, перший рівень має бути вилучений із положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» і оформлений окремим законом, тобто необхідне чітке законодавче розмежування двох рівнів територіального самоврядування — регіонального та місцевого.

Заступник голови Центру політико-правових реформ **В. Тимощук**, акцентував увагу присутніх на необхідності інформаційно-просвітницького забезпечення реформи публічної адміністрації. Він підкреслив, що підготовка заходів у сфері реформи публічної адміністрації вимагає насамперед ґрунтовного науково-методичного забезпечення. При цьому особливої уваги потребують питання, що протягом усього процесу реформування української державності не втрачають актуальності, зокрема, доктрина публічної адміністрації, засади публічної цивільної служби, функціонування регуляторних органів, проблеми децентралізації, деконцентрації, делегування, регіонального самоврядування, професійного самоврядування, адміністративної процедури.

Доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України, завідувач кафедри конституційного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого **Ю. Тодика** звернув увагу присутніх на деякі дискусійні моменти. На його думку, як модельний документ на сьогодні Концепція хоча й може бути основою для розгляду актуальних проблем державотворення, але слід урахувати, що до Конституції досі не внесено змін. Після їх внесення Концепцію прийдеться кардинально й системно доопрацювати. Не узгоджуються з нормами чинної Конституції України положення про надання Кабінету Міністрів установчих повноважень щодо органів виконавчої влади нижчих рівнів. Не відповідає колегіальному характеру Уряду визнання одноособового виконання повноважень Прем'єр-міністра України. Але в цілому розроблення зазначеної Концепції — об'єктивна вимога часу.

Доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України, головний вчений секретар АПрН України **О. Петришин** відзначив, що в основу будь-якого реформування сьогодні, безумовно, має бути закладено загальнодемократичні принципи: верховенства права, законності, відкритості інформації про діяльність і рішення органів публічної влади, відповідальності влади за прийняті рішення тощо. Все це є цілком актуальним, зокрема в контексті перспектив інтеграції України до європейських і світових структур, але слід урахувати об'єктивні передумови відповідних системних перетворень. Фактично ті самі позитивні

зміни передбачала й Концепція адміністративно-правової реформи. Водночас головною проблемою будь-яких реальних змін у цій сфері є відсутність сприйняття переважною більшістю політичних сил необхідності проведення зазначених реформ. Адже так чи інакше в Україні досі відсутня «критична маса», здатна, незважаючи на власні корпоративні або суто індивідуальні інтереси, підтримати відповідні перетворення.

Кандидат юридичних наук, доцент, завідувачка кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого **С. Серьогіна** наголосила на необхідності комплексного реформування організації публічної влади в Україні: поєднання інституційних змін зі змінами в адміністративно-територіальному устрої, запровадженні концептуально нових підходів до здійснення державного і муніципального управління, що дозволяє позитивно оцінити обговорювану Концепцію. Водночас висвітлено певні недоліки Концепції, зокрема: нечіткість положень і понять, які пропонуються розробниками; недостатню обґрунтованість перетворень у системно-структурній організації центральних органів виконавчої влади; відсутність розділу щодо реформування організації влади в Автономній Республіці Крим; приділення недостатньої уваги питанням взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування.

Директор Харківського міського Фонду Місцевої Демократії **О. Мірошник** зазначила, що сучасний стан державотворення в Україні вимагає якісних і виважених структурно-функціональних змін в організації та діяльності органів публічної влади. З прийняттям Конституції України 1996 р. в країні було сформовано систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування. І хоча окремі публічно-владні інститути стали наступниками радянської системи організації влади й управління з відповідними формами та методами роботи, прийняття Основного Закону дало можливість провести низку суттєвих політико-правових реформ, спрямованих на формування більш ефективної системи публічної влади. Тому поданий на обговорення документ має методологічно забезпечити проведення відповідних реформ.

Науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України **Т. Шахматова** як один із суттєвих недоліків запропонованого проекту відзначила відсутність у ньому глибокого аналізу сильних та слабких сторін адміністративної реформи, що провадилась протягом 1998–2004 р.р., адже без аналізу причин неефективності адміністративної реформи та визначення механізмів подолання прорахунків не вдасться запобігти повторенню суттєвих помилок і при

реалізації Концепції реформування публічної адміністрації. Доповідачка охарактеризувала як дискусійні положення щодо необхідності передачі найближчим часом значної частини державних справ місцевому самоврядуванню. Більш виваженим і менш ризиковим на початковому етапі кроком могло б бути повернення органам місцевого самоврядування на рівні районів та областей усіх тих повноважень, які вони змушені були делегувати адміністраціям через відсутність власних виконавчих органів.

Кандидат юридичних наук, доцент, завідувач відділу правових проблем місцевого самоврядування Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України **П. Любченко** також погодився з тим, що система публічної влади України потребує вдосконалення та демократизації. Найбільш вдалим, на його погляд, є ті підрозділи проекту, в яких визначається організація стратегічного планування, нормопроєктування, моніторингу й контролю. Заслугують на підтримку заходи, передбачені в проекті, щодо організації зовнішнього контролю за публічною адміністрацією. Поряд із цим було відзначено й певні суперечності, зокрема: відсутність належного узгодження з нормами Конституції України, не досить чіткий розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування. Підкреслено необхідність визначення співвідношення термінів «регіон» і «область», доопрацювання питань формування й функціонування виконавчих комітетів.

Доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрН України, завідувач кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого **В. Гончаренко** зосередив увагу присутніх на проблемах місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою. Він, зокрема, запропонував доповнити проект Концепції положеннями, які б передбачали за наявності відповідних умов можливість утворення національних адміністративно-територіальних одиниць на рівні громади чи району. Це, на думку доповідача, сприятиме забезпеченню подальшого розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин України, як це передбачено ст. 11 Конституції України.

Доктор соціологічних наук, професор, завідувач сектором проблем державно-правової конфліктології Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України **Л. Герасіна** відзначила значну актуальність обговорення проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, водночас виклавши низку зауважень. Зокрема, доповідачка не погодилася з пропозицією виконання міністерствами політичних функцій, тим більше за умов, коли країна матиме Уряд,

котрий діятиме як центральний орган політичного керівництва, спираючись на загальнонаціональну політичну програму, що чітко визначатиме стратегію й тактику дій галузевих міністерств. У контексті подолання негативних рис діючої системи влади, зокрема фактичної відсутності зворотного зв'язку між органами публічної адміністрації та громадянами, важливим має стати налагодження механізмів постійно діючого моніторингу громадської думки: «пілотних» соціологічних опитувань, соціальних спостережень, публіцистики і референдуму. Відзначено, що серед принципів засад реформи публічної адміністрації слід інакше розуміти принцип пропорційності — це насамперед баланс між планами і ресурсами влади, між гаслами і реальними діями, пропорційність соціального представництва в органах публічної адміністрації.

Завідувач кафедри кадрової політики Харківського регіонального Інституту державного управління при Національній академії державного управління при Президенті України **В. Мартиненко** зосередив увагу присутніх на питаннях реформування вищого та центрального рівнів органів виконавчої влади. На думку доповідача, концептуальною основою реформування Уряду має стати утвердження основоположного напрямку його діяльності — формування державної політики, тобто визначення курсу реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави. Для ефективної реалізації Кабінетом Міністрів України функцій, пов'язаних з керівництвом органами виконавчої влади, за ним мають бути закріплені повноваження щодо призначення на посади та звільнення з посад заступників міністрів, керівників органів виконавчої влади нижчих рівнів, скасування актів органів виконавчої влади нижчих рівнів. Необхідне подальше розмежування політичного й адміністративного керівництва у міністерствах. Крім формального визнання посад міністрів політичними, слід забезпечити політичну підтримку міністра в особі його заступників, посади яких також має бути віднесено до державних політичних посад.

Кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України з наукової роботи **І. Яковюк** підкреслив, що реорганізація у сфері публічного управління в сучасній Україні може дати позитивний ефект лише за умови одночасного реформування органів усіх гілок та форм публічної влади, що супроводжуватиметься процесами якісного перетворення вітчизняної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, впровадженням раціонального адміністративно-територіального устрою, ліквідацією умов, що породжують бюрократизм і корупцію в органах державної влади та органах місцевого самовряду-

вання. Успіх цієї реформи значною мірою залежатиме від якості науково-методичної бази, теоретичного обґрунтування, практичної апробації, організаційного та матеріально-фінансового забезпечення. Зазначено, що реформа системи публічної влади набуває пріоритетного значення на шляху євроінтеграції України, для зміцнення правових засад громадянського суспільства, поглиблення демократизації публічного управління.

Кандидат юридичних наук, вчений секретар Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України **Г. Чапала** позитивно оцінив широкий підхід розробників проекту Концепції, завдяки чому в епіцентрі їх уваги, крім власне структурно-функціональної розбудови владних інституцій, опинився вагомий сектор похідної проблематики. Так, розробники виходять із запропонованої ними «доктрини адміністративних послуг», відповідно до якої сучасна держава не управляє суспільством, а насамперед надає йому послуги. Заслугує на увагу і визначення концептуальних засад співвідношення публічного й приватного секторів соціуму, які, на думку розробників проекту, не повинні конкурувати між собою — держава робить тільки те, що не може, не хоче або не повинен робити приватний сектор. Водночас деякі положення проекту є дискусійними, зокрема, викликає сумніви доцільність закріплення мінімального розміру громади — 5 тис. жителів та й загалом визначення громади як адміністративно-територіальної одиниці, адже йдеться передусім про колектив — місцевих жителів.

Кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України **Н. Писаренко** виклала зауваження та заперечення щодо положень розділу 3.6. проекту, присвячених питанням адміністративної процедури й відповідальності. Так, на її думку, розробники проекту Концепції виходять з помилкового і такого, що суперечить теорії юридичної відповідальності, розуміння адміністративної відповідальності як відповідальності, заходи якої застосовуються виключно уповноваженими органами публічної влади. Адміністративна відповідальність — це особливий вид юридичної відповідальності громадян та посадових осіб за вчинені ними адміністративні правопорушення, які посягають на встановлений порядок управління, державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, та характеризуються незначним ступенем суспільної небезпечності діяння. Відповідно судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення не порушує адміністративного характеру відповідальності та відповідає конституційним засадам захисту прав, свобод і законних інтересів громадян.

Депутат Кременчуцької міської ради **В. Чурсін**, аналізуючи перспективи реформування публічної адміністрації в Україні, зупинився на

недоліках існуючої політичної системи. Зокрема, він відзначив непрозорість партійних структур, недостатній професійний рівень їх керівництва, відсутність ефективних механізмів реалізації представницьких повноважень. Наслідком цього є існування партій, які відрізняються одна від одної лише прізвищами своїх господарів і водночас керівників. За таких умов, на думку доповідача, відсутні політичні сили, які були б здатні провести реформи, що є предметом обговорення. Вихід із цієї ситуації вбачається у формуванні активної маси населення, яке б могло скласти необхідну конкуренцію нинішнім партійним активістам для того, щоб через короткий проміжок часу політичні партії стали справжніми ланками політичної системи країни і були, по-перше, носіями певних ідей та ідеології, а по-друге, були здатними у разі своєї перемоги на виборах у відкритому змаганні програм, а не особистостей, сформувати уряд і взяти повну політичну відповідальність за реформування як економіки, так і системи влади.

Матеріал підготували:

І. Яковюк, заступник директора Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України,

Г. Чапала, вчений секретар Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Перший всеукраїнський «круглий стіл» з антропології права

16–17 вересня 2005 р. у Львові працював «круглий стіл» з філософії права «Антропологія права: філософський і юридичний виміри», організований спільно Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України (далі — Інститут держави і права НАН України), юридичним факультетом Львівського національного університету ім. І. Франка (далі — ЛНУ ім. І. Франка) та Львівською лабораторією прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України (далі — Лабораторія АПрН). Такий захід, в якому взяло участь близько 20 вчених-фахівців у галузі філософії права — як правознавців, так і філософів, — а також юристів-практиків з різних куточків нашої держави, проводився в Україні вперше.

Робота «круглого столу» відбувалася за трьома тематичними напрямками: «Антропологія права: об'єкти і предмети дослідження; фі-