

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

**АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА —
ІСТОРІЯ, ОЧІКУВАННЯ ТА
ПЕРСПЕКТИВИ**

Факт
Київ • 2002

ЗМІСТ

Адміністративна реформа — історія, очікування та перспективи // Упоряд. В. П. Тимощук. — К.: Факт, 2002. — 100 с.

В цьому виданні дається погляд експертів Центру політико-правових реформ на історію адміністративної реформи в Україні, її сучасний стан, а також викладаються пропозиції щодо подальшого проведення адміністративної реформи.

Крім того, читачам пропонується ознайомитися з матеріалами Круглого столу присвяченого адміністративній реформі в Україні, який відбувся 17 квітня 2002 року, в тому числі із Зверненням учасників цього заходу до Верховної Ради України IV скликання.

*Видання здійснено завдяки фінансовій допомозі
Агентства Сполучених Штатів Америки з міжнародного
розвитку (USAID)*



Історія адміністративної реформи в Україні
(1995 рік — квітень 2002 року).....4

Пропозиції Центру політико-правових реформ
щодо впровадження першочергових заходів
для продовження адміністративної реформи в Україні.....31

Витяги з виступів учасників Круглого столу
«Адміністративна реформа в Україні — стан
та очікування» (Київ, 17 квітня 2002 року).....47

Звернення учасників Круглого столу до
Верховної Ради України IV скликання
(«ОЧІКУВАННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ВІД
ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ»).....90

Інформація про Центр політико-правових реформ.....96

ІСТОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ (1995 РІК – КВІТЕНЬ 2002 РОКУ)

(Це дослідження має своїм завданням оглянути основні події у сфері адміністративної реформи в Україні, головні досягнення та недоліки цього процесу. Окремі висновки даного дослідження можуть бути досить суб'єктивними, оскільки його автори причетні до окремих з подій, що тут висвітлюються.)

В першу чергу необхідно визначитись, **що ми розуміємо під адміністративною реформою**. В сучасних українських умовах адміністративна реформа — це комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях, насамперед у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління. Зміни в системі органів виконавчої влади — це постійний процес, тому ми вважаємо за доцільне обмежитися лише тим періодом історичного розвитку держави, за який сталися найвагоміші зміни в системі державного управління. Звичайно до адміністративної реформи ми відносимо і перший етап — підготовчий, коли розроблялася методологічна база її проведення. Саме тому початковим моментом відліку періоду адміністративної реформи в Україні можна вважати осінь 1995 року, коли у Верховній Раді України почалася робота над проектом Концепції адміністративної реформи¹.

Але перед цим доцільно згадати **передумови проведення адміністративної реформи**, або, якщо точніше, охарактеризувати стан системи державного управління початку та середини 90-х років.

Отже, одночасно зі здобуттям Україною незалежності постало питання побудови власної системи управління, розбудови органів влади. Успадкована радянсько-компартійна вертикаль була неприйнятною

¹ Необхідно зазначити, що в 1993-1994 роках Міністерством економіки України за участю французьких експертів було підготовлено документ з назвою "концепція адміністративної реформи", але конкретних заходів реформування системи державного управління він не передбачав, а стосувався в основному "покращення", "підвищення" і т.і.

для побудови нової демократичної держави. Але найбільшою проблемою було те, що в Україні не було самостійного центру прийняття політичних рішень. В більшості демократичних країн цю функцію виконує уряд. Створений на базі Ради Міністрів УРСР Кабінет Міністрів України був мало схожим на справжній уряд — «кабінет». Фактично після внесення 21 травня 1991 року змін до Конституції УРСР змінилася лише назва цього органу. Тривалий час зберігалися колишні «радянсько-республіканські» традиції в роботі, але якщо раніше урядовці отримували доручення з Москви, то зараз чекати доручень не було звідки. Самі ж члени уряду, абсолютна більшість яких належала до колишньої компартійної номенклатури, були нездатні генерувати нові ідеї. Тим більше, що ініціювати реформи, часто непопулярні, означало в найближчій перспективі втратити свою посаду, адже першою реакцією суспільства на будь-яку реформу є невдоволення. Тому «ініціативність» була, і досі залишається, надзвичайною рідкістю серед українських урядовців.

Форми роботи уряду теж були мало продуктивними. Більшість важливих питань розглядалися в «пожежному» порядку. Про стратегічне планування годі було й говорити, адже українські чиновники навіть не знали, що це таке. Нерідко рішення уряду приймалися завдяки лобіюванню вищих посадових осіб, що перешкоджало належному опрацюванню питань та їх правильному вирішенню. Якщо до цього зважити, якими питаннями займався уряд (наприклад, про присвоєння назви школі, про дозвіл на розмитнення транспортного засобу тощо), тоді перед нами постає зовсім неприваблива, малоефективна верхівка «державної машини».

Окремо необхідно зупинитися на таких компонентах системи державного управління, як «виконавча вертикаль» та державна служба. Поступово вибудовувались структури виконавчої влади на місцях, але їх місія та підпорядкування теж мало відповідали інтересам держави. Замість того щоб проводити державну політику на локальному рівні, місцеві органи виконавчої влади виступали швидше лобістами регіональних інтересів в центрі, особливо при розподілі ресурсів. Крім того, поступово реалізувалася тенденція прямого підпорядкування місцевих органів виконавчої влади не уряду, а Президенту. Кабінет Міністрів України не мав реальних важелів впливу на місцеві органи виконавчої влади, а отже, і впливу на регіони.

Нагадаємо, що в Україні інститут президентства було запроваджено 5 липня 1991 року, а 1 грудня 1991 року було обрано першим

Президентом України Л. М. Кравчука. 14 лютого 1992 року були внесені зміни до Конституції, і главу держави було визначено також главою виконавчої влади. Законом України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 року було передбачено утворення місцевих державних адміністрацій в областях, містах Києві і Севастополі, районах, районах міст Києва і Севастополя на базі виконавчих комітетів Рад народних депутатів. Очолили місцеві державні адміністрації представники Президента України, які ним і призначалися. Щоправда з прийняттям 3 лютого 1994 року Закону «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» процес розбудови місцевих органів державної виконавчої влади був дещо призупинений, адже цим законом було передбачено, що обласні, районні, Київська і Севастопольська міські Ради одночасно виконують функції органів державної влади, а Закон «Про Представника Президента України» втратить чинність після виборів органів місцевого самоврядування. Проте в редакції цього закону від 28 червня 1994 року вже було передбачено що «голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та очолювані ними виконавчі комітети у порядку і в межах, визначених законом, здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади».

Таким чином, закладена модель прямого підпорядкування місцевих державних адміністрацій Президенту продовжувалася реалізовуватися, і фактично в Україні формувалася президентська форма правління. Ця тенденція ще більше посилилася після обрання в 1994 році Президентом України Л. Д. Кучми. Навіть голови органів місцевого самоврядування та виконавчі комітети місцевих рад Указом Президента від 6 серпня 1994 року N430/94 «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» були визначені підзвітними та підпорядкованими Президенту України в частині делегованих повноважень. Вже за доконституційним законодавством, в тому числі Конституційною угодою, Президент України призначав або затверджував всіх керівників органів виконавчої влади починаючи від членів Кабінету Міністрів України і закінчуючи головами районних у місті Києві державних адміністрацій. До речі, головами місцевих державних адміністрацій тоді призначалися особи, обрані відповідними радами.

І, незважаючи на всі недоліки існуючої системи влади, головним мотивом наступних законодавчих ініціатив Президента та виконавчої влади були аж ніяк не реформи, а намагання ще більше посилити президентську владу, як, наприклад, це мало місце із першою редакцією проекту Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування».

Що стосується центральних органів виконавчої влади, то вони переважно утворювалися безсистемно, часто під конкретних осіб чи з інших кон'юнктурних міркувань. Це, у свою чергу спричиняло дублювання у функціях, а тому, відповідно, — безвідповідальність та бездіяльність. Крім того, найбільш поширеним принципом утворення центральних органів виконавчої влади залишався галузевий принцип. При цьому зростала кількість органів з контролюючими функціями, а розробкою політики займатися було нікому. Враховуючи низькі темпи приватизації, надзвичайно великою залишалася частка державних підприємств, що знаходилися в прямому підпорядкуванні центральним органам виконавчої влади. Тому і ці органи займалися, головним чином, лобіюванням відомчих інтересів.

Інституту державної служби на час здобуття незалежності в Україні не існувало взагалі, оскільки колишня радянська держава створила власну систему формування управлінської еліти — компартійну номенклатуру. Після прийняття у 1993 році Закону України «Про державну службу» були закладені перші підвалини побудови справжньої професійної державної служби. Хоча вже тоді узаконилася практика позаконкурсного прийняття на державну службу, невинуватих пропорцій у співвіднесенні категорій посад в органах влади та рангів державних службовців. Не було створено механізмів захисту державних службовців від їх втягування у політичні процеси, в тому числі — у виборчі кампанії, що підриває одну із засад державної служби — принцип політичної нейтральності.

Багато з цих факторів вплинули і на зростання рівня корупції в державі. Загальним висновком перших років незалежності є те, що в Україні хаотично вибудувалася громіздка та неефективна система державного управління, яка була неспроможна розробляти реформи, впроваджувати їх, а отже, не відповідала потребам та очікуванням суспільства на сучасному етапі розвитку держави.

Але чи не найбільшою вадою сформованої державної машини було її ідеологічне забарвлення. До 1991 року місце людини в державі визначалося як місце найдрібнішого гвинтика в складному механізмі, гвинтика, яким керують всі і вся. Але при цьому більшість громадян нехтувала таким підневільним становищем, оскільки той тоталітарний режим, обмежуючи громадян у правах і свободах, забезпечував для більшості з них мінімальні умови для існування. Нова ж влада виявилася неготовою для виконання функцій держави в сучасному світі. Методи і форми діяльності апарату багато в чому зберігали властивості

колишньої адміністративно-командної системи. Більше того, чиновники відчували себе справжніми господарями людських доль. Звичайний громадянин виявився ще більш роздавленим та незахищеним, бо вже не було компартії, яка утримувала хоч в якихось рамках чиновників. А реальна судова влада, яка була б здатна контролювати виконавчу владу та захищати громадян від свавілля з боку держави, вибудована не була. Все це породжувало зневіру громадян у новій державі, і особливо — у новій владі, яка виявилася ще більш цинічною та безвідповідальною.

Отже, потреба змін в системі державного управління наростала з кожним днем, і до сьогодні залишається одним із головних завдань українського державотворення. Необхідність здійснення комплексної адміністративної реформи була зумовлена також тим, що окремі неузгоджені спроби зміцнити виконавчу владу і пристосувати діючу систему управління до потреб суспільних трансформацій виявилися невдалими.

Наприклад, всі законопроекти, що стосувалися виконавчої влади, лише відтворювали фактичний стан справ, і не передбачали жодних суттєвих змін. Це стосується, зокрема, законопроекту «Про Кабінет Міністрів України», розробленого самим Кабінетом Міністрів України, та проекту, внесеного народним депутатом України Л. І. Гармашем.

13 червня 1995 року **Постановою Президії Верховної Ради України «Про розробку проекту Закону України щодо структури виконавчої влади»** № 362/95-ПВ постійній Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи було доручено розробити до жовтня 1995 року **проект Концепції адміністративної реформи**. Це рішення було прийнято через те, що питання організації влади є комплексним, має регулюватися різними законами, а тому вимагає системного вирішення. У преамбулі даної Постанови Президії Верховної Ради України так і зазначено: «враховуючи, що питання організації та діяльності виконавчої влади є предметом регулювання кількох правових актів (Конституції України, Закону України „Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні“, Закону України „Про формування місцевих органів влади і місцевого самоврядування“, законопроекту про Кабінет Міністрів України та інших)».

Незважаючи на те, що в Україні у той час тривав конституційний процес, все ж було вирішено, що методологічну базу реформування системи державного управління необхідно готувати паралельно з підготовкою нової Конституції України. 20 вересня 1995 року постійна Комісія Верховної Ради України з питань правової політики і

судово-правової реформи ухвалила рішення про створення робочої групи для підготовки Концепції адміністративної реформи. До складу цієї робочої групи увійшли народний депутат України І. Б. Коліушко (керівник групи) та науковці: В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, В. М. Шаповал, О. Ф. Андрійко, С. Д. Дубенко, В. М. Кампо, Р. А. Калужний, Ю. І. Крегул, В. Л. Наумов, В. В. Риков. На жаль, представники виконавчої влади не взяли участі в цій роботі, мотивуючи це виключною концентрацією в роботі над проектом Конституції.

Кінцевий строк підготовки Концепції адміністративної реформи за пропозицією самої постійної Комісії парламенту, рішенням Президії Верховної Ради двічі переносився, спочатку до 1 грудня 1995 року, а потім до 1 квітня 1996 року. Врешті проект Концепції було підготовлено і представлено на семінарі в травні 1996 року, але його офіційне затвердження так і не відбулося, оскільки робота над Конституцією справедливо залишала на другому плані все інше.

Прийняття 28 червня 1996 року Конституції України дійсно стало другою за важливістю подією в новітній історії України після здобуття незалежності. Сама Конституція стала міцним фундаментом для напрацювання методологічної бази проведення адміністративної реформи. Найважливішими, з точки зору реформування системи державного управління положеннями Конституції України є:

- принцип верховенства права, та визначення, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави;
- принцип законності: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Повноваження, організація та діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України;
- Президент України є главою держави (але не виконавчої влади) і його повноваження вичерпно визначені в Конституції України;
- визначення Кабінету Міністрів України вищим органом у системі органів виконавчої влади;
- до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри;
- Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини конституційного складу Верховної Ради України;

- персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України;
- Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України;
- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України;
- акти Президента України, в передбачених Конституцією випадках, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання;
- Верховна Рада України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України;
- виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації;
- кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Конституція України, серед іншого, вимагала **прийняття законів про органи виконавчої влади**, проте продуктивним та конструктивним законотворчий процес не став. Зокрема, виконавча влада проігнорувала роботу в парламенті над проектом Концепції адміністративної реформи, хоча вже на початку 1996 року перший «робочий» варіант цієї Концепції був підготовлений.

Натомість, Указом Президента України N553 від 12 липня 1996 року «Про першочергові заходи, пов'язані з прийняттям Конституції України», Кабінету Міністрів України було доручено до 1 січня 1997 року підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону України про Кабінет Міністрів України. Юридичному управлінню Адміністрації Президента України разом з Управліннями з питань економіки та з питань територій було доручено до 1 жовтня 1996 року підготувати проекти Законів України про обласну та районну державні адміністрації. Викликає здивування принаймні два моменти. Чому за цим указом законопроект про уряд повинен був вноситися лише через три місяці після проектів про місцеві державні адміністрації, адже вертикаль влади необхідно будувати від верхів до низів, а не навпаки? І друге: чому підготовку законопроектів про місцеві державні

адміністрації було доручено апарату глави держави, адже відповідно до нової Конституції України вищим органом виконавчої влади став Кабінет Міністрів України.

Оскільки підхід побудови виконавчої влади з нижніх ланок не було сприйнято в парламентському середовищі, адже в першу чергу необхідно було визначити статус уряду, народні депутати були змушені почати підготування законопроекту «Про Кабінет Міністрів України». В цій «гонці» законопроектів Верховна Рада України також залишала поза увагою доопрацювання проекту Концепції адміністративної реформи та його затвердження Верховною Радою. Проте саме її положення стали основою для роботи над проектами законів «Про Кабінет Міністрів України» та «Про місцеві державні адміністрації». Для Президента та виконавчої влади ніякі концепції не були потрібні взагалі, оскільки вони намагалися перенести в закони, те, що було закріплено до цього актами глави держави, або ще гірше — усталено практикою, а для цього особливої методології не потрібно.

Вже 19 вересня 1996 року Президент України вніс два законопроекти — «Про обласну, Київську та Севастопольську міську державну адміністрацію» та «Про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію». Законопроектів було два, очевидно, за аналогією до того, що раніше було два положення про місцеві державні адміністрації, затверджені Указами Президента України.

24 вересня 1996 року Президент України також вніс «урядовий» проект Закону «Про Кабінет Міністрів України». Цей проект мало чим відрізнявся від проектів про уряд, що вносилися раніше, лише формально його було приведено у відповідність з новою Конституцією України. Одним з основних авторів цього законопроекту був М. Ф. Селівон — заступник Міністра Кабінету Міністрів України. Як вже зазначалося, робоча група Комісії ВРУ з питань правової політики та судово-правової реформи у складі І. Б. Коліушка (керівник робочої групи) — народного депутата України, секретаря Комісії, В. Б. Авер'янова — д. ю. н., завідувача відділу Інституту держави і права НАН України та Т. К. Шамраєнко — начальника управління конституційного законодавства Міністерства юстиції України підготувала альтернативний проект Закону «Про Кабінет Міністрів України». Оскільки уряд на ініціативи парламенту щодо спільної роботи над цим законопроектом не відгукнувся, то після внесення «урядового» проекту, 3 жовтня 1996 року було внесено і «депутатський» проект Закону «Про Кабінет Міністрів України».

Останній законопроект був набагато радикальнішим з точки зору реформаторських ідей. Особливо він відрізнявся визначенням процедури формування уряду, насамперед в частині узгодження з парламентом кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України. Цей законопроект було спрямовано, в першу чергу, на забезпечення конституційного статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Крім того, цей проект передбачав набагато детальніше регулювання відносин уряду з іншими органами державної влади, внутрішньої організації діяльності Кабінету Міністрів України, порядку прийняття рішень Кабінетом Міністрів тощо.

10 жовтня 1996 року народними депутатами України Коліушом І. Б., Стретовичем В. М., Лавриновичем О. В. та іншими було також внесено законопроект «Про місцеві державні адміністрації». На відміну від двох законопроектів Президента України, це був єдиний законопроект, головна ознака якого — визначення місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади, підпорядкованих урядові, а не Президентові.

12 листопада 1996 року за основу в першому читанні було прийнято проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України», внесений народними депутатами України, а 26 грудня 1996 року Верховною Радою України було прийнято в першому читанні і проект Закону України «Про місцеві державні адміністрації», також внесений народними депутатами України.

1 квітня 1997 року Закон «Про місцеві державні адміністрації» було прийнято Верховною Радою України в цілому. 5 травня 1997 року було прийнято і Закон «Про Кабінет Міністрів України». Проте жоден з цих законів не був підписаний Президентом України, і з цього моменту розпочався «період вето» — протистояння між главою держави та парламентом щодо згаданих законопроектів (інформація щодо проходження законопроекту «Про Кабінет Міністрів України» подана у додатку № 1). Зокрема, проект Закону «Про Кабінет Міністрів України» в період з травня 1997 року до грудня 1999 року приймався парламентом шість разів, і стільки ж разів Президент застосував до нього вето.

Подібна доля спіткала інший законопроект, необхідний для реформування системи державного управління на місцевому рівні, — «Про адміністративно-територіальний устрій України», який був «удостоевий» трьох вето.

Саме ситуація навколо цих законопроектів, змусила главу держави реалізувати ідею, висловлену в «парламентському» проекті Концепції адміністративної реформи, щодо **створення Державної комісії з проведення адміністративної реформи**. Народні депутати України вважали, що користь з такого органу буде у разі, коли він складатиметься на паритетних засадах з представників усіх зацікавлених в цьому процесі суб'єктів, зокрема: Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції, Міністерства економіки, науковців та громадськості. На їхню думку, завданнями цього органу мали бути підготовка єдиної методологічної бази реформування системи державного управління, та обговорення і супровід всіх проектів нормативних актів у сфері адміністративної реформи.

7 липня 1997 року Указом Президента України №620 було утворено Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи. Серед основних завдань комісії були визначені такі: розробка Концепції адміністративної реформи, визначення організаційно-правових засад, стратегії і тактики її проведення; розроблення конкретних механізмів і строків впровадження адміністративної реформи; експертна оцінка концепцій і проектів нормативно-правових актів, спрямованих на створення правової бази адміністративної реформи; підготовка пропозицій щодо: дерегуляції та спрощення системи управлінських послуг, запровадження в Україні раціонального адміністративно-територіального поділу.

Головою комісії було призначено Леоніда Макаровича Кравчука. Членами Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи на першому етапі також були: В. Б. Авер'янов (з 29.08.1997), В. М. Братішко (з 07.07.1997 до 09.01.1999), Ф. Г. Бурчак (з 07.07.1997 до 09.01.1999), Л. К. Воронова (з 07.07.1997 до 09.01.1999), А. О. Єпіфанов (з 07.07.1997 до 09.01.99), І. О. Заєць (з 07.07.1997 до 09.01.1999), І. Б. Коліушко (з 29.08.1997 до 21.07.2001), Ю. І. Костенко (з 07.07.1997 до 21.07.2001), В. І. Кравченко (з 07.07.1997 до 21.07.2001), Є. П. Кушнар'єв (з 07.07.1997 до 09.01.1999), Г. І. Леліков (з 07.07.1997), В. І. Луговий (з 07.07.1997), В. М. Мороз (з 07.07.1997 до 09.01.1999), Ю. А. Петроченко (з 07.07.1997 до 21.07.2001), В. М. Пинзеник (з 07.07.1997 до 09.01.1999), М. О. Пухтинський (з 07.07.1997), В. П. Рябоконт (з 07.07.1997 до 21.07.2001), В. А. Смолій (з 29.08.1997 до 21.07.2001), С. Р. Станік (з 29.08.1997 до 21.07.2001), Т. С. Стецьків (з 07.07.1997 до 09.01.1999), О. М. Стешенко (з 07.07.1997 до 09.01.1999), В. М. Стретович (з

07.07.1997 до 09.01.1999), В. І. Суслів (з 29.08.1997 до 09.01.1999), С. Л. Тігіпко (з 07.07.1997 до 21.07.2001), В. М. Тягло (з 07.07.1997 до 09.01.1999), Ю. Ю. Хотлубей (з 07.07.1997 до 09.01.1999), В. Г. Яцуба (з 29.08.1997)².

Рішенням Державної комісії від 10 вересня 1997 року члени комісії були закріплені за трьома напрямками проведення в Україні адміністративної реформи: 1) центральні органи виконавчої влади; 2) місцеві органи виконавчої влади, державна служба; 3) організація управління наукою.

2 жовтня 1997 року Указом Президента України № 1089 було затверджено Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, і в цьому положенні першим серед завдань Державної комісії стояло — розроблення концепції адміністративної реформи. Розробка проекту Концепції дійсно була пріоритетом в діяльності Державної комісії, і станом на лютий 1998 року матеріали у різних напрямках адміністративної реформи вже були підготовлені. Щоб узгодити ці пропозиції Рішенням Комісії від 23 лютого 1998 року, було затверджено склад робочої групи Комісії з доопрацювання проекту Концепції адміністративної реформи в Україні. Зокрема, до цієї робочої групи увійшли: М. О. Пухтинський (керівник робочої групи), В. Б. Авер'янов, В. М. Братішко, О. С. Горбунов, Ю. П. Доценко, В. М. Кампо, С. О. Клебан, І. Б. Коліушко, Б. О. Кравченко, В. І. Кравченко, В. В. Кравченко, Г. І. Леліков, В. І. Луговий, М. В. Пітцик, Л. Т. Резніченко, В. В. Роговий, В. П. Рябоконт. Крім того, активну участь в цій роботі брала представник Мінекономіки Т. А. Болтівець. І вже до кінця березня 1998 року доопрацювання проекту Концепції адміністративної реформи в Україні було завершено. Необхідно відзначити, що Концепція була підготовлена на базі проекту концепції адміністративної реформи, розробленого у Верховній Раді України, із доповненням його розділами «Організація державної служби» і «Територіальний устрій та система місцевого самоврядування».

Якщо дати коротку характеристику Концепції, то можна відзначити, зважаючи на свій формально-юридизований характер, що вона є досить легкою для перенесення в законодавство, за своїм змістом стосується, насамперед, реформування організації і діяльності

²Троє членів були в складі Державної комісії лише протягом перших півтора місяців: С. П. Головатий (з 07.07.1997 - до 29.08.1997), М. В. Зубець (з 07.07.1997 - 29.08.1997), Ю. І. Єхануров (з 07.07.1997 - до 29.08.1997), але останнього знову включено до складу Комісії 21.07.2001).

Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, а також реформування державної служби. Вважаємо за доцільне нагадати деякі з ідей Концепції:

- забезпечення статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, тобто пряме чи опосередковане підпорядкування йому всіх органів виконавчої влади;
- запровадження урядових комітетів;
- реорганізація апарату Кабінету Міністрів;
- запровадження посади Державного секретаря як керівника Секретаріату уряду;
- підвищення ролі міністрів як політичних діячів (політиків);
- посада першого заступника міністра повинна бути політичною;
- в кожному міністерстві визначається «керівник апарату міністерства»;
- законодавче виділення таких типів посад як політичні, патронатні та адміністративні;
- конкурсний порядок прийняття на державну службу тощо.

Окремі положення Концепції присвячені реформуванню територіального устрою та системи місцевого самоврядування. Необхідно наголосити таке: по-перше, Концепція адміністративної реформи в Україні передбачала законодавчий механізм впровадження змін; по-друге, і до сьогодні потенціал Концепції не вичерпано, адже навіть ті заходи, що вже впроваджені Указами Президента значною мірою не відповідають ідеям самої Концепції. 25 березня 1998 року проект Концепції адміністративної реформи в Україні було схвалено Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи.

На жаль, підготовка Концепції — це фактично єдине завдання, виконане Державною комісією. До інших процесів в державі, пов'язаних з адміністративною реформою, Державна комісія не залучалася, що шкодило не лише проведенню адміністративної реформи, але й суперечило Положенню про Державну комісію, затвердженому Указом Президента України. Більше того, з вересня 1998 року жодного засідання Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи взагалі не відбулося. Незважаючи на це, склад Державної комісії ще декілька разів оновлювався і до неї в різний час також входили: М. П. Білоблочкин (з 09.01.99 по 18.12.1999), О. В. Яковенко (з 09.01.99 до 21.07.2001), Л. І. Грач (з 09.01.99 до 21.07.2001), В. М. Гурєєв (з 09.01.99 до 21.07.2001), О. Д. Кушнір (з 09.01.99 до 21.07.2001), В. В. Медведчук (з 09.01.99 до 21.07.2001), Н. Р. Нижник (з 09.01.99), В. М. Олійник (з

09.01.99 до 21.07.2001), О. О. Омельченко (з 09.01.99), В. Ф. Сіренко (з 09.01.99 до 21.07.2001), Б. К. Супіханов (з 09.01.99 до 21.07.2001), В. М. Литвин (з 18.12.1999), а з 21.07.2001 також: С. Б. Гавриш, В. В. Роговий, Я. М. Гадзало, П. К. Германчук, С. Ф. Гриневецький, А. П. Даниленко, М. І. Долішній, Ю. Я. Іоффе, О. В. Задорожній, С. С. Костючко, О. В. Шлапак.

Якщо давати оцінки історичній ролі Державної комісії, то на сьогодні можна зробити декілька висновків. Самий факт утворення цієї комісії і перший рік її існування — один з небагатьох прикладів системного підходу до вирішення проблеми в сучасній Україні. Тобто особливістю адміністративної реформи є те, що з самого початку її проведення було поставлено на наукову основу³. Проте в подальшому роль Державної комісії була зведена нанівець, її ділили на групи і підгрупи, але реальну роботу не проводили.

Чому так сталося? Голова комісії Л. М. Кравчук вважає, що перешкоди в діяльності комісії виникли у зв'язку з її активною діяльністю та реформаторським змістом Концепції. І оточення глави держави лякало Президента, що Концепція передбачає обмеження його конституційних повноважень. Дійшло до того, що Державній комісії навіть не дали можливості видати друком Концепцію⁴. Більше того, текст Концепції постійно ревізувався з приводу невідповідності Конституції та законам. «Особливо “активно” працював штаб міністра Кабінету Міністрів»⁵. Принагідно нагадаємо читачам, що відбувалося це за часів прем'єрства В. П. Пустовойтенка, міністром Кабінету Міністрів України тоді був А. В. Толстоухов (сьогодні один з лідерів блоку «За єдину Україну!», блоку, який нині виступає «за прискорення адміністративної реформи»), а його заступником, відповідальним за цей напрямок діяльності, був В. І. Іващенко (тепер — суддя Конституційного Суду України). Крім того, в 1998 році Концепцію адміністративної реформи в Україні все ж було надруковано Центром політико-правових реформ за фінансової допомоги Посольства Нідерландів.

Незважаючи на спротив у апараті уряду і в оточенні глави держави 22 липня 1998 року, Президент України все ж видав **Указ № 810**

³ В. Авер'янов, Адміністративна реформа і правова наука /Право України, 2002, №3. - С.20.

⁴ Див.: Кравчук Л.М. Держава і влада: досвід адміністративної реформи. - К.: "Інтелект", 2001. - С.68-69.

⁵ Там само. - С.72.

«Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», у статті 1 цього Указу було визначено: «Покласти в основу здійснення реформування системи державного управління основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи». Фактично цю дату можна вважати точкою відліку публічного оприлюднення позиції Президента України щодо адміністративної реформи. Проте його законодавчі, а точніше — нормотворчі ініціативи щодо адміністративної реформи, які хоч трохи відповідали б ідеям Концепції адміністративної реформи, з'явилися набагато пізніше. Зокрема, Закон «Про Кабінет Міністрів України» і надалі ветувався, а більшість пропозицій Президента до цього Закону суперечила основним положенням Концепції адміністративної реформи в Україні.

Необхідно окремо вказати на важливу, хоча і опосередковану **роль Конституційного Суду України в адміністративній реформі**. Щонайменше вирішення двох справ прямо вплинуло не лише на застосування норм Конституції України, але й на законодавчий процес в Україні.

По-перше, Рішення Конституційного Суду у справі щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій від 24 грудня 1997 року. Саме цим рішенням фактично створено прецедент про обмеження повноважень Президента вичерпно повноваженнями, визначеними в Конституції. На цій підставі було визнано неконституційним положення частини першої пункту 11 Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію, затвердженого Указом Президента України «Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію» від 21 серпня 1995 року № 760 щодо повноважень Президента України про призначення перших заступників, заступників голів місцевих державних адміністрацій.

В іншій подібній справі вища конституційна інстанція була не такою принциповою. Зокрема, Конституційний Суд України 10 березня 1998 року замість рішення по суті, прийняв Ухвалу про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президента України про призначення перших заступників, заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади України, виданих протягом

липня — грудня 1996 року та січня 1997 року. Конституційний Суд обґрунтував своє рішення (точніше відмову від прийняття рішення) тим, що це питання законодавчо не врегульовано, а сам Суд не може втручатися у діяльність законодавчого органу державної влади та заповнювати прогалини у законах.

Наслідки такої непослідовності Конституційного Суду очевидні. Якщо у пропозиціях Президента до Закону «Про місцеві державні адміністрації», який також мав честь бути неодноразово «ветованим», стало на один пункт менше, то питання призначення заступників керівників центральних органів виконавчої влади залишається і досі одним із ключових у протистоянні парламенту та глави держави навколо Закону «Про Кабінет Міністрів України».

Незважаючи на схвалення основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні, реального поступу в її проведенні не було, хоча формальну активність глава держави періодично проявляв. Указом Президента від 20 листопада 1998 року № 1284 були затверджені першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи. Основними відповідальними за їх реалізацію були визначені Кабінет Міністрів України та Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. Строки були визначені досить обмежені, але багато з цих заходів і досі нереалізовані. Наприклад, протягом IV кварталу 1998 року передбачалося «узгодження відповідних положень Закону України „Про Кабінет Міністрів України“ та Концепції адміністративної реформи в Україні» (хоча правильніше було б дати доручення узгоджувати з Концепцією текст пропозицій (вето) Президента до цього Закону). Упродовж декількох місяців тривали консультації між представниками парламенту (народні депутати України І. Коліушко та О. Лавринович), виконавчої влади (Перший віце-прем'єр-міністр України Л. Тигілко, Міністр юстиції С. Станік) та адміністрації Президента (заступник керівника Головного державно-правового управління В. Олещенко). Було знайдено багато компромісних конструкцій, але після чергового ухвалення Верховною Радою України Закону «Про Кабінет Міністрів України» він був знову повернений Президентом до парламенту, а обсяг і зміст пропозицій (вето) абсолютно не змінився.

У той же час Президент продовжував демонструвати свою прихильність до адміністративної реформи іншим чином. Тут можна згадати Указ Президента України № 250 від 13 березня 1999 року «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України», який є

показовим прикладом безсистемності та непослідовності навіть в «указному» проведенні реформ. Фактично ним було лише перейменовано декілька органів, але їх статус майже не змінився, хіба що перейменування Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України (до речі, як це визначено Законом України «Про державну службу») в Головне управління державної служби України засвідчувало наступну зміну підпорядкованості цього органу главі держави, а не уряду. Але найбільше занепокоєння в органах влади викликала затверджена цим Указом схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади. Проблема полягала в тому, що, відповідно до цієї схеми, діяльність багатьох центральних органів виконавчої влади повинна була спрямовуватися і координуватися Кабінетом Міністрів України через інші центральні органи виконавчої влади (а не через окремих членів уряду, як це передбачалося Концепцією адміністративної реформи). Тобто система управління лише ускладнювалася, тим більше, критерії такого підпорядкування були не зрозумілими, наприклад, через Мін'юст повинна була «спрямовуватися і координуватися» діяльність Державного комітету України з питань розвитку підприємництва та Ліцензійної палати. Очевидно, тому цей Указ Президента був фактично «проігнорований».

На нашу думку, **перший реальний крок в реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні** було зроблено лише **15 грудня 1999 року**. Саме тоді главою держави було видано три Укази «Про систему центральних органів виконавчої влади», «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» та «Про склад Кабінету Міністрів України». Серед позитивів цих актів можна виділити такі: 1) класифіковано та нормативно визначено різні види (рівні) центральних органів виконавчої влади, і при цьому було визначено, що міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади; 2) відповідно було впорядковано статус більшості центральних органів виконавчої влади, при цьому кількість міністерств було зменшено до п'ятнадцяти; 3) передбачено можливість утворення «урядових органів державного управління»; 4) ліквідовано посаду Міністра Кабінету Міністрів України, а також передбачено реорганізацію апарату Кабінету Міністрів в Секретаріат на чолі з Урядовим Секретарем.

Необхідно відзначити, що відповідно до Конституції України організація та діяльність органів виконавчої влади визначається виключно

законами України, отже, і ці акти глави держави є сумнівними з точки зору Конституції. Крім того, видання цих указів відбувалося під час зміни урядів (22 грудня Прем'єр-міністром було призначено В. Ющенка), і, очевидно, неправильно було змінювати систему центральних органів виконавчої влади без погодження цих питань з керівником нового Уряду.

Але найбільша прикریсть цих «реформаторських» указів полягала в тому, що в цей же день (**15 грудня 1999 року**) було підписано «чергові» пропозиції до **Закону України «Про Кабінет Міністрів України»**, і частина з них прямо суперечила не лише Конституції України та Концепції адміністративної реформи в Україні, але й положенням зазначених вище указів Президента України. Наприклад, глава держави, серед іншого вимагав, щоб організаційне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України здійснював апарат Кабінету Міністрів України на чолі з Міністром Кабінету Міністрів України.

Предметом подальшої активності у сфері адміністративної реформи Президент обрав систему державної служби. Так, Указом Президента України від 11 лютого 2000 року № 207 «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів» серед іншого було «доручено» забезпечити скорочення бюджетних видатків на утримання органів виконавчої влади не менш як на 40 відсотків, та рекомендовано всім органам влади (і державним, і самоврядування) здійснити скорочення до 30 відсотків чисельності їх працівників. Іншим Указом від 11 лютого 2000 року № 208 «Про підвищення ефективності системи державної служби» було утворено при Президентові України Координаційну раду з питань державної служби, а Головне управління державної служби України було визначено центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, підконтрольним і підзвітним безпосередньо Президентові України.

14 квітня 2000 року Указом Президента України № 599 було затверджено «Стратегію реформування системи державної служби в Україні», а Указом від 26 липня 2000 року № 925 було затверджено заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2000 – 2001 роки. І хоча в цих документах міститься достатньо цікавих положень, назвати їх новаторськими важко, адже значною мірою це була систематизація положень Концепції адміністративної реформи щодо реформування системи державної служби. До того ж, всі очікували вже реальних кроків у сфері адміністративної реформи, а не чергових програмних документів.

Необхідно дати справедливу оцінку діяльності уряду В. Ющенка у сфері адміністративної реформи. Одразу потрібно зробити застереження, що пріоритет у цій царині завжди залишав за собою Президент, тому особливої ініціативи і цей уряд не проявляв. Як і всі інші уряди, уряд В. Ющенка не був активним в законодавчому процесі, зокрема, щодо Закону «Про Кабінет Міністрів України», але саме цей уряд системно працював над удосконаленням власної організації та порядку діяльності.

Так, Постановою Кабінету Міністрів України № 339 від 17 лютого 2000 року було запроваджено таку форму діяльності уряду, як урядові комітети. Цей захід було втілено у повній відповідності до Концепції адміністративної реформи в Україні, зокрема, було утворено чотири урядові комітети, до складу яких входили члени Кабінету Міністрів України. Саме на ці робочі органи уряду були покладені завдання щодо попереднього розгляду проектів актів та інших документів, що подаються на засідання уряду, врегулювання розбіжностей та схвалення цих проектів.

5 червня 2000 року Постановою Кабінету Міністрів України № 915 було затверджено Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України. Цей документ, незважаючи на всі недоліки, став важливим кроком до запровадження чітких, прозорих правил діяльності уряду.

Більше того, уряд В. Ющенка ризикнув зазіхнути на сфері впливу адміністрації Президента України, маючи на те повне конституційне право. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України № 821 від 18 травня 2000 року «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій» було визначено порядок утворення структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, диференційовано обмежено кількість заступників голів місцевих державних адміністрацій, впорядковано вимоги щодо чисельності різних видів їх структурних підрозділів.

Крім того, постановою Кабінету Міністрів України № 957 від 13 червня 2000 року було затверджено Порядок утворення структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації, не передбачених примірними переліками, затвердженими Кабінетом Міністрів України, та введення додаткової посади заступника голови місцевої державної адміністрації. На перший погляд, в суто технологічному питанні проявився чіткий політичний підтекст, оскільки для вирішення всіх цих питань уряд встановив такий порядок, який вимагає прийняття рішення певним центральним органом виконавчої влади або урядовим комітетом тощо. Тобто місцеві

державні адміністрації ставилися в певну залежність від органів виконавчої влади вищого рівня, і, очевидно, скарги в адміністрацію Президента на таку «нахабність» уряду не забарилися. Адже, мабуть, не випадково 28 травня Указом Президента України № 344 було скасовано постанову Кабінету Міністрів України № 957 від 13 червня 2000 року «Про затвердження Порядку утворення структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації, не передбачених примірними переліками, затвердженими Кабінетом Міністрів України, та введення додаткової посади заступника голови місцевої державної адміністрації», а також скасовано окремі положення постанови Кабінету Міністрів України № 821 від 18 травня 2000 року «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій». В даному контексті, ідеї Концепції адміністративної реформи України про посилення статусу Кабінету Міністрів України були проігноровані.

На жаль, не заслуговує окремої уваги Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України № 341 від 25 травня 2001 року, оскільки абсолютна більшість конструктивних ідей щодо реального реформування адміністративно-територіального устрою, основ місцевого самоврядування тощо в процесі її «доопрацювання» були вихолощені. Очевидно, тому даний документ не справив жодного впливу на політико-правове життя України.

Необхідно зазначити, що «увага» до адміністративної реформи, виявлена в кінці травня 2001 року, відбувалася одночасною з відставкою уряду В. Ющенка та сформуванням нового Кабінету Міністрів України. Так 29 травня 2001 року було прийнято один з найрадикальніших актів Президента України з адміністративної реформи — **Указ № 345 «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні»**. Зокрема, цим Указом нарешті і Президент України формально визнав, що члени Кабінету Міністрів є політиками, а не державними службовцями, та було розмежовано політичне та адміністративне керівництво в міністерствах, і останнє покладалося на нову інституцію — державних секретарів міністерств.

Проте, як і більшість інших рішень глави держави, прийняття цього указу також мало і багато негативних наслідків і сторін. По-перше, глава держави, ігноруючи вимоги Конституції України про регулювання організації та діяльності органів виконавчої влади виключно законами, замість внесення у Верховну Раду України відповідного

законопроекту, або ще краще — підписати Закон «Про Кабінет Міністрів України», і надалі продовжив тенденцію проведення адміністративної реформи своїми актами. По-друге, Президент України ліквідував інститут заступників міністрів (хоча такі посади передбачені в багатьох законах), залишивши міністрів без політичної підтримки, а також створив ситуацію, за якої обов'язки тимчасово відсутніх міністрів повинні виконувати державні службовці. По-третє, глава держави, всупереч Конституції, поклав на себе повноваження щодо призначення та звільнення Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств та їх заступників, що ще більше ослабило вплив уряду на «виконавчу вертикаль». Строк повноважень державних секретарів було «прив'язано» до строку повноважень Президента України, тобто створена загроза, що в певні періоди країна залишиться не лише без політичного, але й без адміністративного керівництва у вищому та центральних органах виконавчої влади, адже строк повноважень Кабінету Міністрів України також обмежений строком повноважень Президента. Це суттєво нівелює ідею запровадження посад державних секретарів, адже основним їх призначенням є забезпечення стабільності роботи міністерств, збереження наступництва в їх діяльності та «інституційної» пам'яті. Було проігноровано такий важливий інструмент, як конкурсний відбір кандидатів на посади державних секретарів, хоча це є неодмінною умовою відбору найкращих претендентів на ці посади. Крім того, був порушений баланс влади в міністерствах, оскільки абсолютну більшість повноважень щодо керівництва міністерством була передано державним секретарям (на нашу думку, на перехідному етапі доцільно було залишити за міністрами такі повноваження, як, наприклад, призначення керівників департаментів міністерств та керівників територіальних органів). До речі, згодом цей висновок підтвердився офіційно, зокрема 15 січня 2002 року Указом Президента України № 22 частина повноважень була знову повернена міністрам.

І, нарешті, можна зробити ще один висновок з Указу Президента України № 345 від 29 травня 2001 року, зокрема, зі статті 8 цього Указу, якою було передбачено введення посади Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи. Таку ініціативу глави держави можна вважати знаковою, адже, хоча формально продовжує існувати Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, а також були пропозиції щодо призначення члена Кабінету Міністрів України з питань адміністративної реформи, Президент все ж вирішив залишати питання адміністративної реформи своїм виключним пріоритетом.

Але з того часу до сьогоднішнього дня відбулося лише декілька незначних подій, які мають відношення до адміністративної реформи. Зокрема, Президент України на реалізацію положень Указу № 345 від 29 травня 2001 року, 14 липня 2001 року Указом № 529 затвердив Примірне положення про державного секретаря міністерства, а 21 липня 2001 року прийнято Указ Президента України № 538 «Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи».

Звичайно, не всі в державі задоволені такими темпами і особливо методами проведення адміністративної реформи. Окремі експерти вважають, що тема адміністративної реформи використовується Президентом виключно для посилення власного впливу на органи виконавчої влади. Інші експерти вважають, що увага до адміністративної реформи у глави держави з'являється, як правило, перед приїздом іноземної «донорської» делегації. Останнє твердження є небезпідставним, адже, в першу чергу, перед приїздом місії Світового Банку, який передбачав надання великої позики для України на реформу системи державного управління, приймалися укази Президента, присвячені адміністративній реформі.

Проте приводом для найбільшого обурення методами проведення адміністративної реформи став саме Указ № 335 від 29 травня 2001 року. І влітку того ж року 70 народних депутатів України звернулись до Конституційного Суду України з поданням про неконституційність окремих положень Указу Президента «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні». При цьому народні обранці оскаржували не стільки саму ідею запровадження інституту державних секретарів, скільки неконституційний механізм цього нововведення, тобто те, що це було зроблено не законом, а указом Президента, а також неконституційну узурпацію Президентом повноважень щодо призначення цих посадових осіб. 19 березня 2002 року відбулося відкрите засідання вищої конституційної інстанції у цій справі, і всі з нетерпінням чекають на рішення. Значення очікуваного рішення важко переоцінити, адже саме від нього може залежати, як надалі розвиватиметься правове забезпечення системи державного управління — законодавчим шляхом чи указотворчістю гаранта.

На жаль, Президент України і надалі блокує всі зусилля парламенту у прийнятті відповідних законів. Зокрема, Закон «Про Кабінет Міністрів України» і досі не набув чинності. Оскільки з попереднім законопроектом (реєстраційний номер ВРУ 0905) виникла взагалі незрозуміла з погляду права ситуація (так, глава держави не підписав цей

закон у встановлений Конституцією строк і не надіслав пропозицій до нього, натомість, внісши власну редакцію законопроекту), Верховна Рада прийняла рішення про скасування результатів попереднього голосування за даний законопроект, а народним депутатом Ігорем Коліушком 7 лютого 2001 року була внесена нова редакція проекту Закону «Про Кабінет Міністрів України» (реєстраційний номер ВРУ 0905-Н).

22 березня 2001 року цей законопроект було прийнято в першому читанні. До речі, 8 лютого 2001 року Постановою Верховної Ради України було утворено Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань доопрацювання законодавчих актів у сфері політико-правової та адміністративної реформи в Україні. Цій комісії було доручено доопрацювання законів України «Про політичні партії в Україні», «Про Кабінет Міністрів України» і «Про адміністративно-територіальний устрій України». Головою Тимчасової спеціальної комісії обрано заступника Голови Верховної Ради України С. Б. Гавриша, а до її складу увійшли представники всіх депутатських фракцій і груп.

На засідання комісії запрошувались також представники Президента України та Кабінету Міністрів України, оскільки комісія прагнула підготувати законопроекти з узгодженням всіх позицій, щоб вийти із «стану вето» по них. На жаль, ніхто з членів уряду не відгукнувся на ці ініціативи, а на засідання Тимчасової комісії приходили працівники юридичних служб адміністрації Президента та Секретаріату Кабінету Міністрів України, хоча абсолютна більшість питань належала до політичної, а не правової сфери. Очевидно, через це комісія, незважаючи на всі зусилля, виконала свою місію лише частково, адже набув чинності лише перший з трьох законопроектів. Натомість, прийнятий 17 січня 2002 року Закон «Про Кабінет Міністрів України» 13 лютого 2002 року був знову повернений до парламенту з пропозиціями Президента України. Варто відзначити, що обсяг пропозицій все ж суттєво зменшився, і найдискусійнішими залишаються питання: призначення державних секретарів міністерств та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади, існування посади заступника міністра, судового оскарження актів Кабінету Міністрів. Нині ж доля Закону «Про Кабінет Міністрів України» вже знаходиться в руках Верховної Ради України нового скликання.

Таким чином, незважаючи на риторику вищих посадових осіб держави щодо проведення в Україні адміністративної реформи, реальних змін в системі державного управління відбулося не так багато. Загалом

на момент початку роботи Верховної Ради України IV скликання можна зробити такі **підсумки щодо проведення адміністративної реформи в Україні:**

— можна назвати успішним підготовчий етап адміністративної реформи — розробку і схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні;

— розроблений увесь пакет законодавчого забезпечення першого етапу адміністративної реформи (зокрема підготовлені законопроекти «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про службу в органах державної влади»), проте сам процес законодавчого забезпечення є незадовільним, адже набув чинності лише єдиний Закон «Про місцеві державні адміністрації», і той — із суттєвими недоліками;

— уряд фактично відсторонений від процесу проведення адміністративної реформи, а пріоритет в цій царині Президент «закріпив» за собою, але здійснює це часто не тільки неконституційним чином, але й безсистемно та суперечливо⁶.

Окремо необхідно зазначити про **декілька міфів вітчизняної адміністративної реформи**. Наприклад, при характеристиці указів Президента від 15 грудня 1999 року часто говориться про радикальне зменшення кількості органів виконавчої влади. Насправді відбулося лише часткове впорядкування статусів деяких з органів, що, звичайно, теж є позитивом, а кількість органів залишається приблизно на тому ж рівні (наприклад, станом на 15 квітня 2002 року нараховувалося: 16 міністерств, 25 державних комітетів та «прирівняних до них» органів виконавчої влади, 14 (!) — «центральных органів виконавчої влади зі спеціальним статусом», близько 30 «урядових органів державного управління»).

Необхідно також припинити займатися популізмом, заявляючи про необхідність скорочення чисельності державних службовців. Адміністративна реформа спрямована не на скорочення кількості органів та чисельності службовців (це можливий, але не обов'язковий наслідок реформи), а на підвищення ефективності їх роботи. Тому лише після функціонального аналізу діяльності конкретного органу влади можна

⁶ Наприклад, Указом №1572 від 15 грудня 1999 року Президент забороняє "прирівняння будь-яких посад в органах виконавчої влади за статусом до членів Кабінету Міністрів України", але вже Указом №605 від 20 квітня 2000 року Голови ДПА за посадою знову прирівняний до міністра.

вирішувати питання про скорочення чисельності працівників, їх перегрупування чи, можливо, навпаки — про збільшення.

Крім того, перш ніж звітувати про завершення чергового етапу адміністративної реформи, необхідно також аналізувати, що саме зроблено, яким чином впроваджені зміни, наскільки це відповідає Конституції та Концепції адміністративної реформи, і, що також важливо, — наскільки стабільними є нововведення. Такі вимоги є не випадковими, адже деякі з упроваджених указами Президента заходів з часом зазнавали таких «змін і доповнень», що їх зміст фактично спотворювався⁷. Тому, на нашу думку, говорити про завершення першого етапу адміністративної реформи можна буде говорити лише після прийняття Законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про державну службу» (нова редакція).

Окремо необхідно згадати про **міжнародну технічну допомогу на адміністративну реформу**. Адже протягом останніх років використано немало коштів, і саме іноземні «донори» виступали чи не єдиним реальним замовником адміністративної реформи в Україні. Діяльність окремих міжнародних організацій та організацій іноземних держав в цій царині можна назвати достатньо ефективною, адже насамперед підготовлено багато і політиків, і державних службовців — компетентних щодо питань адміністративної реформи, та напрацьовано велику кількість ідей, які лише вимагають впровадження. Зокрема, заслуговують подяки Світовий Банк, Агентство США з міжнародного розвитку, проекти TACIS Європейського Союзу, Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва, Міністерство міжнародного розвитку Великої Британії, Канадське агентство міжнародного розвитку, Агентство міжнародного розвитку Швеції, Міжнародний Фонд «Відродження».

Що ж до третього етапу адміністративної реформи, на якому передбачалося впорядкувати відносини органів влади з громадянами, то звичайно він гальмується через відсутність базових законів про органи виконавчої влади. Проте певний поступ у цій сфері також є.

⁷ Наприклад, Указом Президента №1572 від 15 грудня 1999 року визначено, що до системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Проте Указом №1159 від 23 жовтня 2000 року *Міністерство економіки* отримало статус "центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом".

Насамперед необхідно відзначити діяльність робочої групи Міністерства юстиції України під науковим керівництвом д.ю.н., професора В. Б. Авер'янова у підготовці проекту Адміністративно-процедурного кодексу. Відповідний законопроект навіть було внесено в грудні 2001 року в порядку законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України, проте сподіватися його швидкого прийняття не доводиться. По-перше, сам проект вимагає ще суттєвого доопрацювання. По-друге, надзвичайно важко сприймають і політики, і юристи саму ідею законодавчого регулювання процесуальних відносин органів влади з громадянами та юридичними особами, адже вітчизняна практика завжди використовувала в цій царині підзаконне регулювання (інструкції, порядки тощо). Тому саме в цьому напрямку адміністративної реформи повинні бути особливо активними громадяни та їх об'єднання, щоб отримати якісне правове регулювання відносин щодо надання адміністративних (управлінських) послуг, впорядкування відносин контролю з боку держави за приватними суб'єктами та ефективну процедуру позасудового (адміністративного) оскарження.

**ДИНАМІКА ПРОХОДЖЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТУ
«ПРО КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ»
(№ РЕЄСТРАЦІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ: 0905)**

СУБ'ЄКТ ІНІЦІАТИВИ: Народний депутат України І. Коліушко	
Одержано Верховною Радою	03.10.1996
Вручено для ознайомлення	04.10.1996
Прийнято в першому читанні	12.11.1996
Вручено для ознайомлення	21.01.1997
Прийнято в другому читанні	22.01.1997
Вручено таблицю поправок-2	19.02.1997
Розгляд перенесено-1	20.02.1997
Вручено таблицю поправок-3	04.04.1997
Розгляд перенесено-1	16.04.1997
Закон прийнято	05.05.1997
Передано в протокольний сектор	08.05.1997
Закон направлено на підпис Президенту	12.05.1997
Повернуто з пропозиціями Президента	27.05.1997
Вручені пропозиції Президента до закону	03.06.1997
Вручено для ознайомлення	03.07.1997
Прийнято з урахуванням пропозицій Президента	10.07.1997
Закон направлено на підпис Президенту	15.07.1997
Повернуто з пропозиціями Президента	28.07.1997
Вручені пропозиції Президента до закону	02.09.1997
Вручено пропозиції	09.09.1997
Розгляд перенесено-1	25.09.1997
Вручено висновок експертизи	07.10.1997
Вручено таблицю поправок-2	09.10.1997
Прийнято з урахуванням пропозицій Президента	21.10.1997
Закон направлено на підпис Президенту	31.10.1997
Повернуто з пропозиціями Президента	17.11.1997
Вручені пропозиції Президента до закону	18.11.1997
Визначено Президентом як невідкладний	10.01.1998
Вручені пропозиції Президента до закону	13.05.1998
Вручено висновок комітету до пропозицій	19.11.1998
Прийнято з урахуванням пропозицій Президента	11.12.1998
Повернуто з пропозиціями Президента	10.01.1999

Вручені пропозиції Президента до закону	11.01.1999
Вручено висновок комітету до пропозицій	07.09.1999
Прийнято з урахуванням пропозицій Президента	06.10.1999
Закон направлено на підпис Президенту	15.10.1999
Повернуто з пропозиціями Президента	29.10.1999
Вручені пропозиції Президента до закону	03.11.1999
Вручено висновок комітету до пропозицій	04.11.1999
Прийнято з урахуванням пропозицій Президента	19.11.1999
Закон направлено на підпис Президенту	30.11.1999
Повернуто з пропозиціями Президента	15.12.1999
Вручені пропозиції Президента до закону	16.12.1999
Розгляд відкладено	22.06.2000
Передано на доопрацювання з вето Президента	22.06.2000
Закон скасовано	22.03.2001

ДИНАМІКА ПРОХОДЖЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТУ «ПРО КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ» (0905-Н)

СУБ'ЄКТ ІНІЦІАТИВИ: Народний депутат України І. Коліушко	
Одержано Верховною Радою	07.02.2001
Передано на розгляд комітету	08.02.2001
Вручено для ознайомлення	09.02.2001
Вручено подання комітету про розгляд	21.03.2001
Обговорено	21.03.2001
Прийнято в першому читанні	22.03.2001
Визначено Президентом як невідкладний	06.09.2001
Вручено таблицю поправок-2	12.12.2001
Прийнято в другому читанні	13.12.2001
Вручено таблицю поправок-3	17.01.2002
Закон прийнято	17.01.2002
Закон направлено на підпис Президенту	29.01.2002
Повернуто з пропозиціями Президента	13.02.2002
Вручені пропозиції Президента до закону	05.03.2002

ПРОПОЗИЦІЇ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ПЕРШОЧЕРГОВИХ ЗАХОДІВ ДЛЯ ПРОДОВЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

1. Досягнення згоди між Верховною Радою, Кабінетом Міністрів та Президентом щодо тексту Закону «Про Кабінет Міністрів України» з метою якнайшвидшого набуття ним чинності.

Для цього було б доцільно, щоб представники всіх фракцій парламенту, представники Кабінету Міністрів (саме уряду, а не його секретаріату) та «політичні» представники Президента (наприклад, Представник Президента у Верховній Раді України) або навіть сам глава держави спільно опрацювали Пропозиції Президента України до Закону «Про Кабінет Міністрів України», прийнятого 17 січня 2002 року, з тим, щоб, прийнятий ще раз, цей Закон нарешті був підписаний Президентом.

При цьому вважаємо за доцільне прокоментувати декілька пропозицій глави держави до цього Закону. На наше переконання врахування деяких пропозицій призведе до невідповідності цих положень Закону Конституції України. Це, в першу чергу, стосується пропозицій Президента щодо: 1) призначення та звільнення Президентом Державного секретаря Кабінету Міністрів, державних секретарів міністерств та їх заступників, заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади; 2) вилучення норми Закону про можливість судового оскарження актів Кабінету Міністрів.

Врахування деяких положень вважаємо недоцільним з політичної точки зору. Наприклад, заперечуване Президентом положення Закону щодо обов'язку Прем'єр-міністра інформувати Голову Верховної Ради про зміст подання Президенту щодо складу Кабінету Міністрів посилює саме становище Прем'єр-міністра у відстоюванні поданих ним кандидатур членів уряду та забезпечує необхідний вплив парламенту на формування Кабінету Міністрів України. Вимога Президента, щоб Програма діяльності Кабінету Міністрів готувалася на виконання пе-

редвибірної програми кандидата в Президенти, є нелогічною, адже глава держави і уряд можуть належати до різних політичних сил у разі, коли парламентська більшість буде іншого політичного спрямування, ніж Президент.

Пропозиція Президента щодо вилучення з Закону «Про Кабінет Міністрів України» згадки про заступників міністра (поклавши їх обов'язки на державних секретарів міністерств) є необґрунтованою як з юридичної точки зору, так і з погляду доцільності. Адже посади заступників міністра визначені в декількох законах України, на відміну від посад державних секретарів міністерств, які запроваджені сумнівним з точки зору відповідності Конституції актом Президента. І найважливіше, що навіть в існуючій ситуації державні секретарі міністерств є державними службовцями і не повинні заміщувати міністра на засіданнях урядових комітетів, і тим більше — на засіданнях Кабінету Міністрів. Тому, на нашу думку, в Законі «Про Кабінет Міністрів України» було б доцільно виключити згадки про порядок призначення державних секретарів міністерств взагалі, щоб системно врегулювати їх статус в Законі «Про центральні органи виконавчої влади».

Зрештою, для виходу із кризи з Законом «Про Кабінет Міністрів України» можна запропонувати Президенту України підписати закон, прийнятий парламентом, а всі дискусійні питання винести на розгляд Конституційного Суду України. До речі, цей текст Закону «Про Кабінет Міністрів України» практично без принципних змін приймався Верховною Радою України 2 та 3 скликань, і якщо буде прийнятий новим парламентом, то Президент міг би вже прислухатись до дванадцятирічного волевиявлення Українського народу.

Всім необхідно усвідомити, що без прийняття цього Закону та набуття ним чинності, реальне проведення повноцінної адміністративної реформи є неможливим.

2. Новий підхід в доборі кадрів на членство в Кабінеті Міністрів України.

Створення правових умов для реалізації конституційного статусу уряду через набуття чинності Законом «Про Кабінет Міністрів України» не матиме відчутних наслідків, якщо не зміняться принципи формування персонального складу Кабінету Міністрів. Незважаючи на формальне віднесення посад членів Кабінету Міністрів України до «політичних», посада міністра фактично і досі залишається вершиною кар'єри державного службовця, про що свідчить хоч б той факт, що на

сьогодні вже трьох державних секретарів міністерств призначено на посади міністрів.

Але державна служба і політична діяльність ґрунтуються фактично на протилежних засадах. Для політика важливо бути ініціативним і творчим, особливо у період реформ, натомість, державний службовець повинен бути політично-лояльним, «слухняним» виконавцем волі політичного керівництва.

Отже, в уряд повинні призначатися особи, які мають чітку політичну програму дій щодо діяльності у певному секторі державного управління, ініціативність та достатню мужність для відстоювання своїх поглядів і впровадження їх у життя.

3. Призначення міністра «без портфеля» з питань адміністративної реформи.

Без цього заходу є неможливим прискорення адміністративної реформи в Україні. Тому має бути визначений вільний від інших функцій член Кабінету Міністрів України, який буде ініціювати в уряді та парламенті питання реалізації конкретних заходів щодо проведення адміністративної реформи, координувати ці процеси та нести політичну відповідальність за проведення реформи загалом. Призначення такої посадової особи в апараті Президента не є ефективним, оскільки за поданням Прем'єр-міністра України Президент приймає установчі та кадрові рішення щодо системи виконавчої влади, і тому всі рішення мають попередньо обговорюватися в Кабінеті Міністрів.

Запровадити посаду міністра з питань адміністративної реформи можна указом Президента України за поданням Прем'єр-міністра.

Основними завданнями цього члена Кабінету Міністрів мають бути: підготовка пропозицій щодо проведення в Україні адміністративної реформи та координація і спрямування діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо проведення адміністративної реформи.

Міністр повинен мати повноваження щодо:

- підготовки концепцій з питань визначення повноважень та організації діяльності органів виконавчої влади та з питань державної служби;

- розробки за дорученням Кабінету Міністрів України та з власної ініціативи проектів законів та інших нормативно-правових актів з метою проведення адміністративної реформи та внесення їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

— здійснення експертизи (підготовки висновків) проектів законів, інших актів законодавства з питань державного управління на відповідність положенням Концепції адміністративної реформи в Україні; розробки плану законопроектної роботи з питань адміністративної реформи;

— представлення у встановленому порядку розроблених ним проектів законів під час їх розгляду у Верховній Раді України;

— координації роботи органів виконавчої влади з проведення адміністративної реформи;

— здійснення методичного керівництва роботою органів виконавчої влади з вдосконалення їх організації діяльності;

— забезпечення виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України з питань адміністративної реформи;

— участі у відборі кадрів на вищі посади державних службовців.

4. Вдосконалення діяльності урядових комітетів.

До складу урядових комітетів мають бути залучені всі члени Кабінету Міністрів України. По-перше, таким чином мають бути охоплені всі питання урядової відповідальності. По-друге, оскільки на урядових комітетах здійснюється фактично прийняття проектів рішень уряду, тому саме члени Кабінету Міністрів України мають відігравати вирішальну роль в цьому процесі. Керівники інших центральних органів виконавчої влади повинні включатися до складу урядових комітетів лише у виняткових випадках.

Саме урядові комітети мають здійснювати повноваження щодо міжвідомчого узгодження проектів урядових рішень. При цьому необхідно скасувати систему попереднього візування проектів рішень з одночасним посиленням вимог та відповідальності за підготовку матеріалів (проектів) у міністерствах.

Для підвищення ефективності діяльності урядових комітетів їх потрібно вивільнити від розгляду другорядних питань, залишивши насамперед дійсно важливі політичні проблеми. При цьому, якщо на засіданні урядового комітету не можливо досягнути консенсусу з якогось питання, то воно повинно вирішуватися на засіданні Кабінету Міністрів.

Необхідно при кожному урядовому комітеті утворити окремий апарат — підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів, який буде безпосередньо підпорядковуватись голові урядового комітету. Існування єдиного апарату для всіх урядових комітетів є неефективним, адже

не дозволяє забезпечити якісну підготовку питань до засідань урядових комітетів та наступництво і професійність в діяльності урядових комітетів.

5. Реорганізація Секретаріату Кабінету Міністрів.

Реорганізація необхідна для усунення дублювання в діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів та діяльності міністерств і інших центральних органів виконавчої влади. В першу чергу, мають бути ліквідовані галузеві підрозділи апарату уряду, як це, до речі, було передбачено ще Указом Президента України № 1574 від 15 грудня 1999 року «Про склад Кабінету Міністрів України».

Як вже зазначалося вище, повинні бути створені підрозділи для інформаційно-аналітичного обслуговування урядових комітетів, тобто в структурі Секретаріату Кабінету Міністрів повинні бути виділені окремі апарати урядових комітетів, які мають знаходитися в оперативному підпорядкуванні голів відповідних урядових комітетів.

Крім того, в апараті уряду доцільне існування таких підрозділів: управління юридичної експертизи проектів законодавства та редагування, управління забезпечення зв'язків із Президентом, Верховною Радою та громадськістю, управління державної регіональної політики (доки не буде утворено міністерство, яке відповідатиме за регіональну політику), управління організаційного забезпечення проведення засідань Кабінету Міністрів, управління моніторингу виконання рішень та організаційно-контрольної роботи, управління діловодства, господарче управління, відділ кадрів, бухгалтерія.

6. Прийняття нового Регламенту Кабінету Міністрів України.

Згідно з новою редакцією Регламенту прийняття всіх актів Кабінету Міністрів має здійснюватись виключно на його засіданнях. При цьому проекти рішень уряду повинні завчасно надаватись для ознайомлення всім членам Кабінету Міністрів та обговорюватись на профільних урядових комітетах.

Доцільно чітко встановити, що не допускається прийняття актів Кабінету Міністрів України шляхом опитування чи іншими «обхідними маневрами».

Навіть якщо проект рішення уряду через свою «надзвичайну терміновість» не був попередньо схвалений урядовим комітетом, то як мінімум такий проект повинен обов'язково завчасно надаватись для оз-

найомлення усім членам Кабінету Міністрів України (наприклад, не пізніше ніж за 24 години) до засідання уряду.

Підстави прийняття актів уряду в іншому порядку, зокрема в так званих «термінових випадках непередбачуваного характеру», мають бути чітко визначеними. Очевидно, такими випадками можуть бути лише випадки, пов'язані з введенням воєнного чи надзвичайного стану, або у зв'язку з оголошенням окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Доцільно посилити статус голови уряду при прийнятті рішень Кабінетом Міністрів України. Це було передбачено також Концепцією адміністративної реформи в Україні, в якій пропонувалось, що у разі не підтримання проекту рішення Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністром України таке рішення не може бути прийнято.

В Регламенті необхідно реалізувати положення щодо усунення дублювання в діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів та міністерств, а також затвердити правило, що законопроекти готуються в міністерствах.

7. Делегування повноважень Кабінету Міністрів України міністрам чи підпорядкованим уряду органам виконавчої влади; проведення планомірної політики децентралізації та деконцентрації владних повноважень.

Можна відзначити як позитивний приклад декілька рішень Кабінету Міністрів України, якими фактично делегуються окремі повноваження уряду іншим органам. Наприклад, постановами Кабінету Міністрів України № 375 від 23 квітня 2001 року та № 36 від 10 січня 2002 року, відповідно, Міністерству охорони здоров'я та Міністерству транспорту делеговано повноваження на затвердження нормативного акта.

Цей та інші прецеденти є загалом позитивним явищем, але для легітимності таких рішень право Кабінету Міністрів на делегування своїх повноважень має бути закріплене в Законі «Про Кабінет Міністрів України». Тому після набуття чинності цим Законом уряд повинен переглянути всі свої повноваження і визначитися, на якому рівні виконавчої влади ці повноваження доцільніше здійснювати.

8. Підпорядкування Кабінету Міністрів України всіх органів виконавчої влади.

Це стосується в першу чергу Державної податкової адміністрації та Державної митної служби, які повинні бути підпорядковані уряду через безпосереднє підпорядкування Міністру фінансів. Те ж саме сто-

сується всіх інших органів виконавчої влади, які фактично, а іноді юридично, хоча і не завжди правомірно, підпорядковані Президенту, як, наприклад, це відбувається із Головним управлінням державної служби України (відповідно до Закону «Про державну службу» це орган «при Кабінеті Міністрів України»).

Для ефективного впливу уряду на регіони, в тому числі через місцеві державні адміністрації, а також для забезпечення державної підтримки регіонів доцільно також утворити Міністерство регіональної політики та адміністрації.

9. Прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

В цьому Законі повинні бути реалізовані положення Концепції адміністративної реформи в Україні щодо визначення видів, основних завдань, функцій, повноважень та організації діяльності центральних органів виконавчої влади України.

Необхідно дати чітке визначення поняття центрального органу виконавчої влади відповідно до ознак, вказаних у Конституції України, та зафіксувати критерії, які конкретизують це, зокрема, завдання, функції та повноваження органу, за допомогою яких визначатиметься необхідність надання органу статусу «центрального». При цьому потрібно провести чітку межу між міністерством як органом, що насамперед формує політику і керівник якого входить до складу Кабінету Міністрів України, та державним комітетом як органом, який здійснює реалізацію політики, не відповідаючи за її формування.

У зв'язку з головним призначенням міністерства, тобто формуванням політики, має бути законодавчо закріплена і нова структура керівництва міністерством. Зокрема, в Законі повинна бути закріплена диференціація керівництва в міністерстві на політичне — його здійснюватиме міністр і заступник міністра, та адміністративне — воно має покладатися на державного секретаря міністерства.

Обов'язково має бути повернена посада заступника міністра (але вже як політика), що зумовлено необхідністю забезпечення політичної підтримки міністра в самому міністерстві та за його межами, в тому числі в налагодженні відносин з парламентом, та для надання допомоги в роботі урядових комітетів. Призначення на посади заступників міністрів має здійснюватися Кабінетом Міністрів України за поданням відповідних міністрів.

На державного секретаря міністерства мають бути покладені обов'язки щодо управління апаратом міністерства та питаннями державної служби в ньому. Призначення державного секретаря міністерства має здійснюватися Кабінетом Міністрів України, що є необхідним важелем впливу уряду на виконавчу владу. При цьому кандидатури на посади державних секретарів повинні відбиратися на конкурсних засадах, що має забезпечити високий професійний рівень цих посадових осіб. Другою принциповою вимогою до особи державного секретаря міністерства, як і до всіх державних службовців, є політична нейтральність та лояльність до легітимного уряду.

Законом мають бути закладені нові принципи формування і діяльності колегій міністерств як консультативно-дорадчих органів при міністрах. Залучення до їх складу компетентних у питаннях даного міністерства осіб з різних органів та сфер діяльності (починаючи від профільних комітетів парламенту і закінчуючи громадськими організаціями) сприятиме виконанню колегіями нових завдань, зокрема, здійсненню інформаційного, аналітичного та консультативного забезпечення діяльності міністрів, а також здійсненню публічного контролю за діяльністю міністерств.

В Законі має бути чітко визначено загальну компетенцію центральних органів виконавчої влади. При цьому функції та повноваження міністерств і державних комітетів повинні конкретизувати політичну роль міністерств та виконавську спрямованість діяльності державних комітетів. На основі таких положень Закону мають встановлюватися повноваження конкретних центральних органів виконавчої влади.

Одною з розмежувальних ознак у повноваженнях міністерств та державних комітетів має бути обмеження права останніх приймати акти нормативного характеру, що надається їм як виняток — у випадках, спеціально визначених законами.

10. Зміна порядку призначення Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств та запровадження правових механізмів захисту цих та інших державних службовців від звільнення з політичних мотивів при зміні Президента України, уряду чи окремого міністра.

Державний секретар Кабінету Міністрів України, державні секретарі міністерств повинні призначатися Кабінетом Міністрів України, при цьому має бути визначений прозорий (обов'язково конкурсний) відбір кандидатур на ці посади. Саме така процедура призначення

дозволить вирішити не лише проблему неконституційності чинної на сьогодні практики призначення їх Президентом України, а й надасть уряду необхідні важелі впливу на підпорядковані йому органи та створить умови для забезпечення повної відповідальності цих посадових осіб за результати своєї роботи перед міністром.

Посаду заступника державного секретаря міністерства можна запроваджувати лише як виняток у великих міністерствах, а допомогу державному секретареві в керівництві міністерством мають надавати директори департаментів, які, по суті, і будуть заступниками державного секретаря міністерства.

Призначення всіх державних службовців має здійснюватися безстроково. Але як виняток на перехідному етапі на посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств доцільно призначати на визначений термін (наприклад, 5 — 7 років) з метою їх надійнішого захисту від безпідставного звільнення. Не можна пов'язувати цей термін зі строком повноважень уряду, і тим більше — Президента України, оскільки це нівелює саму ідею запровадження цих посад в частині забезпечення «інституційної» пам'яті та наступництва в роботі цих органів. Адже відповідно до Конституції України з припиненням повноважень Президента припиняються повноваження і Кабінету Міністрів України, таким чином може виникнути ситуація, коли міністерства залишаться не лише без політичного, але й без адміністративного керівництва.

Дострокове звільнення Державного секретаря Кабінету Міністрів, державних секретарів міністерств, як зрештою, й інших державних службовців, можливе лише за чітких підстав, перелік яких має бути вичерпно визначений в законі.

11. Функціональне обстеження всіх центральних органів виконавчої влади за секторами державного управління і приведення системи цих органів у відповідність до означень міністерства та державного комітету даних у Концепції адміністративної реформи в Україні та закріплених Законом «Про центральні органи виконавчої влади» (після прийняття останнього парламентом).

Це необхідно для того, щоб впорядкувати кількість та види центральних органів виконавчої влади, усунути дублювання в їх діяльності та підвищити ефективність діяльності кожного з органів.

При цьому кількість міністерств може бути збереженою на сьогоднішньому рівні, а кількість державних комітетів та сучасних

«центральных органів виконавчої влади зі спеціальним статусом» повинні бути суттєво скорочена.

12. Удосконалення статусу та діяльності урядових органів.

По-перше, необхідно усунути сучасну помилку щодо статусу «урядових органів державного управління», які визначені як органи «у складі центральных органів виконавчої влади». Тобто ці органи повинні бути визнані самостійними органами, хоча і підпорядкованими міністрам чи іншим членам Кабінету Міністрів.

По-друге, необхідно забезпечити цільову спрямованість кожного урядового органу, тобто або надання адміністративних (управлінських) послуг, або здійснення контрольних функцій тощо. При цьому в діяльності тих урядових органів, що надають платні адміністративні послуги доцільно запроваджувати елементи госпрозрахунку.

13. Реалізація «пілотних» проектів щодо організації надання адміністративних (управлінських) послуг.

Цей крок доцільно здійснити для пошуку і запровадження ефективною та зручною для громадян системи організації надання адміністративних послуг. На сьогодні очевидними недоліками системи надання адміністративних послуг є: а) територіальна розпорошеність органів, що надають послуги; б) відсутність достатньої інформації та джерел інформації щодо адміністративних послуг; в) здійснення органами влади прийому громадян в окремі дні та визначені години.

В той же час, досвід розвинених країн свідчить про ефективність та зручність для громадян створення так званих «універсамів послуг» (або «установ для громадян»). Ці «універсами» створюються на рівні органів місцевої влади (самоврядування) у великих містах, і їх суть така:

а) в одному місці і приміщенні можна отримати всі (або майже всі) послуги, що надаються на цьому адміністративно-територіальному рівні. При цьому таке організаційне утворення не означає, що окремі органи чи їх структурні підрозділи автоматично перестають існувати чи вести прийом громадян в своїх офісах;

б) в такій установі особа може отримати будь-яку адміністративну послугу або принаймні подати заяву на її отримання — починаючи від отримання паспорта і закінчуючи призначенням субсидії. Тобто в одному місці можна вирішити одразу декілька проблем;

в) така установа відкрита для прийому громадян протягом всього робочого тижня, а також у суботу;

г) в одному місці набагато легше створити довідко-інформаційний ресурс щодо адміністративних послуг;

д) в цій же установі доцільно відкрити відділення банку чи касу, щоб у цьому ж місці приймати державне мито чи інші платежі за послуги;

ж) така концентрація дозволяє також гнучко вдосконалювати процедуру опрацювання звернень громадян за адміністративними послугами, тобто вдосконалювати внутрішньо-організаційну діяльність органів влади;

з) один із результатів — органи влади не потерпають від «приймних днів»;

і) за такої організації процесуальних відносин між органами влади і їх службовими особами з громадянами усувається безпосередній контакт між ними, що дозволяє зменшити рівень корупції у цій сфері.

Після реалізації «пілотних» проектів у декількох містах України можна буде напрацювати методологічну базу організації системи надання адміністративних послуг через «універсами послуг», і поширити позитивну практику у всіх великих містах України, можливо, навіть через прийняття відповідного закону.

14. Прийняття Закону України «Про державну службу» в новій редакції.

Закон України «Про службу в органах державної влади» (пропонується така назва нової редакції) має бути прийнятий на заміну чинного Закону «Про державну службу», з метою забезпечення органів державної влади кваліфікованими, політично нейтральними кадрами.

Цей Закон повинен передбачати максимально повне регулювання відносин у сфері державної служби в органах державної влади. Зокрема, повинні детально регламентуватися питання класифікації посад в органах державної влади, порядку прийняття на державну службу та службової кар'єри, навчання державних службовців, дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Чітка класифікація посад в органах державної влади, в тому числі визначення поняття «політична посада», дасть можливість чітко визначити предмет регулювання даного Закону та впорядкувати правовий статус політичного керівництва держави.

Обов'язковою новелою закону має бути вимога щодо політичної нейтральності державних службовців та лояльності до законно сформованого уряду, оскільки саме таким чином можна буде забезпечити

стабільність кадрів та законність й ефективність роботи державних органів.

Доцільно запровадити нову чотирирівневу категорійність службових посад: категорія А — посади керівників органів, категорія Б — посади керівників структурних підрозділів; категорія В — посади фахівців (спеціалістів); категорія Г — допоміжний персонал, оскільки чинний поділ посад на сім категорій є необґрунтованим з точки зору пропорційності повноважень та рівня відповідальності.

Доцільно запровадити новий інститут «працівника органу державної влади». Це необхідно для покращання добору кадрів на державну службу, адже не всі працівники патронатних служб є державними службовцями, оскільки можуть підбиратися за політичними критеріями і без конкурсу. Запровадження статусу «працівника» також дасть можливість приймати на роботу в органи державної влади на певні посади у разі потреби іноземців та осіб без громадянства, визначити місце обслуговуючого персоналу в ієрархії працівників органів влади, а також визначити статус осіб, які лише починають свою трудову діяльність в органі державної влади.

Законом має бути передбачене утворення нової системи управління державною службою. Органом, призначеним забезпечити формування високопрофесійного, політично нейтрального корпусу державних службовців (насамперед — найвищої ланки), має бути незалежний колегіальний орган (наприклад, Рада державної служби), який повинен формуватися Президентом і всіма гілками влади. Цей орган має здійснювати підбір кадрів на вищі посади в державній службі та запобігати безпідставному (політичному) звільненню з цих посад, зокрема через погодження рішень про призначення на посаду та звільнення з посади вищих державних службовців.

Найвищою посадовою особою в державній службі має бути Державний секретар Кабінету Міністрів України, який за посадою як керівник секретаріату уряду повинен зберігати «інституційну пам'ять» та забезпечувати наступництво роботи уряду, а також відповідати за збереження кваліфікованих кадрів і загальне керівництво державною службою. Підтримку йому мають надавати Головдержслужба та керівники службою в кожному органі державної влади.

Необхідно встановити виключно конкурсний порядок прийняття на державну службу та передбачити надійні механізми для забезпечення об'єктивності цього процесу. Зокрема, мають бути визначені загальні кваліфікаційні вимоги для охочих зайняти певну посаду; порядок

проведення конкурсу починаючи з оголошення про вакансії і закінчуючи призначенням на посаду.

Для осіб, які бажають вступити на державну службу, але не мають достатньої підготовки, доцільно передбачити утворення «підготовчої служби», тобто роботи в статусі працівника за трудовим договором.

Необхідно змінити чинні підходи до інституту «ранжування державних службовців». Доцільно запровадити більшу кількість рангів державних службовців (наприклад, 30), щоб забезпечити гнучкість у визначенні кваліфікації службовця та, відповідно, в оплаті праці. Це буде також стимулювати службовця, який довго працює на одній посаді, підвищувати свою кваліфікацію.

В новому Законі суттєвий акцент має бути зроблено на підвищенні кваліфікації державних службовців, на їх навчанні, а також на забезпеченні індивідуального підходу до кожного з них.

Доцільно доповнити регулювання інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців. Зокрема, необхідно передбачити колегіальний розгляд дисциплінарних справ, забезпечити право на захист та більш гнучку систему видів дисциплінарних стягнень.

Новий Закон повинен враховувати не лише практику застосування чинного Закону України «Про державну службу», а також європейські стандарти у сфері державної служби, що є важливим для полегшення інтеграції України до Європейської спільноти.

15. Запровадження виключно конкурсного набору на посади державних службовців.

Порядок проведення конкурсу має бути уніфікованим. Прийняття на державну службу без конкурсу не допускається.

Для проведення конкурсу керівником органу або керівником служби в ньому має утворюватися конкурсна комісія у складі не менше трьох осіб. Інформація про конкурс на заміщення вакантних посад та умови конкурсу має публікуватися в пресі та поширюватися через інші офіційні засоби масової інформації не пізніше як за місяць до проведення конкурсу та доводиться до відома працівників органу, в якому оголошується конкурс.

В оголошенні повинні повідомлятися:

- 1) назва і адреса органу державної влади;
- 2) назва і категорія посади;
- 3) кваліфікаційні вимоги до кандидата на посаду із зазначенням, які вимоги є необхідними, а які — додатковими;

- 4) посадові (службові) обов'язки;
- 5) перелік необхідних для участі в конкурсі документів;
- 6) термін подання документів;
- 7) умови проведення конкурсу;
- 8) дата і місце проведення конкурсу.

Недотримання вимоги про оголошення про вакансії має бути підставою для визнання судом результатів конкурсу або рішення про призначення на посаду без проведення конкурсу недійсними.

Державні службовці повинні мати право брати участь в конкурсі на загальних підставах. Учасникам конкурсу має надаватися інформація щодо особливостей умов праці за відповідною посадою.

Конкурс на заміщення вакантної посади першої та другої категорії (відповідно до чинного Закону «Про державну службу») повинен включати здачу державних кваліфікаційних екзаменів за спеціальністю, з української мови, історії України та правознавства у формі тестів і співбесіди.

Конкурс на заміщення вакантної посади третьої — сьомої категорії має включати здачу державних кваліфікаційних екзаменів за спеціальністю, з української мови та історії України у формі тестів і співбесіди.

В окремих випадках на посади найнижчих категорій може проводитись лише конкурс «документів», а рішення має прийматись одноосібно керівником органу без утворення конкурсної комісії.

Якщо на участь у конкурсі була подана одна заява, то особа, що її подала, не повинна звільнитися від здачі екзаменів та проходження співбесіди.

На підставі вивчення поданих документів про освіту, про державну службу чи про трудову діяльність, рекомендацій, результатів тестування та співбесіди комісія повинна приймати рішення стосовно кожного учасника конкурсу шляхом голосування.

У разі, коли жоден з учасників конкурсу не набрав необхідної кількості голосів, має бути оголошено повторний конкурс. До участі в повторному конкурсі протягом шести місяців не повинні допускатися особи, що брали участь в попередньому конкурсі.

Рішення про зарахування на посаду має приймати керівник органу або керівник державною службою в органі на підставі рішення комісії.

16. Прискорення роботи над проектом Адміністративно-процедурного кодексу.

Така робота повинна здійснюватися з метою врегулювання в цьому нормативному акті трьох видів проваджень:

- а) щодо надання адміністративних послуг;
- б) врегулювання відносин здійснення контрольних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо громадян та юридичних осіб;
- в) створення ефективної процедури адміністративного оскарження.

При цьому законодавче регулювання повинно забезпечити баланс між захистом прав та інтересів громадян і юридичних осіб у відносинах з владою та ефективність роботи адміністрації.

Важливим напрямком доопрацювання проекту Адміністративно-процедурного кодексу є проведення широкої інформаційної кампанії щодо даного законопроекту та залучення громадських організацій до роботи над ним.

17. Підготовка адміністративно-територіальної реформи.

Для цього необхідно готувати зміни до Конституції та приймати Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в яких повинні бути реалізовані в першу чергу ідеї щодо укрупнення областей та районів, а також зміни базового рівня місцевого самоврядування, який забезпечить фінансову спроможність такої одиниці.

Цей Закон також повинен вирішити проблему утворення та функціонування міських, сільських та селищних округів.

18. Створення адміністративних судів і прийняття Адміністративного процесуального кодексу.

Швидке створення спеціалізованих адміністративних судів, які розглядатимуть справи, які умовно можна назвати «особа проти держави», дозволить не лише покращити ситуацію щодо судового захисту прав і свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб, але й позитивно вплинути на загальну ситуацію щодо демократизації Української держави.

Поряд з організаційним забезпеченням запровадження спеціалізованої адміністративної юстиції має вирішуватись також проблема законодавчого забезпечення процесуальної діяльності адміністративних судів. Для цього необхідно, щоб Верховна Рада України оперативно розглянула та прийняла Адміністративний процесуальний кодекс, який і врегулює відповідні процедури.

19. Підготовка і прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки.

В контексті реформування всієї системи державного управління вимагається переосмислення і такого інструменту, як юридична відповідальність у цій сфері. В першу чергу, необхідно підготувати проект Кодексу про адміністративні проступки, на заміну заснованому ще на радянській ідеології, але чинному і досі Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Новий кодекс повинен серед іншого вирішити проблему розмежування кримінальних та адміністративних проступків, також визначити сучасну процедуру вирішення справ про адміністративні проступки, яка відповідатиме світовим стандартам захисту прав і свобод людини.

17 квітня 2002 року незалежними аналітичними організаціями — Центром політико-правових реформ та Інститутом конкурентного суспільства було проведено Круглий стіл на тему «Адміністративна реформа в Україні — стан та очікування».

На Круглому столі обговорювалися питання сучасного стану адміністративної реформи, очікувань громадян щодо адміністративної реформи, а також законодавчих перспектив адміністративної реформи в контексті результатів парламентських виборів 2002 року.

До обговорення пропонувався проект документа під назвою «Очікування громадян України від проведення адміністративної реформи». З урахуванням висловлених на Круглому столі зауважень та доповнень остаточно редакція цього документа розповсюджена серед громадських організацій країни та передана до Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України.

**ВИТЯГИ ІЗ ВИСТУПІВ
УЧАСНИКІВ КРУГЛОГО СТОЛУ
«АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ —
СТАН ТА ОЧІКУВАННЯ»
(КИІВ, 17 КВІТНЯ 2002 РОКУ)**

ІГОР КОЛІУШКО — Голова Центру політико-правових реформ

Поглянувши на списки запрошених і побачивши, хто є присутнім, я думаю, що рідко буває нагода поспілкуватися представникам академічної науки, представникам органів влади, які відповідають за адміністративну реформу, і представникам підприємницьких організацій, різноманітних структур громадянського суспільства в широкому сенсі, які прямого відношення чи прямої зацікавленості в адміністративній реформі, як у нас вважається, не мають. Завдяки цьому ми можемо пошукати те спільне, що повинно зробити адміністративну реформу цікавою для всіх.

Думаю, що таке спілкування сьогодні для нас повинно стати пріоритетним, і в цьому буде найбільший успіх цього семінару.

ЮРІЙ ЄХАНУРОВ — народний депутат України, Уповноважений Президента України з питань адміністративної реформи

Шановні колеги, моє вступне слово буде коротким, оскільки з сьогоднішнього дня я вже вільна людина, і офіційно став народним депутатом. Вранці, як тільки я прочитав «Голос України», що є постанова, я о 9:05 заніс в Адміністрацію Президента заяву про звільнення. Так що в мене сьогодні чи не останній день роботи на посаді уповноваженого

Президента України з питань адміністративної реформи. Проте я щиро вдячний вам всім за те, що ви тут присутні. Для мене це зайве свідчення того, що дійсно існує висока зацікавленість проблемами, пов'язаними з адміністративною реформою.

Знаєте, у зв'язку з нашими реаліями, після виборів, коли народ чітко висловився щодо тих шести політичних партій, які прийшли до українського парламенту, дуже хотілося б, щоб наші виступи вже сьогодні містили ті висновки, які можна зробити з того, що сказав український народ 31 березня.

По-друге, дуже хотілося б, щоб ми дали оцінку дійсному стану адміністративної реформи в Україні, тому, що зараз реально відбувається в цій реформі, чому ми після перших кроків, які було зроблено починаючи з грудня 1999 року, зараз невпинно робимо кроки назад. І що саме треба зробити для того, щоб процес адміністративної реформи все ж таки «ожив» і справді продовжувався і на законодавчому полі, і в органах виконавчої влади. Коли я подивився на списки народних депутатів, то з жалем подумав: «Ну хто буде тягнути цю справу?», хто з депутатів реально очолить цей процес. Дуже хотілося б, щоб ми знайшли таку людину, яка дійсно буде цим займатися. Я особисто маю велику надію, що Ігор Коліушко цією проблемою буде займатися й надалі. В усякому разі, у фракції «Наша Україна» вже була розмова про те, що пан Ігор має бути у нас людиною, яка буде консульгувати фракцію з питань адміністративної реформи.

Шановні друзі. Ще одне побажання: я дуже хотів би, щоб ми — ті, хто головує за цим столом, не заважали висловитися всім охочим. А потім, звичайно, ми зможемо висловити і свою точку зору. Знаєте, у старій армії було цікаве правило, що спочатку говорили ті, в кого було менше зірочок на погонах. І це було мудро.

Ви знаєте, що під час виборів багато велося розмов про те, чи має право на існування ідея громадянського суспільства в Україні. Чи мають громадські організації взагалі працювати на нашому законодавчому та виконавчому полі? І якою повинна бути їхня роль? Ідеться про те, чи ми сьогодні «проковтнемо» і так воно пройде, чи все ж таки, шановні колеги, ми будемо відстоювати участь громадськості у процесі очищення влади, у процесі перетворення влади з мутної на дійсно прозору — не на словах, а на ділі, в тому числі, наприклад, участь громадськості у питанні власності, якою вона має бути в Україні. Це взагалі окрема тема, яка потребує серйозного обговорення: громадянське суспільство, громадські організації. Як ми — громадські організації,

можемо впливати сьогодні на події у впровадженні адміністративної реформи в Україні, в якому напрямку має йти ця робота.

Дуже хотілося б почути вашу точку зору і з цього приводу. Дякую.

ЧАСТИНА 1. ОЧІКУВАННЯ ГРОМАДЯН ВІД АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

КСЕНІЯ ЛЯПІНА — Віце-президент Інституту конкурентного суспільства

Я хочу звернути увагу на те, що ідея участі громадян в адміністративній реформі і впливу громадськості на адміністративну реформу насправді була закладена не зараз, а значно раніше. Навіть в усіх основних документах адміністративної реформи чітко було вказано, що є кінцевою метою цієї реформи. І, безумовно, адміністративна реформа здійснюється в інтересах громадян і заради громадян. Оскільки це так, то ми подивилися на цей процес саме з точки зору очікувань і поглядів громадян, думок громадян, які виникають від словосполучень «адміністративна система» та «адміністративна реформа». Навіщо вона і де безпосередньо громадяни стикаються з адміністративною системою? Де виникає в них бажання побачити ту саму адміністративну реформу?

Ми здійснили дослідження шляхом проведення ряду фокус-групових досліджень, а також за допомогою зустрічей з представниками абсолютно різних верств громадянського суспільства. Це і об'єднання підприємців, і громадські організації, які захищають інтереси різних соціальних верств. Багато було інтерв'ю, в яких ми намагалися з'ясувати, що ж таке адміністративна система і як її розуміють у суспільстві. Я хочу звернути вашу увагу на документ, наведений у роздаткових матеріалах, який називається «Проект очікувань громадян України від проведення адміністративної реформи». Я хочу звернути увагу на слово «проект». Це ще незакінчений шлях. Ми маємо надію, що проведемо й подальше дослідження для того, щоб, можливо, якісь моменти з'ясувати і посилити. Але можу сказати: те, що я хочу зараз презентувати, — є квінтесенцією тих самих думок, які ми почули від представників громадянського суспільства щодо адміністративної реформи.

По-перше, те, що не увійшло до цього документу. Є велика плутанина в суспільстві у розумінні того, що є політична система і що є адміністративна система. Дуже часто ми сприймаємо це як одне ціле. Суспільство, напевно, й не має бути таким дуже фахово освіченим і

знати чітко різницю, але принаймні, мабуть, має відчувати різницю між політичною системою, політичними фігурами й адміністративною системою як механізмом реалізації політичних рішень. Ми також з'ясували, хто найбільше стикається з адміністративною системою, які верстви нашого населення найбільше відчувають на собі вплив адміністративної системи, і, відповідно, спілкуються з адміністративною системою, і це викликає певні наслідки.

Виявилось, що це дві групи в суспільстві, дуже широкі групи, але все-таки їх можна окреслити. По-перше — це підприємці, суб'єкти господарювання та їх представники. І по-друге — це соціально незахищені верстви населення, які стикаються з адміністративною системою, коли отримують певні соціальні послуги від неї. Саме серед цих двох верств населення ми проводили наше дослідження, серед громадських об'єднань, які представляють ці дві верстви населення.

Ми виділили перелік певних засад, на яких має будуватися, на погляд громадських організацій, система державного управління. Тут подано перелік 9-ти таких засад. Я хочу перелічити лише три з них, які, я думаю, є близькими практично всім присутнім.

Перший постулат: чиновники — слуги народу, які усвідомлюють, що утримуються на гроші платників податків. Я думаю, що цю тезу ми багато разів обговорювали, але потрібно її повернути саме до адміністративної реформи.

По-друге: зручність для громадян процедури одержання адміністративних послуг. Це принцип, на якому має базуватися побудова процедури роботи адміністративних органів, які стикаються з громадянами і надають їм ці адміністративні послуги. Дуже просте слово — зручність. От якби наша адміністративна система завжди орієнтувалася на це поняття «зручність», то, можливо, було б менше нарікань.

І по-третє: реальна підзвітність і підконтрольність влади громадянам через оприлюднення звітів та інформації про діяльність органів влади. Це можуть бути і звіти про використання бюджетних коштів, і звіти про діяльність, про результати і наслідки цієї діяльності для того, щоб громадяни, особливо через інституції громадянського суспільства, через громадські організації, могли оцінити, що ж роблять органи влади і наскільки це потрібно або не потрібно, наскільки високою є ефективність того, що роблять органи державної влади.

Нарешті, ми виділили кілька сфер суспільного життя, в яких відбувається це найбільше спілкування між громадянами й адміністративною системою, і які можна також окреслити. Це сфера надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та

органами місцевого самоврядування. Це сфера державного регулювання господарської діяльності. Це, нарешті, сфера захисту прав та інтересів громадян, порушених внаслідок рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. І, нарешті, така наскрізна тема, яка проходить практично через всі ці три сфери, але яку можна окреслити як окрему, бо в ній можна виділити окремі кроки, — це сфера повсякденних стосунків між державним службовцем як службовцем та громадянином. Я думаю, більшість присутніх знає, яка це болюча сфера. Вона присутня дуже часто у нашому житті, і часто ми даємо цьому свою оцінку, але не завжди трансформуємо цю оцінку в напрямок реформ, в напрямок певних вимог щодо адміністративної реформи.

В кожній з цих сфер ми намагалися окреслити якісь очікування. Це, можливо, принципові очікування, а можливо, очікування функціональні, тобто ми очікуємо, що щось буде зроблено в цій сфері. Таких очікувань досить багато, я не буду перераховувати їх всіх. Але в кожній зі сфер я сконцентруюся на кількох тезах.

У сфері надання адміністративних послуг, я думаю, особливо важливий той самий принцип, про який я казала, — принцип зручності надання послуг. Також є дуже конкретні очікування в таких групах, наприклад, як підприємці, які отримують значну кількість адміністративних послуг. Суттєво зменшити фактичну кількість цих адміністративних послуг, які є найчастіше вимушеними послугами, тобто різних дозвільних та реєстраційних документів, які, на жаль, стали останнім часом дуже поширеним явищем, від якого страждають підприємці і конкретні особистості. Звести до мінімуму втрати часу громадян на одержання адміністративних послуг. Іти за принципом формування процедури одного вікна. Це, напевно, ідеальний принцип, коли ми не маємо опікуватися тим, що саме діється в адміністративній системі поза нашою увагою. Ми приходимо до одного вікна, подаємо свою заяву або своє звернення, і очікуємо, що через чітко визначений час у цьому вікні нам дадуть відповідь. Як працює механізм, де і які спілкування між різними органами влади відбуваються, напевне, не має турбувати підприємця або громадянина, який звернувся за такою послугою. Він просто має отримати результат. Це, безумовно, ідеальна картина. Але насправді до неї треба наближатися. І тут я з радістю можу сказати, що є певні приклади такого наближення. Наприклад, у Миколаєві створено так званий єдиний офіс для надання дозволів на початок підприємницької діяльності та інше. Наскільки я знаю, у Львові зараз започатковується єдиний офіс для надання всіх документів, які

потрібні для отримання соціальних субсидій. Тобто є певні кроки у напрямку реалізації саме цього принципу.

Я не буду довго формулювати очікування у сфері державного регулювання господарської діяльності, тому що з цього приводу було проведено дуже багато і заходів, і обговорень. Ми знаємо, що існує розуміння, що таке регуляторна політика. Але ми маємо нарешті поєднати ці два поняття і зрозуміти, що регуляторна політика не від'ємна від адміністративної реформи. Це є дві сторони однієї медалі, це речі взаємопов'язані. Вони мають розглядатися концептуально в єдиному ключі.

Нарешті, захист прав та інтересів громадян, — це питання також дуже часто поставало. Ми добре знаємо, що ми часто буваємо незахищеними проти певних дій або бездіяльності, халатності з боку чиновників, і не можемо довести, не можемо захистити свої інтереси та права. В цьому сенсі є досить багато кроків, які просто треба зробити. Навіть такий крок, як, наприклад, заповнити судову прогалину, створити адміністративні суди, які розглядатимуть справи типу «Особа проти держави». На наш погляд, це сьогодні важливий крок.

Й у сфері повсякденних стосунків між державними службовцями та громадянами є також кілька ключових тез, які висловлювалися практично всіма учасниками нашого дослідження. А саме: принцип, за яким треба припинити практику перекладання обов'язків, виконання яких є властивим бюрократичній системі, бюрократичній машині, на громадян. Це, до речі, корелюється з принципом, про який я казала раніше, — принципом єдиного вікна. Громадяни не повинні самостійно виконувати фактично адміністративні функції, за які вони вже фактично сплатили шляхом сплати податків до бюджету. Ці функції має ефективно і нормально виконувати система. Нарешті, хотілося б, щоб ті службовці, з якими ми спілкуємося щодня і від яких отримуємо певні послуги, були висококваліфікованими, надавали нам роз'яснення чіткі, зрозумілі, визначені законом, і такі, на які ми потім можемо поспиратися і спиратися. Це будуть нормальні відносини між чиновником і тим, хто отримує, відповідно, цю адміністративну послугу.

Ми також накреслили ряд кроків, які сьогодні певною мірою декларуються, частково робляться, але про які, напевно, треба весь час нагадувати адміністративній системі. А саме що нормативно-правові акти, якими регулюється діяльність громадян, не тільки підприємців, а взагалі громадян, безумовно, мають бути відкритими і на стадії своєї розробки, і на стадії виконання, для широкого обговорення. Це має стати нормою нашого життя. Широке громадське обговорення всього, що планує зробити держава по відношенню до життя громадян і

регулювання їх діяльності. Самі ці нормативно-правові акти мають бути побудовані таким чином, щоб вони були чіткі і прості для розуміння, тобто не треба заплутувати складними словами, складними поняттями ясні і чіткі речі, які стосуються громадян. Бо нам як громадянам виконувати це. Якщо ми не розуміємо, якщо це заплутано складними термінами, це лише привід створити певні складні відносини.

І, нарешті, на наш погляд, дуже важливо те, що при підготовці будь-яких проектів законодавчих актів державні службовці та службовці органів місцевого самоврядування повинні обґрунтовувати ті чи інші свої пропозиції, ті чи інші розробки нормативно-правових актів, при чому так, щоб це обґрунтування було доступним і публічним. Тобто ми маємо дебатувати з ними шляхом не емоцій, не посилання на державницьку або недержавницьку позицію, а шляхом цифр і фактів. Нормального, чіткого обговорення, фактажу. Фактаж з нашого боку, з боку громадянського суспільства — фактаж з боку влади. Тоді, на наш погляд, це буде нормальний процес. І, нарешті, у нашому дослідженні дано перелік очікувань, які були висловлені у сфері майбутнього законодавства, очікування щодо змін в законодавстві. Тут є перелік. Я хочу звернути на нього вашу увагу, і для нас важливо почути ваші думки з цього приводу. Дякую.

ДМИТРО ЛЯПІН — Віце-президент Інституту конкурентного суспільства

Коли ми розробляли запропонований Вам проект документу під назвою «Очікування громадян від адміністративної реформи», враховуючи, що 6 політичних партій і блоків пройшли до парламенту і зараз формують склад Верховної Ради, то у нас спільно з Центром політико-правових реформ виникла думка стосовно того, що можна взяти за основу цей текст і направити його, наприклад, до Верховної Ради України з проханням прислуховуватися до точки зору громадськості при проведенні адміністративної реформи і її законодавчому забезпеченні. Якщо буде ласка учасників, то ми би хотіли сьогодні також вислухати Вашу думку з цього приводу.

СЕРГІЙ БЕРЕСЛАВСЬКИЙ — експерт Інституту конкурентного суспільства

Якщо відштовхуватися від доповіді пані Ксенії Ляпіної, то треба сказати, що частково ці вдосконалення роботи адміністративної системи, які можливі без внесення законодавчих змін, наявні у проекті «Очікувань громадян України від проведення адміністративної

реформи». Деякі є очевидні, деякі можна одразу помітити, а деякі не є очевидними. Тут у принципі мені можна закинути таке: яким чином можна внести певні корективи в діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб без внесення змін до законів, до підзаконних, нормативно-правових актів? Адже згідно зі статтею 19 Конституції ці органи і ці посадові особи повинні здійснювати свої повноваження лише в межах і в спосіб, які визначаються виключно законами України. Зі свого боку я можу сказати, що насправді резерв для вдосконалення роботи адміністративної системи є навіть і без внесення законодавчих змін. Фактично ми розглядаємо два напрямки, два шляхи проведення адміністративної реформи. Один важчий, довший, більш компромісний, можливо, — це внесення змін до законодавства, до законів, нормативно-правових актів. Інший, легкіший, простіший і коротший — це вишукування резервів для вдосконалення роботи адміністративних органів без внесення відповідних змін. Адже зрозуміло, що законодавча робота і підготовка інших нормативно-правових актів потребує певного часу та ресурсів. Ми тут писали: звести до мінімуму витрати часу громадян на одержання адміністративних послуг. З приводу цього можна сказати, що актами законодавства встановлена тривалість здійснення тієї чи іншої адміністративної послуги. Але тут є одне «але». Встановлюється, як правило, максимальний термін одержання адміністративної послуги. Адже ніщо не забороняє адміністративному органу розумно зменшити цей термін. Оскільки, як правило, в більшості випадків необхідна адміністративна послуга, тобто підготовка та оформлення дозвільного документу, ліцензії, реєстрації здійснюється протягом останніх 1-2 днів до закінчення цього максимального терміну.

З іншого боку, можливі також вдосконалення і в роботі самих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Адже вже є багато численних скарг на те, що органи державної реєстрації, органи, які здійснюють взяття на облік та реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, займаються якраз цими реєстраційними, обліковими процедурами, не в усі дні робочого тижня і не протягом всього робочого часу. Скажімо, в Києві є досить поширеною практика, що реєстрація здійснюється у два дні робочого тижня і протягом двох робочих годин. Зрозуміло, що для того, щоб зменшити черги, зменшити роздратування, витрати часу і, зрештою, коштів суб'єктів підприємницької діяльності, майбутніх і вже діючих, потрібно переглянути режими роботи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Крім того, на нашу думку, також можуть бути вдосконалені без внесення законодавчих змін і вимоги, які витікають не стільки з природи адміністративної реформи, скільки з природи реформи регуляторної. Або якоїсь такої сфери, яка лежить на пограниччі цих реформ. Те, що казала пані Ксенія Ляпіна, що все-таки мають бути дотримані вимоги чинного законодавства щодо полегшення доступу громадськості до проектів нормативно-правових актів. Щодо участі громадськості в публічному обговоренні цих проектів, внесення конструктивних пропозицій щодо вдосконалення змісту цих актів тощо. Також, на нашу думку, потребують вдосконалення і без внесення якихось змін, сфера інформаційного наповнення відносин між громадянами та адміністративними органами. Скажімо, проведення гарячих ліній, створення та діяльність інформаційних служб в органах виконавчої влади, в органах місцевого самоврядування, навіть оформлення якогось стенду біля податкової інспекції з інформацією про те, які документи вимагаються для взяття на облік платника податків, для інших процедур. Це не потребує видання закону, постанови, наказу або розпорядження. Пані Ксенія Ляпіна заторкнула питання стосовно так званих процедур одного вікна або процедур одного кроку. Тут також є досить великі резерви. Вони потребують, можливо, внесення, але досить мінімальних змін до чинного законодавства. Процедура одного вікна — це дійсно більш ідеальний погляд, і, можливо, є найвищим ступенем у розвитку системи реєстрації або системи видачі дозвільних документів. Те, що ми маємо сьогодні, це реалізація ідеї процедури єдиного кроку. Те, що маємо в Миколаєві, — що це собою являє? В одному офісі сидять представники різних органів виконавчої влади, територіальних та центральних органів виконавчої влади, управлінь місцевої державної адміністрації, органів місцевого самоврядування і приймають заяви, або надають консультації та інші адміністративні послуги підприємцям, які організують свій бізнес. Тобто йдеться про надання адміністративних послуг щодо видачі дозвільних документів і погодження на започаткування підприємницької діяльності. Переваги такого підходу, звичайно, є, вони очевидні. Підприємцю не потрібно бігати по різних органах, які є територіально віддаленими, і витрачати цей час та кошти. Але все-таки це не ідеальний підхід, оскільки перелік документів, пакети документів, які необхідно подавати до кожного столу, за яким сидить один конкретний чиновник, залишається незмінним, адже необхідно вносити зміни вже до актів законодавства, які приймаються на центральному рівні. З іншого боку, перевагою є те, що таким чином, можливо, можна усунути

умови для корупції. Адже всі знаходяться перед очима один в одного. Тут менше можливостей для хабарництва.

Нам здається, що вже подальшим, вдосконаленим розвитком цієї процедури одного кроку є процедура одного вікна. Дійсно, створити умови, коли підприємець або будь-який інший громадянин подає необхідний пакет документів до одного органу, одному чиновнику, в одне вікно, і через деякий час одержує необхідні йому дозвільні документи або реєстраційні документи в того ж самого чиновника в тому ж самому вікні. Також нам здається, але тут необхідно вносити зміни до законодавства, щодо спрощення процедури державної реєстрації. Цілком очевидно: якщо уважно проаналізувати акти, які регулюють процедуру державної реєстрації в Україні, то можна побачити, що в принципі там закладений і повідомний характер державної реєстрації. А з іншого боку, той дозвільний характер, який існує сьогодні. На що воно врешті перетворилося. Тобто можливо вчинити так: весь пакет документів, необхідних для того, щоб надати певній людині або певній юридичній особі право здійснювати підприємницьку діяльність, подається в орган державної реєстрації, а вже цей орган державної реєстрації здійснює повний аналіз цих документів. І в інші органи, які займаються реєстрацією та взяттям на облік суб'єктів підприємницької діяльності, посилає лише інформаційні повідомлення. Воно так і є. Але це не звільняє суб'єкта підприємницької діяльності від того, щоб він потім з'являвся в ці самі органи і так само проходив цю процедуру. Це треба ліквідувати. Хоча, звичайно, такий підхід потребує не стільки внесення змін до законодавства, скільки створення потужних і забезпечення безперебійної роботи інформаційних систем між різними органами виконавчої влади, що потребує якраз налагодження конструктивної взаємодії між цими органами, а також створення інформаційних баз даних і, зрештою, єдиного реєстраційного реєстру. Дякую.

ЮРІЙ ПОПОВ — Центр комерційного права

Я хочу висловитися з приводу виступу Ксенії Ляпіної, в ньому згадувався розділ захисту прав та інтересів громадян, порушених внаслідок рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади. Тут є пункт 2: підвищити ефективність і доступність для громадян адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Потрібно зазначити, що зараз у Цивільному процесуальному кодексі є стаття 31-а, в якій передбачено порядок оскарження громадянами цих рішень, дій і бездіяльності. Що ж до госпо-

дарських судів, колишніх арбітражних, то хоча там і не передбачено аналогічного порядку, але, втім, суди приймають до розгляду позови, розглядають, по суті, наприклад, спори про примушення державного органу зробити щось, про визнання недійсними актів, про відшкодування. Так що з цієї точки зору, з точки зору судового захисту інтересів все нормально. На жаль, захистити ефективно інтереси не вдається, очевидно, з іншої причини. Не тому, що відсутні ці механізми, а тому, наприклад, як мені здається, в першу чергу, що відсутня персональна відповідальність осіб, винних у порушеннях, і по-друге — це те, що стягнути якісь гроші з держави практично неможливо. І раніше було складно, а зараз, після прийняття бюджетного кодексу, це просто позбавлено сенсу. Це перше, на що я хотів звернути увагу.

У Центрі комерційного права директором проекту є колишній американський суддя. Я в нього якось поцікавився, як у них, в Америці, відбувається оскарження дій судового виконавця, того, хто у них називається шерифом, якщо він не виконує судові рішення. Я побачив повне нерозуміння. Як це так: не виконується, якщо є рішення? Якщо це не кримінальний випадок, як він висловився, то він має виконуватися автоматично. Тобто, очевидно, тут спрацьовують якісь інші механізми. Також він сказав таку характерну фразу, вона мені дуже сподобалася: американці з шерифом не судяться. Тобто існують якісь інші механізми, які забезпечують належну роботу державних органів.

Я хотів би звернути вашу увагу на такий другий момент. Пункт 4. Враховуючи, що це проект і нас закликали обговорити його. Звучить він так: зробити простою і доступною для громадян процедуру визнання у судовому порядку недійсними нормативно-правові акти та інші рішення органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Оскільки ми почали порівняно нещодавно намагатися забезпечити можливість для громадян та юридичних осіб отримати захист проти держави, то зрозуміло, що багато механізмів для нас є новими і досить легко при розробці механізму припуститися певних помилок. І, як мені здається, такої помилки було припущено в 1997 році свого часу, коли до Арбітражно-процесуального кодексу було внесено зміни, відповідно до яких арбітражні суди почали розглядати спори про визнання недійсними в тому числі й нормативно-правові акти, зокрема постанови Кабінету Міністрів. Сприйнято це було в ті часи, та й зараз, по-моєму, сприймається як певне цілком демократичне нововведення, яке має дозволити підприємцям краще захистити свої інтереси. Коли був Кабінет Міністрів Ющенка, ми знаємо, з боку Кабінету Міністрів було

зроблено спробу внести зміни до законодавства з тим, аби позбавити можливості арбітражні суди цим займатися. І, очевидно, це правильно. Спочатку з точки зору органу, який видав нормативно-правовий акт. Припустімо, що сьогодні приватне підприємство А подає позов про визнання недійсною постанову Кабінету Міністрів. Отримує відмову. Завтра може з того ж предмету подати інше підприємство, якесь ТОВ Б, і так без кінця. І чому Кабінет Міністрів повинен щоразу виправдовуватися в суді з того самого приводу? Доти, доки не знайдеться один підприємець, який доведе. З іншого боку, коли видається нормативно-правовий акт, який, припустімо, мені як підприємцю видається неправильним або таким, що порушує мої права, а інший підприємець, можливо, вважає акт вигідним для себе. Проте за розгляду цього спору в суді цей підприємець не лише не залучається до розгляду спору, оскільки нормативно-правовий акт направлений на невизначене коло осіб, він в принципі не може бути залучений. І часто просто ніхто не знає, що такий акт прийнято. Тому, очевидно, визнавати недійсними нормативно-правові акти повинен якийсь орган не в порядку позовного провадження, а так, як це робиться Конституційним Судом. З тим, щоб це було оприлюднено і всі про це знали. В тому ж випадку, коли йдеться про захист інтересів конкретного підприємця, то суд всього лише повинен не брати до уваги нормативно-правовий акт, що не відповідає закону. Цього цілком досить для захисту інтересів підприємця.

ЛЕОНІД БІРЮКОВ — Всеукраїнське об'єднання підприємців «Нова формація»

Я підтримую в цілому цей проект очікувань громадян, і від себе як громадянина, те, що тут записано. Хочу сказати лише про такий момент. Деякі питання тут написані дуже добре: зручність, реальна підзвітність, прозорість і так далі. Тобто як терміни, як слова я підтримую. Але мене цікавить механізм виконання цієї зручності, прозорості тощо. Я вважаю, що адміністративна реформа має бути спрямована в тому числі й на створення певної системи виконання рішень тощо. Наскільки мені відомо, ще 1994 року за дорученням президента Кравчука кібцентру України було доручено розробити систему під назвою «Ситуаційний центр президента для вироблення і прийняття рішення, для відпрацювання альтернатив» і таке інше. Також була система під назвою «бюджет». Тобто, це два автоматизованих інструменти, які дозволяли прозоро, підконтрольно, зрозуміло, за зрозумілими процедурами виробляти рішення, приймати їх, відслідковувати альтернативи і потім

контролювати виконання. Приблизно в 1997 році ці роботи було припинено не тому, що не було коштів, а тому, що, на мою думку, насправді реальні механізми прозорості, підзвітності тощо, напевно, не дуже були потрібні. На сьогодні, якщо ми вже говоримо, що так буде, то я хочу сказати про такі інструменти. При цьому, я думаю, питання постане таке. Паперова технологія, яка сьогодні використовується, не дозволить швидко приймати рішення, не дозволить громадянину достукатися до тих точок, де приймають рішення. В той же час електронне спілкування сьогодні знову-таки неможливе, оскільки немає електронного підпису, немає визнання законності електронних документів і так далі. Тобто адміністративна реформа як система зрозуміла мені, я вітаю реалізацію цього проекту, але сам інструментарій, я думаю, має бути складовою частиною цього напрацювання. Цей інструментарій пропоную використовувати вітчизняний, вже розроблений. Це не лобіювання інструменту, це підхід до того, яким чином приймати рішення. Тобто шляхом обробки електронних документів. Дякую.

ЛАРИСА НОВІК — помічник уповноваженого Держпідприємництва у місті Києві

Службі Уповноваженого з питань захисту прав підприємців в місті Києві виповнилось в березні поточного року три роки. І ми можемо оцінювати проведення адміністративної реформи в Україні за підсумками нашої трирічної діяльності.

До нашої служби здебільшого звертаються представники малого бізнесу, що кваліфікується фахівцями як «мале підприємство проти бідності» — дрібні ремісники та торговці. Практика показала, що вирішення проблем розвитку цього найбільш чисельного прошарку підприємства на 80-90% залежить від взаємовідносин «чиновник-підприємець». На початку своєї діяльності ми характеризували ці взаємовідносини як класову війну. Через три роки ми змушені констатувати, що практично ніяких змін не відбулося. Хіба що підприємці почали скаржитись, що хабарі давати чиновникам за адміністративні послуги стало важче.

Для того, щоб дати хабара, тепер треба шукати особливо наближених до того чи іншого чиновника осіб — родичів, друзів, знайомих. Чиновники так само, як і раніше ігнорують не лише чинне законодавство України, а й прийняті ними ж рішення. На жаль, можу навести безліч прикладів, що ці речі підтверджують. Фактичні матеріали з цих питань наша служба надала керівництву усіх рівнів влади, у тому числі, правоохоронним органам. Відчутна реакція на цей час відсутня.

Комерціалізація влади, особливо місцевої виконавчої, досягла такого рівня, що можна констатувати існування специфічного ринку — ринку чиновницьких послуг (у тому числі, тіньового) зі своєю ціноюю і маркетинговою політикою, який стає дедалі складнішим і жорсткішим, але не менш неризикованим і дохідним.

Справа не стільки у недостатності правової бази, скільки в безкарності можновладців за невиконання чинного законодавства України, вірніше за його порушення. Доки чиновники не нестимуть адміністративну (аж до зняття з займаної посади без права поновлення на державній службі) чи кримінальну відповідальність за свої правопорушення, доти адміністративна реформа не зрушить з місця.

Головною рушійною силою у цьому процесі мають стати громадські об'єднання, зокрема, громадські об'єднання підприємців — основних платників податків, представників середнього класу, що має складати основу суспільства з ринковою економікою. Однак, накопичення тієї критичної маси активної суспільної думки, за умови наявності якої можливо повернути владу обличчям до своїх громадян, ще дуже далеко.

Адміністративна реформа у тих аспектах, яких очікували громадяни нашої країни (рівність усіх перед законом, прозорість та підконтрольність влади громадянам і так далі), ще не розпочиналась. І, на мою думку, у нинішньої влади не вистачить політичної волі проводити її в очікуваному громадянами руслі.

ВІКТОР ХМІЛЬОВСЬКИЙ — Спілка орендарів та підприємців України

Шановні колеги. Ми зараз знаходимося на політичному переломі. 31 березня сказало своє слово. Подобається це кому чи ні, але Верховна Рада на 23 відсотки представлена, я би сказав, тим сектором суспільства, який раніше був у 100-відсотковій опозиції. Якщо продовжити думку першого доповідача, то ми мали нагоду, можливість спостерігати дійсно за формуванням інституцій і методів розбудови громадянського суспільства у 2000 — 2001 роках. Тож на сьогодні ми можемо спокійно сказати, що переважна більшість населення своїми голосами сказала, яке суспільство вона хоче бачити, громадянське чи авторитарне, схильність громадян до громадянського суспільства. Проте останнім часом ми не спостерігаємо розвитку громадянських тенденцій, а я би сказав, навпаки. Буквально вчора на громадській колегії Держпідприємництва розглядалося кілька документів, які приймаються у вигляді постанови Кабінету Міністрів на виконання одного із законів

України. Але під час опрацювання проекту постанови відбувається певна підміна понять.

Про що це свідчить? Про те, що ми живемо в реаліях дуалізму. Одне декларується, і зовсім інше робиться в реальній дійсності. Виходячи з цього, ми можемо спокійно і впевнено сказати, що, можливо, зараз треба менше говорити про адміністративну реформу як таку, а потрібно схилитися до реформи процесів адміністрування. Тому що можна міняти структури, змінювати назви міністерств, відомств, перейменувати їх у комітети, але нічого не міняється. Як ми можемо змінити ситуацію? Ситуація може змінитися лише тоді, коли дійсно будуть мати можливість розбудовуватися інститути громадянського суспільства, а це насамперед громадські об'єднання, об'єднання громадян. Для цього необхідно посилювати не просто їх вплив, а й консолідацію.

Що сьогодні заважає нам в цьому контексті? Заважають політики, які використовують свій політичний вплив для підпорядкування секторів громадянського життя в суспільстві, а також високопоставлені посадові особи, які поєднують місце сидіння в урядових колах і в громадських інституціях. Таким чином відбувається вульгаризація і підміна понять інститутів громадянського суспільства і їхніх можливостей. Тому що не може високопоставлена особа в державі сама з собою воювати. Хоча ми взагалі говоримо не про якусь боротьбу, а про розбудову громадянського суспільства, використовуючи цивілізовані форми і методи взаємодії. Щодо цього можна сказати, що ми, мабуть, не повинні такою мірою зводити адміністративну реформу до спрощення адміністративних послуг. Одне вікно чи десять — це не проблема адміністративної реформи. Нам необхідно усунути головне протиріччя — протистояння населення та влади. А точніше не населення та влади, а протистояння громадян-чиновників та пересічних громадян. І це відбувається насамперед з тих причин, що не завершено ще перерозподіл державної власності, не завершено перерозподіл ринків і капіталів. Не завершено використання адміністративного ресурсу для розбудови приватного бізнесу. Це лежить в основі всіх проблем, які ми маємо на сьогодні в Україні. Для подолання цієї проблеми необхідно дати нове життя, а точніше новий поштовх консолідації інститутів громадянського суспільства й інфраструктури цих інститутів.

Необхідне певне поєднання зусиль і надалі, і я глибоко переконаний, що це буде починатися з президентських виборів, перемаже та політична сила, яка вміло проведе цю роботу в суспільстві, налагоджуючи взаємопорозуміння, толерантність, сприймання різних позицій для реальної і дійсної розбудови України як громадянського суспільства.

Сьогодні ж ми, на превеликий жаль, маємо інше. Але мені в цьому контексті дуже приємно відзначити викладені в матеріалах думки щодо легітимності законів, легітимності використання влади, і уряд повинен мати схвалення громадян, легальність діяльності уряду тощо. Але знов-таки «але» — маємо прецедент щодо закону України про організацію роботодавців України, де з подання одного народного депутата через Верховну Раду прийнято закон, яким узурповано вплив однієї громадської організації в соціально-трудових і соціально-економічних відносинах. Коли Президент України звернувся до Конституційного суду з оскарженням цього положення закону, було організовано до Адміністрації Президента масу звернень від «зручних» людей, і мабуть, це конституційне подання буде відкликано. А ми всі спокійно дивимося, спостерігаємо і чекаємо, формуємо очікувані результати адміністративної реформи. З сьогоднішніх виступів і Юрія Івановича Єханурова, і пані Ксенії, і пана Коліушка ми можемо стверджувати, що суспільство на сьогодні вже чітко знає, чого воно хоче. Нам треба відпрацювати механізми, як цього домогтися. Дякую.

ЛАРИСА ЛЕЩЕНКО — представництво Світового Банку в Україні

Шановні колеги. Перш за все, я хотіла подякувати представникам Інституту конкурентного суспільства та Центру політико-правових реформ за доповідь, яку вони підготували, і за ту роботу, яка стоїть за цими результатами. Я розумію, що це дуже серйозна робота і вона вимагала значних зусиль. Однак в мене є низка зауважень і я би хотіла поділитися з вами цими зауваженнями.

Перш за все, зауваження загальні. Мені здається, що наше обговорення і взагалі питання адміністративної реформи дещо звужені в цьому дослідженні і нашому сьогоднішньому обговоренні. Все-таки в основному ми дивимося на ці питання крізь призму стосунків влади і підприємця. Мені здається, що весь документ має забарвлення поліпшення ситуації, але все-таки з точки зору полегшення життя саме підприємця. Я бачу це дуже чітко з цього документу.

Інше моє зауваження стосується того, що все-таки сама ідея залучення громадянського суспільства до процесу прийняття рішень потребує і більш серйозного осмислення, і опрацювання. Тому що на сьогоднішній день я бачу, що більшість людей сприймають цю ідею через призму, так би мовити, участі громадянського суспільства у прийнятті рішень безпосередньо. Нібито громадянське суспільство повинне

безпосередньо втручатися, брати активну участь в цьому процесі. Хоча, на мій погляд, тут слід було би дуже чітко розмежувати, де є роль громадянського суспільства, а де роль уряду, скажімо. Коли ми говоримо про громадянське суспільство — то погодимося, воно повинне брати активну участь на етапі обговорення пропозицій, які висуває уряд. Тобто формується певна низка пропозицій, і уряд виносить їх на обговорення широкої громадськості. Але врешті-решт уряд приймає остаточне рішення, вислухавши всі прошарки населення, всіх представників громадянського суспільства. І відповідальність за це рішення несе врешті-решт уряд після того, як він дізнався про думку різних верств населення. Щодо цього можна навести дуже простий приклад. Скажімо, завтра до мене прийде представник асоціації захисту, наприклад, тварин, а післязавтра прийде представник асоціації чи спілки мисливців і риболовів. І вони будуть надавати мені абсолютно різну інформацію. Вони будуть переконувати у тому, що саме їхні інтереси я повинна захищати. Але закон, чи постанову, чи якийсь регламент повинна приймати я, тому що я працюю на посаді, на яку мене призначив чи обрав уряд. Мені здається, що це питання заслуговує на дуже серйозне осмислення і відображення у законах та підзаконних актах.

Третє загальне зауваження стосується тези, про яку говорив пан Береславський, — що адміністративну реформу можна проводити двома шляхами. Можна через зміни до законодавства, і другий напрямок — через вдосконалення у рамках тієї системи правового поля, в якій ми сьогодні існуємо. Я досить скептично ставлюся до тези про те, що можна здійснювати серйозне реформування без зміни правового поля, в якому ми живемо. На моє глибоке переконання, це зробити можна в дуже-дуже обмежених рамках. Є певне поле для маневру, але воно надзвичайно обмежене. І мені здається, що для проведення цієї реформи потрібні серйозні зрушення саме у правовому полі.

Коли повертатися до більш конкретних зауважень до тексту цього документу, який є надзвичайно цікавим, то я б хотіла сказати, що в ньому запроваджено такий термін, як адміністративні послуги. Це дуже конкретний приклад того, коли ми говоримо, що в жодному законодавчому акті немає визначення, що таке адміністративна послуга. І починаючи від цього, від такої хибної, я би сказала, посилки, це тягне за собою ряд абсолютно негативних наслідків. Оскільки якщо ми не знаємо, що таке адміністративна послуга, як вона відрізняється від взагалі державної послуги, від соціальної послуги, від інших послуг, то ми потрапляємо в дуже небезпечну ситуацію. В цій ситуації ми не можемо дати ні

чіткого розуміння того, про що говоримо, ні якихось конкретних постулатів, які дозволять у майбутньому вирішувати ті чи інші проблеми. Скажімо, пункт 1 розділу А говорить про визначення адміністративної послуги, а пункт 4 говорить вже про те, що ці послуги повинні бути платними лише у випадку, коли громадян має вибір, користуватися цими послугами чи ні. Хоча в пункті 1 наводиться ситуація призначення субсидій. Призначення субсидій — це моя добровільна справа. Я або йду, або не йду. Невже я повинна платити за призначення субсидій? Тобто, розумієте, ми маємо дуже небезпечну ситуацію.

І, нарешті, останнє. В розділі «Г» є пункт 3, який говорить: припинити практику перекладання обов'язків, виконання яких є властивим бюрократичній машині, а не громадянам. Я хотіла би зауважити у зв'язку з цим, що підготовлений проект закону про соціальні послуги якраз і пропонує перекласти виконання певних державних послуг на громадян та на громадські організації. Скажімо, коли держава укладає договір з якоюсь громадською організацією, яка захищає чи допомагає інвалідам, держава платить за цю послугу, але виконання самої послуги перекладається зовсім на інших людей. Не на державних службовців, а на тих, хто є контрактерами держави. Мені здається, що такі пункти потребують уточнення і більш коректного формулювання. Дякую за увагу.

ЮРІЙ ЄХАНУРОВ — народний депутат України, Уповноважений Президента України з питань адміністративної реформи

Шановні колеги. Я хотів би доповнити питання очікування громадян щодо адміністративної реформи. Перш за все — це питання діалогу влади і громадян, особливо на місцевому рівні. Повірте, дуже багато виникає і ставиться саме таких питань: яким чином вступити в діалог з владою? Якщо конкретно, то ось зараз ми обираємо владу, мера міста, депутатів, а що далі? Як влада спілкується, прислухається до тих, хто її обирає, наскільки влада знає їхні потреби та реагує на їхні запити? Тобто постає питання звіту влади перед громадянами, форми цього звіту, яким чином ця система, схема повинна працювати.

Під час виборчих перегонів у прямому ефірі в моєму колишньому окрузі мене довели до такого стану, що я запитав ведучого: скажіть, будь ласка, коли останній раз мер міста звітував перед людьми чи в прямому ефірі, чи як завгодно. Не чули такого, тому що такого просто не було. Хоча б один чиновник з міста був, наприклад, на телестудії і розповідав про те, що вони роблять чи збираються робити? Не пригадують такого. Тобто ось те, чого зараз громадяни, наш народ вимагає від

нас усіх — знайти форми звіту, форми діалогу, яким чином влада має звітувати перед тим народом, який обрав цю владу. І не тільки знайти, а й розпочати цей процес звітування та діалогу.

ЧАСТИНА 2. ЗАКОНОДАВЧІ ПЕРСПЕКТИВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

ІГОР КОЛУШКО — Голова Центру політико-правових реформ

Я розглядаю виступи, які були у першій частині, як запит народу до тих законодавців, які прийшли сьогодні до влади. Незабаром, менше ніж через місяць, збереться і почне працювати перша сесія новообраної Верховної Ради. Власне, цей Круглий стіл і задумувався, щоб обговорити напередодні зібрання нової Верховної Ради ситуацію з адміністративною реформою. На жаль, із запрошених народних депутатів, крім Юрія Івановича Єханурова, я нікого більше не бачу. Можливо, сталися накладки, а можливо, народні депутати четвертого скликання мало чим відрізняються від попередніх.

Дійсно, якщо говорити про те, як проводити адміністративну реформу, звичайно, найефективніше проводити її, починаючи з прийняття законів. Разом з тим практика, вже здобула в Україні, показує, що прийняти закони такими, якими вони мають бути, зразу рідко коли вдається. Особливо якщо ці закони досить сильно реформують систему, яка сформувалася традиційно. Тому дуже багато залежить і в адміністративній реформі, і в інших реформах від того, щоб рух знизу і зверху йшов назустріч. Тобто, якщо суспільство буде вимагати цих змін, а законодавці будуть ці зміни оформляти у вигляді відповідних законів, тоді ці закони мають шанс бути і прийнятими, і реалізованими на практиці. Я міг би й з власного досвіду навести багато прикладів того, що спроби просто так сісти в кабінеті і написати закон приречені на невдачу. Тому необхідний постійний діалог, необхідна активність знизу і відповідна увага зверху.

Що на сьогодні є в нашому законодавчому процесі щодо адміністративної реформи? Коротко нагадаю. Закон про Кабінет Міністрів, який мав бути першим і базовим актом реалізації адміністративної реформи, досі чинності не набув. Верховна Рада приймала його сім разів, Президент його не підписав ні разу. Востаннє він приймався вже в цьому році. Останнє вето Президента містить 14 конкретних пропозицій, з них, на мою думку, врахувати можна тільки дві. Всі інші або суперечать

Конституції, або суперечать Концепції адміністративної реформи, і логіці та концепції самого закону. Основне, до чого звелось протистояння між більшістю Верховної Ради і представниками Президента, полягає в тому, що Президент хоче призначати всіх. Тих, кого він за Конституцією призначає, членів уряду, це само собою. Але він хоче призначати і всіх державних секретарів, і їхніх заступників, і заступників керівників центральних органів виконавчої влади, що прямо суперечить Конституції.

До речі, в кінці березня якраз відбулося слухання в Конституційному Суді, так званої справи про державних секретарів. Я був там уповноваженим від народних депутатів України, які звернулися з конституційним поданням. Готуючись до цього виступу, я ще раз переконався, що не тільки з мого власного доктринального розуміння Конституції випливає те, що Президент не може виконувати такі повноваження, але це підтверджується й багатьма рішеннями Конституційного Суду, які вже прийняті на сьогодні, і де чорним по білому написано, що чого не передбачено в Конституції для Президента, того він робити не може. Отже я думаю, що включення подібних пропозицій, як і проблема оскарження до суду рішень Кабінету Міністрів свідчить про небажання адміністрації Президента та й Кабінету Міністрів, щоб набув чинності Закон про Кабінет Міністрів. Доки немає цього Закону, доти існує можливість діяти так, як потрібно в поточній політичній ситуації. Один раз так, іншим разом інакше.

До речі, з приводу судового оскарження актів уряду. Сьогодні це прозвучало в одному з виступів у досить цікавій постановці питання. Мовляв, хоч рішення й незаконне, але воно може бути комусь вигідне, тому не треба, щоб суд його скасовував. Я думаю, це не зовсім правова постановка питання. У всякому разі, і робоча група, і більшість парламенту стоять на позиції статті 55 Конституції і багатьох рішень Конституційного Суду, в яких чітко зазначено, що з питань незаконності рішень Кабінету Міністрів вони оскаржуються в суди загальної юрисдикції.

Дуже цікавою була дискусія в Конституційному Суді і виступ представника Президента Владислава Носова стосовно державних секретарів. Шкода, що ці розмови не публікуються і не є доступними для загалу. У цьому виступі він прямо сказав, що доцільність прийняття указу про введення посади державних секретарів міністерств була викликана бажанням парламенту сформувати коаліційний уряд. Ви пам'ятаєте, такі розмови були після відставки уряду Віктора Юшенка. Всі, в тому числі так звані пропрезидентські фракції, говорили, що вже будуть формувати уряд на коаліційних засадах. Так от, він прямо це

визнав, що оскільки йшли розмови про коаліційний уряд, тому Президент погодився саме в той момент підписати указ, суттєво спотворивши саму концепцію введення державних секретарів, щоб зберегти своє становище і свій вплив на вертикаль виконавчої влади.

Тому я думаю, що Закон про Кабінет Міністрів, звичайно, потребує подальшого розгляду. Але, в тому числі сьогодні, давайте подумаємо всі разом, які моменти в ньому є принциповими. Щоб, прийнявши його, ми не опинилися все одно на тому самому місці, де й були. Тому що коли погодитися з усіма пропозиціями Президента просто механічно, то користі від такого закону не буде. Так свого часу сталося з Законом про місцеві державні адміністрації: було п'ять поправок Президента, всі їх прийняли, Закон набув чинності і досі не виконується в дуже багатьох пунктах. Щоб це не повторилося із Законом про Кабінет Міністрів, необхідно чітко відчувати ту межу компромісу, яку не можна переступати.

Наступний закон, який має бути прийнятий, — це Закон про центральні органи виконавчої влади. В ньому не тільки має бути узаконена система органів виконавчої влади на центральному рівні, але й урегульовано порядок внутрішньої організації міністерств, державних комітетів, і в тому числі дано відповідь на питання про статус і завдання державних секретарів.

Дальше має бути все-таки проведено реформування державної служби. На сьогодні державна служба у нас є значною мірою лише на декларативному рівні. Реально працюють лише норми про доплати за ранги. І все. Конкурсного відбору на посади немає або ці конкурси є формальними. Під час виборчої кампанії мені довелося трошки поїздити по Україні, і здається, в Кіровограді на семінарі поставили питання: «Що ви там говорите про якусь адміністративну реформу? Тут у нас посади просто купуються. Ви там, в центрі, щось говорите, а у нас просто всі посади в облдержадміністрації купуються». Думаю, що не тільки в Кіровограді є такі факти. Я на це відповів і ще раз можу повторити: все починається із законодавства про державну службу. Це питання можна врегулювати достатнім чином в новій редакції закону про державну службу, таким чином, щоб подібні речі були майже неможливі. Або якщо вони ставалися, то їх можна було б легко перевірити і виявити. Тобто порядок формування конкурсної комісії, порядок призначення самого конкурсу. Всі ці речі можна перевірити. Тоді дуже важко буде проводити подібні маніпуляції. А коли це все не врегульовано, звичайно, можуть відбуватися будь-які зловживання.

Наступні два закони, про які хочеться нагадати, — це Адміністративно-процедурний кодекс і Адміністративний процесуальний кодекс. Проект Адміністративного процесуального кодексу, вже був внесений на розгляд у Верховну Раду. Думаю, зараз він, як інші проекти, буде повторно внесений, і нова Верховна Рада принаймні матиме можливість його розглянути. Адміністративний процесуальний кодекс повинен врегулювати процедуру розгляду справ в адміністративних судах, які мають бути створені. Ніби всі згодні з тим, що ці суди мають бути створені і новий Закон про судоустрій також передбачає їх створення. Але якщо цього досить активно не будуть вимагати і політики, і громадськість, то на створення адміністративних судів у Кабінету Міністрів та Президента ще багато років не вистачатиме грошей. Бо це єдина причина, якою пояснюється необхідність відкладення створення цих судів. Але вони вкрай необхідні. Якщо ви познайомитеся з проектом Адміністративного процесуального кодексу, то побачите ряд механізмів, які значно краще дозволять захищати права громадян і юридичних осіб у цих судах від незаконних дій і свавілля органів державної влади, ніж за чинним законодавством.

Найскладніша на сьогодні ситуація з проектом Адміністративно-процедурного кодексу. Цей проект був внесений Кабінетом Міністрів, він багато років готувався. Але попереднє, навіть неофіційне обговорення його ще в складі попередньої Верховної Ради, у Комітеті з питань правової політики, засвідчило, що більшість депутатів його не сприйняли. В цього, я думаю, є дві причини. Одна, яку можна виправити, — треба ще суттєво доопрацювати цей проект. А друга причина є значно складнішою. У нас існує традиція, що питання внутрішньої організації підрозділів виконавчої влади, в тому числі питання їх відносин з громадянами, ніколи не були предметом законодавчого регулювання. Завжди приходив новий начальник і казав: тепер буде так. І розказував, як. Ми ж, група авторів цього кодексу, і члени Комітету ставили питання таким чином, що закон, власне цей кодекс, повинен врегулювати основну частину загальних процедур, які відбуваються у відносинах між громадянами і органами влади. І в рамках цього загального регулювання вже можна щось «відрегулювати» підзаконними актами всередині самої виконавчої влади. Але це сприймається сьогодні найбільш складно. Тому в доопрацюванні цього кодексу була б особливо необхідною і актуальною активна роль громадськості, адже він потрібен для нас усіх.

Я думаю, цього достатньо для «затравки» дискусії і запрошую висловлюватись.

ВІКТОР ТИМОЩУК — заступник Голови Центру політико-правових реформ

Одним із завдань, яке ми ставили перед собою під час підготовки до цього заходу, була спроба спрогнозувати, чи вплинуть на хід адміністративної реформи результати парламентських виборів березня 2002 року. В першу чергу, звичайно, ми аналізували передвиборні програми партій і блоків, які здобули перемогу на виборах, в частині організації державної влади, а також склад нового парламенту. При цьому, щоб уникнути дублювання зі вже проведеними дослідженнями, ми ставили питання досить «вузько» — лише адміністративна реформа, тобто в українських умовах це реформування організації і діяльності органів виконавчої влади, реформування державної служби і врегулювання відносин держави з громадянами. І хоча у програмах багатьох політичних партій ставилося питання про зміну форми правління, на нашу думку, ні суб'єктивних, ні об'єктивних підстав для цього не існує, тим більше, що чинна на сьогодні Конституція є досить гнучкою і дозволяє формувати уряд за активної участі парламенту і не вимагає при цьому змін. За умови, звичайно, сформування парламентської більшості.

Щодо виборів. Можна констатувати, що на цих виборах тема адміністративної реформи не була особливо актуальною. В передвиборних програмах термін «адміністративна реформа» згадується лише блоком «За єдину Україну», який виступав за її прискорення, за громадський контроль за державним апаратом. Соціалістична партія виступала за підвищення самостійності уряду. Блок «Наша Україна» акцентував увагу на такій складовій адміністративної реформи, як прозорість влади, зокрема, в частині громадського обговорення проектів рішень, звітування органів влади перед громадськістю, публічного обговорення проектів рішень, а також в частині спрощення реєстраційних процедур для підприємців. Якщо зважити, що саме уряд Ющенка був особливо наполегливим в питаннях адміністративної реформи, можна припустити, що ця фракція буде найбільш послідовною у цих питаннях і в парламенті.

Якщо проаналізувати опитування лідерів партій і блоків, проведене Центром Разумкова щодо організації державної влади, то вражає одностайність всіх учасників перегонів щодо необхідності прийняття Закону про Кабінет Міністрів. Дійсно парламент завжди досить дружно голосує за цей закон. Він сім разів вже приймався, але, ви знаєте, ніколи не був підписаний і голосів для того, щоб подолати вето, ніколи не вистачало. Якщо врахувати ту комбінацію, яка склалася в новому парламенті, очевидно, цих голосів знову не вистачатиме. Стає цікавим інше питання: яким же буде зміст цього Закону після врахування чи не

врахування пропозицій Президента? Знову-таки, вже було сказано, що вирішальну роль тут може мати рішення Конституційного Суду в справі державних секретарів. Можна спрогнозувати біля трьох наслідків, залежно від того, яким буде зміст рішення суду.

Зокрема, якщо Конституційний Суд визнає неконституційним запровадження самих посад державних секретарів Указом Президента і ліквідацію інституту заступників міністра, то це означатиме, що пріоритет в правовому забезпеченні адміністративної реформи має належати законодавцеві. Якщо Конституційний Суд визнає неконституційним лише порядок призначення державних секретарів, то це в принципі може посилити у перспективі вплив уряду на виконавчу вертикаль. Але якщо Конституційний Суд ухилиться взагалі від прийняття рішення по суті, сказавши, що заповнення прогалін не належить до його компетенції, то це означатиме, що адміністративна реформа й надалі буде проводитися актами глави держави, несистемно і хаотично.

Зважаючи на склад нового парламенту, можна припустити, що Верховна Рада може бути досить наполегливою саме в питанні впливу парламенту на формування уряду, а іншими питаннями в принципі може поступитися на користь Президента. Загалом, на нашу думку, Закон про Кабінет Міністрів має шанси бути прийнятим восени і набути чинності, але знову-таки, важливішим вже є питання, яким буде зміст цього закону. До речі, СДПУ(О) називає серед законодавчих пріоритетів проект закону про те, що члени уряду є політиками. Хоча відомо, це питання вже знайшло своє відображення в Законі про Кабінет Міністрів, і тому окремого закону тут не потрібно. Отже, від рішення Конституційного Суду і Закону про Кабінет Міністрів буде залежати доля інших законодавчих актів у сфері адміністративної реформи. Щодо проекту закону про центральні органи виконавчої влади, то під час розгляду Верховною Радою 3 скликання відповідного законопроекту, внесеного народним депутатом Ігорем Коліушком, він був підтриманий всіма фракціями, і лівими, і правими, і виконавчою владою, але голосів під час голосування 7 лютого 2002 року не вистачило. Оскільки це була пора якраз передвборної гонки, тому багатьох депутатів просто не було в залі, і, можливо, вже восени цей законопроект також може бути прийнятий.

Частина політичних сил, зокрема, Комуністична партія, Соціалістична партія і СДПУ(О) виступали за запровадження виборності голів районів та областей. Це питання тут також вже звучало, що для підвищення відповідальності і ефективності місцевої влади доцільно запроваджувати виборність місцевих керівників. Але знову-таки, це питання торкається внесення змін до Конституції. На нашу думку, та

конфігурація сил у парламенті, яка склалася, не дозволяє очікувати на ці зміни.

Є цікавим також ставлення учасників парламентських виборів до питання адміністративно-територіального устрою. Зокрема, один з лідерів блоку «Наша Україна» Роман Безсмертний серед першочергових законопроектів називав і проект Закону про адміністративно-територіальний устрій, який має реформувати базовий та районний рівні. Проте так само відомо, що цей закон також був неодноразово ветований Президентом, врешті-решт він на сьогодні скасований. І навіть відповідного проекту, внесеного офіційно, не існує. Якщо подивитися на позиції інших партій та блоків, які заперечують будь-які зміни в адміністративно-територіальному устрої, то можна припустити, що й цей закон також не має поки що шансів бути прийнятим. Питання державної служби взагалі не піднімалося в передвборних програмах партій і блоків тому, на нашу думку, тут також важко очікувати суттєвих змін.

Щодо важливих для суспільства законопроектів, то для того щоб Адміністративно-процедурний кодекс був прийнятий в нормальній редакції, щоб він задовольняв потреби підприємців і в частині регулювання механізмів контролю за підприємцями, і щодо надання адміністративних послуг, то тут потрібна активність самої громадськості. Нам потрібно активно долучатися до роботи над цим законопроектом.

Загалом можна зробити такі висновки, якщо проаналізувати передвборні програми партій і блоків-переможців. Є достатні підстави очікувати від нового парламенту реального поступу в питанні адміністративної реформи. Але, на думку експертів Центру політико-правових реформ, особливо успішною ця реформа може стати лише в разі, коли буде призначений відповідальний член уряду, який представлятиме ці питання і в парламенті, і відповідатиме за ці питання перед суспільством. А загалом адміністративна реформа може бути успішно проведена лише тоді, коли громадськість вимагатиме цього і активно залучатиметься до обговорення та прийняття відповідних державних рішень. Дякую за увагу.

ОЛЕГ ІВЧЕНКО — Конгрес приватних роботодавців

Шановне товариство. Власне, за моєї пам'яті було щонайменше три адміністративні реформи в нашій державі. І хочу сказати, що абсолютно всі вони дуже успішно провалилися. І провалилися вони не через те, що були поганими чи погані люди хотіли їх провести, чи це було зроблено якимось нечистими руками, а через те, що в нашому суспільстві на сьогоднішній день немає суспільного замовлення на цю

адміністративну реформу. Люди просто елементарно не знають, що це таке. Найбільше, що людина може сказати про адміністративну реформу, — ну, хай це буде скорочення апарату. Це єдине, про що людина може сказати. Тому, на мою думку, дуже важливим було б сказати про те, що адміністративна реформа повинна мати свою ідеологію. Якщо ця ідеологія буде збігатися з тими очікуваннями суспільства, то в цьому випадку, без сумніву, адміністративна реформа має шанс на здійснення.

На мою думку, основними трьома китами адміністративної реформи мають бути такі засади. Перша — це суспільне замовлення на адміністративні послуги. Про що йдеться? Я як простий підприємець сплачую податки. І, без сумніву, я хочу, щоб за мої гроші мені були надані певні суспільні послуги. Ви розумієте, що я їх не те що не можу отримати, або отримую їх у такому опосередкованому вигляді, а найгірше, що я отримую собі тільки проблеми від держави для того, щоб вести свій власний бізнес. Для чого я веду той бізнес? Для того, щоб перш за все годувати себе і свою сім'ю, тобто, щоб не мене годувала держава і не мені вона сплачувала щось, а щоби я їй платив. Я хочу утримувати цю державу. Чесно кажучи, я не хочу утримувати цю державу. Це я можу сказати прямо. Але, на превеликий жаль, я змушений це робити. Те, куди йдуть ці гроші, куди вони розподіляються, — це мені надзвичайно цікаво.

Все ж таки давайте повернемося до адміністративної реформи. Дійсно, я прийшов до держави і хочу отримати адміністративні послуги. Певні адміністративні послуги за свої гроші. Це є найперше, що я би хотів. По-друге, я хотів би бачити персональну, особисту відповідальність кожного чиновника. Розумієте, коли я порушу будь-яку статтю законодавства, якщо я це зроблю на вулиці, є адміністративне стягнення, яке на мене може бути щонайменше накладене. Якщо я це зроблю десь у податковій сфері, то є навіть 211 стаття Кримінального кодексу «Несплата податків». Якщо я щось інше порушу, то, без сумніву, існує купа різних статей, які фактично наді мною висять. А давайте подумаймо: а що саме є над чиновником, якщо він чогось не зробить? Я вам можу сказати. Дуже чітко написано, скажімо, в податковому законодавстві: відповідальність чиновника регулюється чинним законодавством. Починаєш копатися в тому чинному законодавстві і знаходиш, що десь може бути адміністративна відповідальність, а десь навіть і кримінальна. Але яким чином це здійснити — це приблизно так само тяжко, як здійснити імпічмент нашому Президенту.

Так от, шановне товариство, про що я власне хочу сказати. Я хочу сказати, що перше — має бути суспільне замовлення. Друге — має бути

особиста, персональна відповідальність службової чи посадової особи перед громадянином. Ця відповідальність має бути дзеркальною. Якщо я за якийсь порушення мушу сплатити 50 тисяч гривень штрафу, а такі штрафи для підприємців існують, то якщо на мене це стягнення наклали неправомірно, і це я можу довести в суді, я хочу, щоб ці 50 тисяч гривень не бюджет сплатив, а та посадова чи службова особа, яка на мене наклала це стягнення. В мене ж ніхто не питає, де я візьму ті 50 тисяч. І я не хочу питати, де чиновник візьме ті 50 тисяч. Ще є третє, про що я не сказав. Можливо, я говорив трохи безсистемно. Чиновник має в обов'язковому порядку представити докази необхідності свого існування. Можливо, вам здасться це абсурдним, але я можу навести як приклад тисячі чиновників, існування яких взагалі нічим не обґрунтоване, крім того, що є у штатному розкладі така посада. На мою думку, якби можна було ввести бодай елементи цих трьох позицій до ідеології адміністративної реформи, в цьому випадку ця адміністративна реформа була б все-таки якщо не приречена, то мала б можливість бути виконаною. Дякую за увагу.

ВАДИМ АВЕР'ЯНОВ — завідувач відділу Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Перш ніж сказати щодо теми другої частини, я хотів би додати кілька слів щодо попереднього виступу. Так, звичайно, має бути суспільне замовлення на адміністративну реформу, але ми ж розуміємо, юристи розуміють, що суспільство висловлює своє замовлення в певних формах. Ми не дочекаємося, поки люди вийдуть на вулиці і будуть кричати «даєш адміністративну реформу». Для цього існують фахівці, ідеологи, і вони формують, як я розумію, суспільне замовлення, запит. А те, що об'єктивно воно існує, в мене сумнівів немає. Ми всі незадоволені роботою адміністративного апарату, системою органів виконавчої влади, чиновників. І тому це є наш суспільний запит, який фахівці мають визначити і декларувати. Я так думаю, цей захід — одна з тих форм, які і дозволяють фахівцям продекларувати те, що хочуть люди.

Тепер щодо теми. Ігор Борисович дуже добре сформулював законодавчі перспективи адміністративної реформи. Я думаю, говорячи про законодавче забезпечення, ми говоримо перш за все про перспективи. Тому що поточний стан і проведення поточних реформаторських заходів має бути перш за все предметом не законодавчого, а підзаконного регулювання. Я розглядаю взагалі все, що ми зробили на рівні адміністративної реформи, в її межах, як експеримент, певний соціальний, державний, правовий експеримент. Було б дуже погано,

якби всі ці заходи були закріплені на законодавчому рівні. Ви ж розумієте, закони можуть виконувати дві функції. Як прогресивну, так і консервативну. І, наприклад, ми бачимо, що зараз дуже радикальні кроки в частині адміністративної реформи, як створення урядових комітетів, введення посад державних секретарів, наприклад, введення такого інституту, як директивний наказ міністерств щодо координації інших центральних органів виконавчої влади, — ці ідеї практично зараз дискредитовані, і якщо вони будуть закріплені на законодавчому рівні, в законі, то дуже важко було б позбавитися тих недоліків, які зараз виявляються.

Я вважаю, що та практика, яка склалася у нас в частині правового регулювання адміністративної реформи саме підзаконними актами, є об'єктивною закономірністю. Тут, я знаю, існує дуже велика дискусія з цього приводу, є група ортодоксів. Ігор Борисович відноситься, на мій погляд, саме до ортодоксів. Він вважає, що все, що має відбуватися в межах адміністративної реформи, має бути закріплено законом. Є групи релятивістів, я би так назвав (це лєнінська термінологія). Вони взагалі вважають, що це можна робити будь-якими підзаконними актами. Я відношу себе до маргінальної групи, вважаю, що має все робитися підзаконним шляхом, але на підставі закону. Нам не вистачає лише одного закону. Цей закон мав би називатись «Про державно-правові експерименти з питань адміністративної реформи». До речі, проект цього закону був передбачений в Концепції адміністративної реформи, але, на жаль, такого закону у нас немає. Його не вистачає. Це вирішило б дуже велику дискусійну проблему, яка полягає в тому, що дійсно пункт 12 статті 92 Конституції встановлює, що організація діяльності органів виконавчої влади визначається тільки законами. Маючи такий закон про державно-правовий експеримент з питань адміністративної реформи, ми б виконали цей припис Конституції і змогли б регулювати динамічними підзаконними актами, я маю на увазі укази Президента і постанови Кабінету Міністрів. Це перша частина з приводу законодавчого забезпечення адміністративної реформи.

Друга частина, якій би я хотів приділити увагу, полягає в тому, що будь-який реформаційний процес має два основні аспекти. Це аспект ідеологічний, ідеології цього явища. І аспект технологічний. В мене складається враження, що нас спонукають, і практики перш за все, і підприємці, вони попереду всієї практики, і тут зібралися перш за все представники організацій, які представляють інтереси підприємців, вони спонукають вирішити технологічні проблеми. Це буде дуже великою помилкою. Тому що, не вирішивши проблеми на ідеологічному

рівні, на рівні ідей, наші технологічні кроки можуть бути помилковими. Наприклад, мені як будь-якій людині байдуже, в якому вікні і в скількох вікнах мені наплюють в душу, відмовлять чи нахамлять. В одному вікні це відбудеться чи в десяти. Якщо для вас так краще, то давайте з одного вікна це зробимо.

Нам треба змінити ідеологію виконавчої влади. Ви почитайте будь-який підручник з державного управління, з адміністративного права. Що там написано? Виконавча влада — це гілка державної влади, призначенням якої є виконання законів. А в законах є все, і проти людини, і за людину. Отож завдання виконавчої влади виконувати все? Ні. Головне завдання виконавчої влади записане у статті 3 Конституції: забезпечення, захист прав і свобод людини є головним обов'язком держави, і за це держава відповідальна перед людиною. Ось для чого існує виконавча влада. Але ви ніде не знайдете такого формулювання, у жодному підручнику, в жодній монографії. Якщо ми не змінимо ідеологічне сприйняття виконавчої влади як влади, яка покликана забезпечити реалізацію прав і свобод громадян і захистити їх у випадку порушення цих прав і свобод, — наші технологічні рішення не будуть мати такого позитивного, тривалого ефекту, хоча короточасний ефект і може бути. Тому я, і коли працюю з колегами над законопроектами, і коли ми продумуємо нові кроки щодо адміністративної реформи, завжди закликаю: давайте виходити з ідеології, яку ми маємо запровадити через адміністративну реформу. Ця ідеологія полягає у тому, щоб змінити ставлення держави до людини, змінити стереотип, парадигму відносин держави і людини.

Якщо у нас вважається, що людина є об'єктом управління, а виконавча влада сприймається перш за все як управлінська влада, то це не зміна ідеології. Це повторення нашої тоталітарної радянської ідеології. Якщо ми скажемо, що виконавча влада — це влада, яка покликана забезпечити потреби людини шляхом надання послуг, я зараз не уточнюю, яких, тому що я вже визрів і вважаю, що управлінські і навіть адміністративні послуги — це помилка наша, я вже створив доктринальну ідею щодо цього, не хочу зараз про це говорити, це не стосується цього Круглого столу, але якщо ми так будемо визначати виконавчу владу і в будь-яких законах виходити саме з цього методологічного засновку, ми зможемо зробити багато чого в адміністративній реформі. І щоб ви у цьому не сумнівалися, я вас закликаю, почитайте, коли їдете у метро, на склі правила користування метрополітеном. Якщо ви знайдете там про права пасажира, ви знайдете один рядок. Написано, що пасажир має право провозити предмети такої-то довжини. Це наше єдине

право. Так готується більшість нормативних актів, які регулюються взаємовідносинами посадовця і громадянина. Якщо ми не змінимо цю ідеологію, всі інші наші кроки будуть мати половинчастий успіх.

ОЛЕКСАНДР ПАСХАВЕР — Президент Центру економічних реформ

Я хотів би сказати, що загальне враження від виступаючих приблизно таке. Незадоволення, обурення і мрії про те, як повинно бути. Я завжди говорю про те, що це підхід непродуктивний, оскільки потрібно шукати, чому не виходить, якщо щось не виходить.

Я хотів би розпочати з того, що законодавство — це не причина зміни стосунків, а наслідок. Не виходить гарного законодавства, якщо стосунки не визріли. Або не виходить взагалі законодавство. Приклад із Законом про Кабінет Міністрів. Є якісь підстави, щоб законодавчо його робити, а стосунки не визріли такою мірою, щоб цей закон в потрібному змісті було прийнято. Або візьмемо укази Президента від 15 грудня 1999 року. Ці комплексні укази — це, по суті, нова інституція. Її було прийнято, але вона випередила свій час, і зараз практично всі істотні компоненти цих указів відкинуто. Відновлено стару систему стосунків. Я не хочу сказати, що це погано. Взагалі принцип, коли інституція випереджає час, не такий вже й поганий. Вона готує зміни, але, як правило, працювати вона не буде.

Ми повинні замислитися над тим, що нам заважає, власне, що потрібно змінити. Ми готуємо інституції, ми стараємося, але вони не проходять. Потім, якщо вони проходять, то використовуються у напрямку, прямо протилежному нашим очікуванням. Ми можемо говорити про дерегуляцію, але повірте мені, всі дерегулятивні закони будуть використовуватися в умовах самодержавства бюрократії винятково для нашого ж закріпачення. Тобто, це природний процес. Відносини визначають, як діє законодавство, а не законодавство визначає відносини. Слово «відносини» я визначаю лише у сенсі співвідношення соціальних сил, хто над ким стоїть, хто має більше сил, чиї інтереси переважають. Змінювати потрібно саме це співвідношення. Якби підприємці, які тут були, усвідомлювали, що їм не тут потрібно обурюватися, і трохи різкіше, трохи організованіше, так, щоб бюрократична система відчувала загрозу від таких виступів, тоді б ми мали значно кращі результати. Подивіться, як висловлюють обурення, скажімо, народи двох відомих нам латиноамериканських країн. Іноді танцями, а іноді й чимсь іншим. Я можу сказати, що рівень вимог до уряду, бюрократичної системи у розвинутих країнах дуже давно настільки потужний, що бюрократія

просто вивчила за віки таких жорстких вимог, що існує певна загроза. У нас такої загрози немає. І доки її не буде, ми будемо гратися в реформи. Дякую.

ІВАН ГОЛОСНІЧЕНКО — професор Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Шановні товариші, я хотів би спочатку сказати про ті управлінські послуги, про які тут вже говорилося, і про призначення виконавчої влади, органів державного управління щодо їх надання. Звичайно, тут іде пошук, і навіть у термінології, і говоримо сьогодні про державні послуги, говоримо про соціальні послуги, про управлінські. Чи це помилка, чи, може, й не варто на це звертати пильну увагу? Але я вважаю все-таки, що держава повинна надавати державні послуги, і серед них дійсно є соціальні, управлінські та деякі інші послуги, про які дослідники ще скажуть. Я вважаю, що ці управлінські послуги, які надаються органами виконавчої влади, — це якраз і є створення організаційних умов, в яких реалізуються права і свободи людини і громадянина, в тому числі й підприємців, на захист яких тут дуже багато хто стає, і правильно робить. Але ці управлінські послуги повинні надаватися таким чином, щоб дійсно особа, яка здійснює підприємницьку діяльність і має інші права, відповідала вимогам законодавства і дійсно могла отримувати такі управлінські послуги. Звичайно, треба ще багато працювати над розмежуванням цих понять і категорій.

Тут говорилося про те, що є хазяїн району, і як він скаже, так все й буде, і ніякий навіть прокурор чи інша особа не має втручатися. Або, якщо й буде втручатися, то не буде в цьому ніякого сенсу. Я хотів би сказати, що не випадково адміністративна реформа і перш за все це справа адміністративної реформи — не стільки реформувати урядові установи, хоча це дуже важливо, їх треба приводити у відповідність до об'єктивних функцій, які треба здійснювати у нових умовах господарювання, демократичних. З'являються нові функції, об'єктивно необхідні, соціальні, управлінські, і потрібно для цих функцій створювати відповідний апарат. Але не стільки це є важливим, скільки захист прав і свобод людини і громадянина, поновлення цих прав.

Переходжу до другого розділу нашого сьогоднішнього засідання. Дійсно, тут дуже важливе місце відводиться і захисту позасудовому, який буде здійснюватися на засадах норм Адміністративно-процедурного кодексу. І ще більш важливо, що цей хазяїн району буде відповідати за кодексом адміністративно-процесуальним, коли громадян матиме можливість подати відповідні скарги за Адміністративним

процесуальним кодексом до адміністративного суду, який сьогодні вже передбачений в Законі України про судовий устрій. Чим скоріше буде створена така інституція, тим краще буде і для підприємця, і для пересічного громадянина. Виконавча влада, навіть якби вона була найпрекраснішою владою, не захоче мати цю інституцію — адміністративний суд. Тому що вона знає, що адміністративний суд буде діяти проти її неправильних рішень. А інколи такі рішення об'єктивно чи суб'єктивно приймаються. І, звичайно, ніхто не хоче, щоб потім його поправляли. Та навіть нам не подобається, коли нас поправляють. Внутрішньо ми вже противимось цьому.

Сьогодні дуже важливо підготувати Адміністративний процесуальний кодекс України, хоча Ігор Борисович говорив, що він вже подається до Верховної Ради України, але там ще стільки роботи, повірте мені, там ще є стільки різних важливих моментів, які потрібно уточнювати, переосмислювати. І види упроваджень, які там передбачаються, основним з них буде поновлення прав і свобод людини та громадянина, порушених органами виконавчої влади, і розмежування компетенції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. І скасування реєстрації об'єднань громадян, особливо політичних партій і т. д. Але це все потрібно буде ще виписувати конкретно кожну процедуру, кожну процедуру переосмислювати. Тому що воно є, але ще сире, над ним ще треба працювати. Говорять, що для запровадження адміністративних судів потрібні гроші. Гроші потрібні не тільки для запровадження адміністративних судів, а й для того, щоб люди виписали ці документи. Тому що якщо даром, то ми й дармові, негодні отримаємо нормативні акти.

Крім того, що в законах повинно бути передбачено все, поза тим, що перш за все на законодавчому рівні повинні організуватися відносини в Україні, ми повинні знати, що навіть гарні закони не будуть нічого варті, якщо не буде розроблено чіткого механізму реалізації відповідних норм.

Є ще один кодекс, про який ми сьогодні мовчимо, але який теж стосується прав і свобод людини і громадянина. Це Кодекс України про адміністративні правопорушення, який теж потребує досконалого переосмислення, переопрацювання. Тому що він закладений на старій базі, на засадах кодексу ще соціалістичного, де все працювало проти людини, проти громадянина, а не навпаки. Там, до речі, теж є розділ про провадження у справах про адміністративні правопорушення, який сьогодні виписується за старим зразком. Там є дуже багато помилок,

які не передбачають і права громадянина на захисника: сьогодні Кодекс про адміністративні правопорушення передбачає, що в разі затримання людини і таке інше слід повідомити адміністрацію. І замовчується право телефонного дзвінка затриманого своєму адвокату.

Є ще цілий ряд моментів. Скажімо, Верховна Рада прийняла два нормативних акти. Це Митний кодекс України і Цивільний кодекс України. Президент України не підписав Цивільний кодекс і не підписав Митний кодекс. Але аргументування, які сьогодні є, і в пресі вони опубліковані, про те, що Президент не підписав Митний кодекс у зв'язку з тим, що в ньому посилення не на чинний Цивільний кодекс, який прийняла Верховна Рада. То що ж виходить? Митний кодекс повинен прийматися з посиланнями на старий Цивільний кодекс, а потім, коли приймуть Цивільний кодекс, тоді Митний знову нікуди не годиться. До нього треба знову вносити зміни і доповнення. Я думаю, ці нормативні акти повинні також прийматися в пакеті. І, отже, в пакеті повинні прийматися й такі правові акти, як Адміністративно-процедурний кодекс і Адміністративний процесуальний кодекс.

Я буду продовжувати говорити, незважаючи на протидію, що оскарження дій органів виконавчої влади — це стадія провадження у справах про надання суб'єктам адміністративно-правових відносин управлінських послуг. Тому ці два законопроекти повинні подаватися також в пакеті. І треба прагнути подання у Верховну Раду цілого ряду нормативних актів, які регулюють відносини споріднені, щоб потім ми бачили, що ж ми приймаємо, що вони будуть регулювати, який предмет регулювання, і що з цього отримають наші громадяни.

ВІРА НАНІВСЬКА — директор Міжнародного центру перспективних досліджень

Дуже приємно, що є чітко сформульована і сформована громадська позиція щодо поведінки органів влади. Я сподіваюся, що це буде мати серйозний вплив на владу. Але мені здається, що не можна плутати цю сформульовану позицію, хоча й дуже добре сформульовану, з реформою. Це так само, як очікувати обіду і думати, що цього достатньо для того, щоби кухар міг щось приготувати. Ці рецепти, і розуміння матеріалів, і всі процедури — це зовсім інша матерія, і вони не мають жодного відношення до того, що отримує потім споживач. Це зовсім різні речі. Я думаю, це треба усвідомити і пам'ятати, що всі дії з громадськими кроками мають бути активними і чіткими в цій сфері. Тоді вони можуть мати вплив і вимагати якихось відповідей на це. Але не сподіватися, що це і є відповідь.

З чого ж починається реформа? Сьогодні висловлювали різні точки зору. Пан Коліушко, звичайно, вважає, що вона починається з закону. Є позиції і практика у розвинених демократичних країнах, що закон — це останній крок виразу політики реформ, яка вже пройшла якийсь шлях і обдумання, і обговорення, і узгодження, і політичне узгодження. І тоді вона виражена вже в законі. А не спочатку закон. Можливо, про це треба думати. Мені здається, що для нас сьогодні найважливіше завдання — старатися зрозуміти, чому ми п'ятий рік говоримо про те саме. В мене взагалі це перше було приємне, але решта дуже сумне і песимістичне. Ми говоримо про це одне нещасне вікно вже п'ять років, ми говоримо про адміністративну реформу так само неструктуровано, так само все перемішано в одну купу. Якесь мрії про щастя змішуються з кроками конкретними.

Якщо говорити про зміни, то це теж якась технологія. І якщо не з'ясувати для себе, як ми розуміємо зміну, то я думаю, ми ніколи не зробимо реформи. Якщо ми баченням майбутнього підставляємо суть реформ, це страшенна помилка, бо всі ми маємо різні бачення. Наші стратегії — це мрії про щастя. Це не стратегії зміни. Зміна є обмежена, відноситься до дуже конкретних кроків. Це фіксує все. Щодо адміністративної реформи, звичайно, мова йде про інституції. Але до цього часу ми не спромоглися ніяк визначити ці інституції. Воно записано, всюди про нього говорять, тільки якимось чином Україну воно обминає.

Структура, процедури, стандарти, вміння. Всі інституційні зміни в країнах Центральної Європи дуже жорстко планувалися саме таким чином. У наших планах реформи взагалі це не структурується ніяк. Також і зміна має таку саму жорстку процедуру. Це точне бачення цілі, розуміння, що саме буде мінятися, тобто, яка проблема, чому це має мінятися і що в ній має мінятися. І узгодження того. Якби ми окремо розділили узгодження цілей, а потім узгодження проблем, а потім, в який спосіб ми їх узгоджуємо, то ми би мали в 100 разів більше можливостей для порозуміння. А оскільки кожен відстоює свій повний варіант уже 5 років, то і времо на тому, і кожен відстоюватиме своє.

Кожна інституційна зміна стосується того, що є зверху і того, що криється десь у глибині. Зверху є цілі, структури, ці процедури, стандарти і вміння, на них можна впливати. Вони є сформульовані, регульовані. Є ще інша, як в айсберга, площина, на неї важко впливати, і тому не треба ставити собі таке завдання. Це культура, почуття, відношення, історія, спадщина. На них ми не можемо вплинути прямо, то давайте їх не вносити у плани стратегічні, що ми будемо культуру міняти. Слід

змінити те, що можемо змінити. Я роблю те саме, що робимо ми всі. Ми висловлюємо свої болі. Ці болі, на жаль, ніяк не можна зменшити, задовольнити, тому, напевно, ми теж проведемо семінар з адміністративної реформи, і ще раз можемо все повторити.

ОЛЕКСАНДР ПЕТРИШИН — заступник директора НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПН України

Я хотів би почати з того, що дуже гарно цю проблему сформулював Вадим Борисович Авер'янов: ідеологія чи технологія. Як на мене, а я мав можливість брати участь в цих перегонах, починаючи з розробки Закону «Про державну службу», десь із 1991 року, тобто вже більше 10 років ми займаємося цими питаннями, то найголовніший недолік цього полягає в тому, що ми з багатівіковою традицією дуже багато говоримо про ідеологію. Ми говоримо про ідеологію, про ідеї, про те, як це назвати. Це, звичайно, важливо, дуже цікаво. Але це цікаво для вузького професійного кола осіб. Якби зібралися професори з юридичної спеціальності — це для нас цікаво. Чи це адміністративні послуги, чи це соціальні послуги, чи якісь інші послуги. Але для реформи, для законодавчого регулювання цих реформ, для проведення цих реформ це питання вторинні. Людей дійсно цікавить питання про те, є ці послуги чи їх немає. Можна, звичайно, говорити й про ідеологію, безумовно. Без ідеології, без мети також цього не буде.

Я би поставив питання по-іншому: як іти? Через ідеологію до технології чи навпаки? І ми, якщо ми юристи, повинні йти через технологію до ідеології. Ми повинні йти через те, про що тільки-но йшла мова, — через зміни. Через інституційні, процедурні зміни, через пропозиції, нові законопроекти, через нові проекти указів та інших нормативно-правових, підзаконних актів. І таким чином вийти до цієї ідеології. Кінець кінцем люди, пересічні звичайні громадяни повинні відчутти, що щось змінюється. Не щось говориться по-іншому, а щось змінюється.

Що для цього потрібно зробити? Для цього, як гарно написано у розданих нам матеріалах, треба нам на нашу науку адміністративного права чи державного управління подивитися трохи по-іншому. Потрібно реформувати, як тут слушно сказано, саму мову цієї науки. Зовсім недавно, ще місяць чи два тому, ми серйозно говорили на таких наукових зібраннях про те, чи є взагалі управлінські послуги. Більше того, я можу сказати, що далеко не в кожному підручнику, далеко не в кожній монографії вітчизняній з адміністративного права ви можете зустріти цей термін. Ми робимо вигляд, що дискутуємо з таких питань.

Ми зовсім серйозно говоримо про чиновників, чиновники винні у багатьох речах. Або, наприклад, також серйозно обговорюємо проблему про статус районної ради в місті. Здавалося б, хіба ці питання потрібно обговорювати? Їх давно вже потрібно вирішувати. Скажімо, питання про статус районної ради в місті. Якби в нашій державі хтось серйозно рахував гроші, то, звичайно, ніяких районних рад в містах вже давно би не було. Чому я про це кажу? Тому що я був депутатом районної ради в місті Харкові, однієї з центральних рад, я бачив, як вона працює, для чого вона створена. Але коли постало питання про реорганізацію місцевого самоврядування в тому ж Харкові, несподівано вийшли трудящі з плакатами «Залишіть нам районні ради». Зрозуміло, про що йде мова. Тому я в цьому вбачаю певну гру. Ніби так, а ніби не так. І ніби потрібна адміністративна реформа, і ніби треба, щоб воно збереглося так, як є.

Недавно ми розробляли проект кодексу правил поведінки державних службовців. Дуже багато ми витратили часу на те, щоб обговорити: це ПРАВИЛА поведінки державних службовців чи це ОСНОВНІ правила поведінки державних службовців. Чи це правила ПОВЕДІНКИ державних службовців чи це ЕТИЧНІ правила державних службовців? Я маю право про це говорити, тому що я говорив про це й тоді, коли це обговорювалося. Це не ті проблеми, які ми маємо вирішувати. Як каже Вадим Борисович, ці правила повинні бути маленькі, компактні і висіти в кожній посадовій особі, у кожного державного службовця над столом. Хоча, звичайно, якщо подивитися фундаментально на ці проблеми, то це наслідки тієї ситуації, яка склалася не тільки в нашій країні, я маю на увазі в більш широкому плані.

Тут треба чітко розуміти таке. У світі склалося дві системи політичного владарювання. Одна система збудована на тому, що створюється держава, потім вона створює привідні паси, за старою термінологією, потім від приводних пасів до об'єднань, до громадян, й індивід, громадянин є для держави чи об'єктом управління, чи взагалі невідомо ким, матеріалом для вирішення якихось державних проблем. І інша система, коли дійсно на першому місці є індивід, його права. Це ми все чудово знаємо. Якщо ми хочемо прямувати до другої системи, то ми не повинні говорити і не повинні розуміти статусу цієї посадової особи як хазяїна району чи начальника району. Він не хазяїн і не начальник, він менеджер, якого я найняв для того, щоб він вирішував наші загальні справи, і якому я до того ж плачу заробітну плату. Хоча це, може, й не зовсім менеджер, тому що він має особливий статус, він таки має владу. Як

кажуть французи, він «агент держави». Не без того, але він все-таки менеджер. А якщо хазяїн, начальник, то в межах закону. А ми, коли писали проект закону про державну службу, подумалися до такої цікавої речі. Ми записали до цього закону статтю, що всі наукові дослідження у галузі державної служби організує і проводить Голова держслужба. Я відчуваю і свою власну провину в цьому. Вийшло так, що всіма питаннями реорганізації, реформування державної служби опікується сама державна служба. Безумовно, зрозуміло, як вона ними опікується.

Ще про те чи відбувається реформа і як вона відбувається. Я думаю, що все-таки відбувається. Звичайно, у важких умовах, але нормальним, еволюційним шляхом. Конкретного результату, про який ми говоримо, завтра і післязавтра не буде, і через рік, і через два. Через 5-10 років, можливо, щось буде. Важлива тенденція. Суспільство, звичайно, захищається від всяких нововведень, які йому намагаються запропонувати чи нав'язати. І найголовнішим інструментом захисту цього суспільства є держава. Це нормальний стан.

Наприклад, державні службовці чи політики — багато про це говорили і писали, коли обговорювали закон про державну службу. Приходили державні чиновники вищого рангу зі всіх державних інститутів: з Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Міністер юстиції приходив, приходили від адміністрації Президента. Сідали навпроти групи, яка займалася законом, і говорили: як це так, що я не державний службовець. Як таке може бути? Нічого, пройшло 10 років, для нас це великий строк, для держави це небагато. І вже, будь ласка, в указі Президента читаємо, що це політичні службовці. Є прогрес? Є. Не в такому вигляді це зроблено? Звичайно, не в такому. Але можна це якимось чином реформувати, вдосконалювати. Тобто процес триває.

З приводу закону: чи законом закріплюють те, що склалося, чи закон повинен нав'язувати якісь ідеї. В чому, на мій погляд, полягає проблема цього закону. Я думаю, що проблема закону, соціологічне підґрунтя має в тому, чи може конкретне суспільство передбачити якісь тенденції свого розвитку, чи знає воно, чого хоче, чого очікує, чи відпрацьовані якісь соціальні технології чи ні. Тому сьогодні будь-який закон, важливий для адміністративної реформи, важко прийняти, бо суспільство не знає, чого хоче, на відміну від того, про що говорив мій колега. І розклад в парламенті, про який написав Ігор Борисович, як раз і свідчить про те, що суспільство не знає, чого воно хоче на сьогоднішній день. А ще важче такий закон виконувати. Його можна навіть прийняти. Ми багато прийняли законів, які не відображають реальний стан

очікувань суспільства. Ну й що? Знову я пошлюся на Ігоря Борисовича. Він каже, що закон про державну службу виконується тільки в частині доплат за ранги. А багато інших речей, які туди закладені? На них просто не звертають уваги.

ЮРІЙ ЄХАНУРОВ — народний депутат України, Уповноважений Президента України з питань адміністративної реформи

Питання таке: кому потрібна у нашому суспільстві ця адміністративна реформа? Поглянемо на громадські організації. Тут говорилося про те, що саме підприємці чомусь дуже активні в цих питаннях. Чому не дають, наприклад, товариству захисту тварин займатися цією темою? Ви знаєте, чомусь не ходять й не прийшли сюди ці люди, які займаються захистом чогось. Я думаю, після того як «зелені» пішли у відставку, то напевно, вже й докільням не будуть сильно перейматися на цьому рівні. А старі дисиденти, які у нас були, трошки постаріли, заспокоїлися, а молоді вирішили йти в тіньову сферу, вони краще обходять нашу владу і живуть нормально.

Тому питання в тому, хто стане рушійною силою в нашому суспільстві, кому саме потрібна ця адміністративна реформа. На мою думку, це, напевно, перш за все, такі підприємці. От кажуть: два великі блоки прийшли сьогодні до Верховної Ради. В чому полягає різниця між ними по відношенню до підприємців, до приватної власності, до всіх питань, які пов'язані з підприємництвом, і так само до адміністративної реформи, й до громадянського суспільства? Блок «За Єду» хоче законсервувати чинну систему влади. Я про це говорив у грудні, як тільки вони утворилися. Який в них ідеал? Чиновник визначає сектор діяльності для підприємця, призначає йому обсяги бізнесу, розмір «отката», і цей підприємець має працювати саме таким чином. Це для них «ідеальна» схема, яка будується сьогодні в Україні. Якщо цей чиновник, наприклад, — хазяїн району, то я можу чітко визначити, де його бізнес, які підконтрольні йому структури працюють і т. п. Це система, яку впроваджують і хочуть «закріпити» вже сьогодні, має своє відображення у великому блоці, і туди ж заганяють тих же бізнесменів, йде клановий розподіл матеріальних ресурсів і прав, які їм надаються, сфер, де їм працювати.

Наш блок «Наша Україна» все ж таки вважає, що ми повинні відстоювати інтереси тих нових власників, які з'явилися сьогодні в Україні. Мають бути правила гри, однакові для всіх, щоб не було рівніших серед рівних українців. І тут виникає тема, якраз пов'язана з тим, що

потрібно, щоб так було, які закони потрібні українцям, щоб так сталося. З цими питаннями тісно стикаються питання законодавчих перспектив адміністративної реформи. В Координаційно-експертному центрі об'єднань підприємців України ми домовилися про те, що в травні ми проведемо наше засідання, де визначимо перелік законопроектів для Верховної Ради від імені підприємців. Створимо пакет. Я дуже хотів би, щоб учасники цього Круглого столу сьогодні досягли згоди з приводу названого сьогодні Ігорем Коліушком і колегою Віктором Тимошуком переліком законопроектів, необхідних для життєздатності адмінреформи, які до цього часу ще не прийняті Верховною Радою. Наприклад, Закон про Кабінет Міністрів. Я цілком погоджуюся, що це ключове питання, і це питання, можливо, навіть майбутніх 300 голосів. Система центральних органів виконавчої влади, державна служба, адміністративно-процесуальний кодекс, адміністративно-процедурний кодекс. Разом з тим, я хотів би особливо наголосити на законі про адміністративно-територіальну реформу. Саме через його відсутність не буде працювати бюджетний кодекс, він не може працювати сьогодні реально, бо він «провис», коріння не торкнулося землі. Тому питання адміністративно-територіальної реформи, цієї польської гміни чи прибалтійської волості, в Україні має знайти свою відповідь. Ще одне — зміни до закону про місцеві адміністрації і про органи місцевого самоврядування. Я погоджуюся з колегою про райони в місті. В моєму колишньому окрузі в місті Житомирі на 300 тисяч населення є дві районні ради і є міська рада. Те ж саме у всіх містах, де біля 300 тисяч населення. Ну, що це таке? І не можна ніяк цих чиновників «ліквідувати», скоротити. Треба приймати якесь виважене «командирське» рішення — це питання політичної волі.

Разом з тим, є питання, пов'язані з тим, що сьогодні ми маємо 684 бюджети, в тому числі 171 місто обласного підпорядкування, все інше — це райони. Районами керує реально призначений чиновник. Таким чином, орган місцевого самоврядування — районна рада, співвідношення у зв'язку з новою формульною системою, яку диктує бюджетний кодекс. Нам треба все це привести в якусь певну відповідність. І саме тому питання на місцевому рівні надзвичайно важливі. Під час виборів ми об'їхали майже всю Україну. І всюди стикалися з питаннями в основному місцевого рівня. Їм до нашого Києва далеко, в Києві всі однакові і т. д. Я пропоную цей перелік законопроектів, запропонований тут, вважати своєрідним «пакетом» для наших висновків і рішень. У всякому разі у фракції «Нашої України» ми беремо цей пакет за

орієнтир для наших дій. А для двох інститутів -організаторів цього Круглого столу це вже буде певна реалізація їхньої роботи. І ще я хочу подякувати нашим організаторам, бо мені було дуже цікаво. Ви ж знаєте — я давно не був присутнім на Круглих столах від початку до кінця. Дякую.

СВІТЛАНА ОЗІРСЬКА — Українська академія державного управління при Президентіві України

Шановні колеги. Мабуть, ми з Юрієм Івановичем працюємо на одній хвилі роздумів. Тому що в мене виникли ті ж самі коментарі і кілька зауважень, які б я хотіла висловити. Щодо теми другої частини — законодавчих перспектив адміністративної реформи. Мені здається, що її треба розглядати в більш широкому контексті, в контексті перспектив систем політичної влади, про що сказав Юрій Іванович. Питання полягає в тому, хто головний гравець в державі і хто запроваджує правила гри і правила процедур. Якщо залишається система, яка існує сьогодні, — система державного управління президентсько-парламентська, то немає нічого дивного, що всі ініціативи були сформовані на підзаконних актах, нормативних актах через Президента України і Кабінет Міністрів як його опосередкованого виконавця. Оскільки Президент сьогодні є основним хазяїном в державі, є абсолютно логічним, що він під себе робить адміністративну реформу. З одного боку, він бере відповідальність за проведення змін в країні. Бере відповідальність — це умовно сказано, тому що він не відповідає за результати, а перекладає це на Кабінет Міністрів. Але все-таки бере відповідальність за внесення якихось змін в чинну систему. Абсолютно справедливим є те, що він вносить ці зміни під себе.

Друге питання, чи є законодавчі перспективи. Якщо у нас стане гравцем парламент і парламент буде мати право, і, відповідно, повноваження, а, відповідно, візьме на себе весь тягар змін, тоді можна говорити про якісь законодавчі перспективи. Пан Януш Гонціаж, який тут присутній, може підтвердити, що парламент Польщі, який є основним в цій республіці, провів свої реформи в основному через закони. Тут немає нічого дивного. Президент, який виконує представницькі функції і не має такого сильного положення в країні, як у нас, в Україні, не може видавати акти, які б виконувалися цілим населенням. Тому питання законодавчих перспектив — це питання перспектив системи.

Питання, яке тут поставлено, — взаємостосунки між ідеологією і технологією. Знову ж питання Юрія Івановича. Кому потрібна

адмінреформа? Ми вже з'ясували, що сьогодні — перш за все Президенту, для підкріплення його президентської влади. Потрібна вона парламенту чи Кабінету Міністрів? Важко сказати, мабуть — ні. Той Закон про Кабінет Міністрів досі не пройшов і не подолав вето Президента, тому що абсолютно логічним і закономірним є те, що парламент не формує уряд, який би відповідав за його кроки. І те, що він зробив на поступку Президенту — прийняв свій закон і не зміг його до кінця довести, приводить до роздумів, що парламенту він абсолютно не потрібен. Чи потрібна населенню адміністративна реформа? Так, потрібна. Але наскільки слабкі наші громадські організації, які не можуть донести ці потреби і сформувані парламент в тих структурах, які зможуть ці потреби запровадити законодавчо, — це теж проблема.

Проблема адміністративної культури. Хоч говорили, що ми не маємо права впливати на культуру, — ні, ми маємо право і повинні це робити. Тому що реформа — це перш за все відношення і зміна стосунків. Адміністративна культура — досягнення консенсусу, переговорів, чого у нас немає, — ми повинні цьому вчитися і повинні цьому вчити. Тому ми повинні теж враховувати в адміністративній реформі зміну адміністративної культури поведінки між громадянами і органами виконавчої влади. І зрештою, як ще одне підтвердження того, що це повинна бути не технологія перш за все, а ідеологія, тут є спірні точки зору, адміністративна реформа — це інструмент досягнення мети. Мета — до чого ми йдемо, для чого нам потрібні ці зміни. Адміністративна реформа — це реформа того, що вже існує. У нас проблема в тому, що ми не реформуємо, а змінюємо повністю систему або будуємо. Якщо ми відмовилися від старої адміністративної системи, то будуємо нову, а не змінюємо її. І парадокс в тому, що адміністративна реформа, яка покликана внести якісь зміни, перш за все повинна побудувати, а потім вже вдосконалювати.

КСЕНІЯ ЛЯПІНА — Віце-президент Інституту конкурентного суспільства

Ми дуже вдячні всім за жваве обговорення документа, проекту очікувань. Ми розуміємо, що він дещо провокативний, що він нас ставить в умови, коли ми під іншим кутом дивимося на те, що вже роками склалося і про що казали науковою і адміністративною мовою. А ми намагаємося подивитися на це з точки зору громадянина. Але я маю надію, що з урахуванням всіх зауважень, які сьогодні називали, ми зможемо покращити цей документ. І будемо дуже вдячні за письмові зауваження

від тих, хто мислить науково, хто може допомогти нам краще сформулювати наші очікування. По-друге, я хочу сказати, що було дійсно дуже цікаво. Громадські організації — зараз ми дійсно більше представляємо підприємницькі організації, які більше зацікавлені в результаті, але в цілому це процес громадських організацій — не можуть і не будуть підміняти державу. Ми не можемо дати відповідь чітку, як треба дійти до тих результатів, яких ми очікуємо. Але ми точно хочемо сформулювати, що ми очікуємо. І хочемо оцінювати владу за тим, чи вона може нам відповісти, як ми маємо прийти до того, що ми очікуємо, чи ні. І нам не потрібна влада, яка не може відповісти, як. Це вже критерій оцінки. Хто відповість нам на питання «як». Чи це буде політична система, тобто через ідеологію. Чи це буде адміністративна система — через технологію. Я не знаю. Але хтось нам таки має відповісти, і хтось таки має дійти до того результату. А ми будемо зі свого боку організувати громадський контроль. Чи ми йдемо у потрібному напрямку, чи щось змінюється у тому напрямку, який нам потрібен. З погляду громадян в принципі ми не хочемо протиставляти різні шляхи, ідеологічні, технологічні. Нам потрібні будь-які шляхи. Нам потрібна зміна парадигми і зміна конкретних процедур. І найголовніше. Шановні, воно нам потрібне сьогодні. Бо ми, підприємці, живемо сьогодні. І годуємо свої сім'ї сьогодні. І не можемо чекати ще 10 років, коли перебудується щось дуже велике. Хоча б маленькі кроки, але робити треба, для того, щоб ми відчули, що це велике взагалі хоч якось здатне перебудуватися. Ми хочемо відчути покращання сьогодні. І, на нашу думку, напевно, цього можна досягти.

ІГОР КОЛУШКО — Голова Центру політико-правових реформ

Як останнє слово від Центру політико-правових реформ я хочу наголосити кілька тез. По-перше, висловити вдячність усім, хто прийшов на цей семінар. Я дуже радий, що ви так активно відгукнулися. Принаймні щодо тих, кого запрошував Центр політико-правових реформ я можу сказати, що я навіть не очікував такої присутності. Можливо, це було частково обумовлено тим, що це перший захід, який я проводжу не як народний депутат. Тому я особливо вдячний всім колегам, які відгукнулися і взяли участь.

По-друге, кілька тез, які прозвучали, хочеться прокоментувати. Дійсно, проблема законодавчого врегулювання і підзаконного врегулювання актуальна. Але, по-перше, наскільки мені відомо, не відповідає дійсності те, що сказала Віра Нанівська, що в демократичних країнах законами реформи закінчуються. Як я знаю, і, зрештою, Світлана Озір-

ська розставила крапки над «і», сказавши також, що в Польщі адміністративна реформа була почата і завершена прийняттям законів і втіленням їх в життя. В принципі, більше нічого й не було. Решта — це була підготовка адміністративної реформи. У нас інша ситуація, тому я визнаю те, що треба рухатися іншим шляхом. Треба пробувати приймати закони і пробувати проводити ті реформи, які можна провести без цих законів на місцях, на середньому рівні, де можна. Я переконаний, що обидва ці шляхи є правильними. І добре, якщо вони будуть рухатися назустріч один одному. Але з точки зору якості проведення адміністративної реформи і пришвидшення її результатів, звичайно, прийняття відповідних законів — це найкоротший шлях. Можна було б наводити багато прикладів, як «указний» варіант проведення адміністративної реформи приводить до шарахань то в один бік, то в інший. І в результаті багато заходів, які називаються проведенням адміністративної реформи, приносять більше шкоди, ніж користі. Майже кожен указ Президента, пов'язаний з адмінреформою крім певних позитивних моментів має і негативні моменти, тому що він не в повній мірі був цілісний внутрішньо.

Ще одне, що хочеться відзначити щодо виголошених виступів. Це критичне згадування у виступі Лариси Лещенко, про те, що ми вживаємо в «Очікуваннях громадян України від проведення адміністративної реформи» терміни «адміністративні послуги» чи «управлінські послуги». Мовляв, ніхто не знає, що це таке. Коли ми пробуємо прийняти відповідний закон, то нам кажуть: вибачте, а що це таке, цього немає. Я вперше сьогодні почув, коли на такому науково-громадському семінарі також критикувала, що ми не маємо права вживати те, чого хтось не розуміє. Але ж де тоді можна вживати і де тоді можна відстоювати свою позицію, свою думку, яка відповідає і зарубіжному досвіду, і обґрунтована багатьма нашими науковцями? Так, дійсно, в законах сьогодні цього поняття ще немає. Є тільки загальне поняття «державні послуги» в одному законі. Але з чогось треба починати. Зрештою, в книжечці «Адміністративна реформа для людини», яка сьогодні роздавалася, ми спробували це все розписати, пояснити цю термінологію. Я вважаю, що це лише один з перших кроків і ніякої проблеми тут немає.

Думаю, що добрим завершенням нашого семінару, як вже було сказано Дмитром Ляпіним, буде направлення у Верховну Раду цього документа, переробленого у форму звернення до депутатів Верховної Ради від учасників сьогоднішнього Круглого столу з вимогою реалізувати адміністративну реформу в такому контексті і прийняти ці закони. Якщо ніхто не заперечує, то це може вважатися нашим спільним рішенням.

**ЗВЕРНЕННЯ УЧАСНИКІВ КРУГЛОГО СТОЛУ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ІV СКЛИКАННЯ:
ОЧІКУВАННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ВІД ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

Суспільство очікує, що адміністративна реформа повинна проводитися в інтересах громадян України, і служіння їм має бути пріоритетним завданням виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Це означає, що в першу чергу діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб повинна бути спрямована на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян, а також на надання адміністративних послуг. Держава повинна відмовитися від намагання владарювати над суспільством і може втручатися у сферу приватного життя та приватної ініціативи лише у тих випадках, коли це обґрунтовується реальною необхідністю забезпечення суспільних інтересів. Досягненню цих цілей повинні сприяти підвищення публічності і прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також відповідальності їх посадових осіб.

Громадські організації як представники громадян України переконані, що система державного управління повинна будуватися на таких засадах:

- 1) **раціональна та ефективна система органів влади;**
- 2) **чиновники — «слуги народу», які усвідомлюють, що утримуються на гроші платників податків;**
- 3) **єдині, чіткі, зрозумілі і справедливі правила відносин між органами влади та громадянами;**
- 4) **невідворотність дії норм закону для всіх осіб (в тому числі для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування);**
- 5) **зручність для громадян процедури одержання адміністративних послуг, високі професійні стандарти якості адміністративних послуг;**
- 6) **залучення громадськості до прийняття владних рішень;**
- 7) **реальна підзвітність і підконтрольність влади громадянам через оприлюднення звітів та інформації про діяльність органів влади;**

- 8) **швидкий та ефективний судовий захист прав і свобод громадян;**
- 9) **партнерська, паритетна і конструктивна співпраця органів влади та громадських організацій.**

Тому під час проведення адміністративної реформи необхідно зробити такі кроки:

а) У сфері надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування:

1. Закріпити за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування надання лише тих адміністративних послуг, які держава в змозі гарантувати. Під адміністративними послугами розуміються послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за ініціативою громадян та юридичних осіб і є необхідною умовою реалізації їх прав, свобод та законних інтересів (до них належать, зокрема, видача дозволів, реєстрація, соціальні послуги: призначення пенсій та субсидій).

2. Суттєво зменшити кількість різних дозвільних та реєстраційних документів і водночас встановити прості, прозорі та зручні для громадян процедури одержання цих документів. Впровадити процедури, за якими громадяни подають в один орган документи, які необхідні для одержання дозволів чи для реєстрації, та одержують через деякий час оформлені дозволи чи реєстраційні документи у тому ж самому органі (так звана процедура «одного вікна»).

3. Звести до мінімуму витрати часу громадян на одержання адміністративних послуг.

4. Адміністративні послуги повинні бути платними лише у тому випадку, коли громадянин має вибір — чи користуватися цими послугами, чи ні.

5. Встановити стандарти якості адміністративних послуг для того, щоб громадяни мали можливість оцінювати якість надання кожної послуги.

б) У сфері державного регулювання господарської діяльності:

1. Впорядкувати контрольні функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з тим, щоб ліквідувати дублювання цих функцій і усунути необґрунтоване втручання у здійснення господарської діяльності.

2. Зменшити підстави для проведення перевірок господарської діяльності громадян та юридичних осіб, а також їх кількість.

3. Зменшити обсяги обов'язкової звітності.

4. Запровадити в окремих секторах економіки саморегулювання, а також делегування державою управлінських функцій недержавним інституціям (громадським організаціям, органам професійного самоврядування).

в) У сфері захисту прав та інтересів громадян, порушених внаслідок рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб:

1. Вдосконалити юридичні гарантії додержання прав і свобод громадян органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

2. Підвищити ефективність і доступність для громадян адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, забезпечити принципи прозорості та неупередженості у застосуванні адміністративного оскарження.

3. Створити адміністративні суди як систему спеціалізованих судів, які розглядатимуть справи «особа проти держави».

4. Зробити простою і доступною для громадян процедуру визнання у судовому порядку недійсними нормативно-правових актів та інших рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

5. Вдосконалити процедуру оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення.

6. Строки для оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб повинні бути розумно великими, а строки для розгляду цих скарг у адміністративному провадженні — розумно короткими.

г) У сфері повсякденних стосунків між державним службовцем та громадянином:

1. Державні службовці та службовці органів місцевого самоврядування повинні надавати компетентні та зрозумілі для громадян письмові роз'яснення щодо застосування законодавства.

2. Підвищити рівень компетентності, виконавчої дисципліни та ділової культури державних службовців і службовців органів місцево-

го самоврядування нижчої ланки, які безпосередньо спілкуються з громадянами та розглядають їх звернення.

3. Припинити практику перекладання обов'язків, виконання яких є властивим «бюрократичній машині», на громадян (наприклад, відмовитись від необхідності одержання громадянином різноманітних довідок, які підтверджують його право на одержання того чи іншого блага).

4. Обов'язково мотивувати всі прийняті рішення та доводити таке мотивування до відома громадян.

5. Під час провадження адміністративних справ адміністративний орган повинен забезпечити громадянину реалізацію його прав:

— права бути попередженим про початок провадження у справі, рішення у якій стосується його прав та інтересів;

— права бути вислуханим перед прийняттям рішення.

6. Постійно усувати умови для вчинення корупційних діянь.

Важливі вигоди для громадян можуть бути одержані через підвищення прозорості публічної діяльності та розвиток інститутів громадянського суспільства.

Такими вигодами є:

1. Реалізація політичної відповідальності перед громадянами осіб, які обіймають політичні посади.

2. Підвищення прозорості та зрозумілості для громадян як стратегічних цілей політики, так і змісту поточної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

3. Вплив громадян як безпосередньо, так і через громадські організації, що представляють їх інтереси, на процес підготовки нормативно-правових актів та інших управлінських рішень.

Для одержання цих вигод необхідно зробити такі кроки:

1. Нормативно-правові акти, якими регулюється діяльність громадян, повинні бути доступними для них (як на стадії підготовки, так і на стадії реалізації) для проведення різних форм публічного (громадського) обговорення.

2. Вимоги нормативно-правових актів повинні бути чіткими і простими для розуміння громадян. Обов'язковою умовою має бути обґрунтування очікуваного впливу кожного проекту нормативно-правового акта на інтереси суб'єктів господарювання, населення (споживачів) та держави.

3. Державні службовці та службовці органів місцевого самоврядування повинні публічно обґрунтовувати необхідність прийняття не лише популярних рішень (наприклад, щодо підвищення розміру пенсій, введення нових видів соціального захисту), але й непопулярних рішень (наприклад, щодо запровадження нових податків, додаткових обмежень у здійсненні господарської діяльності).

4. Повинна широко оприлюднюватися детальна інформація про функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також про порядок їх роботи, зокрема, про порядок надання цими органами управлінських послуг і оскарження рішень, дій або бездіяльності цих органів або їх посадових осіб.

Для досягнення вищевказаних результатів, серед іншого, мають бути прийняті такі законодавчі акти:

— закони «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», які на основі Конституції України врегулюють повноваження цих органів, їх організацію та порядок діяльності;

— закон «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні», який надасть можливість об'єднання територіальних громад та інші можливості розвитку місцевого самоврядування;

— нова редакція закону «Про державну службу», яка, з одного боку, підвищуватиме престиж державної служби і умови фінансового забезпечення державних службовців, а з іншого, — встановлюватиме нові вимоги щодо рівня їх професійності та якості праці;

— закон «Про підзаконні нормативно-правові акти», який впорядкує підзаконну нормотворчу діяльність органів влади;

— Адміністративно-процедурний кодекс, який врегулює процедури діяльності органів влади щодо розгляду звернень громадян, в тому числі з надання адміністративних послуг, а також впорядкує діяльність органів влади щодо прийняття ними управлінських рішень, які зачіпають права і законні інтереси приватних осіб, в тому числі здійснення контрольних повноважень органів влади;

— Адміністративний процесуальний кодекс, необхідний для реалізації конституційних положень щодо визначення порядку оскарження до адміністративних судів рішень, дій та бездіяльності всіх органів влади, їх службових і посадових осіб;

— Кодекс про адміністративні проступки (на заміну сьогодишньому Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Громадські організації як представники громадян України будуть постійно відслідковувати ефективність кроків, які робитимуть законодавча та виконавча гілки державної влади, місцеве самоврядування для реалізації прагнень громадян, заявляти про свою позицію стосовно діяльності всіх державних інституцій, пропонувати власне бачення щодо тих чи інших питань. При цьому буде оцінюватися якість та дієвість законів та інших нормативно-правових актів, а також реальні наслідки для громадян.

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

є аналітичним центром, недержавною неприбутковою організацією, створеною у листопаді 1996 року з метою сприяння проведенню реформ у політичній і правовій сферах та реалізації нової Конституції України шляхом проведення аналітичних досліджень, підготовки проектів нормативних актів, здійснення незалежної юридичної експертизи законопроектів, організації семінарів, конференцій та поширення правової інформації.

Голова Центру — Ігор Коліушко, народний депутат України у Верховній Раді 2 та 3 скликань, займав посади секретаря та першого заступника Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, з 1997 по 2001 рік член Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи. Автор та співавтор понад 20 законопроектів в галузі конституційного права, адміністративної та судової реформ, розглянутих Парламентом України.

Спрямовувати діяльність Центру та надавати йому наукову підтримку допомагає консультативно-дорадчий орган — Науково-програмна рада, до складу якої входять провідні науковці та представники органів влади.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ АКТИВНОСТІ ЦЕНТРУ

Адміністративна реформа. Від заснування Центру це пріоритетний напрямок його діяльності. Експерти Центру брали участь у підготовці Концепції адміністративної реформи в Україні, проектів законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про службу в органах державної влади» (нова редакція), «Про управління послугами» та інших. В 2000 році для уряду В. Ющенка Центр підготував рекомендації щодо прискорення адміністративної реформи, в тому числі 20 проектів законів, указів Президента та постанов уряду. Результати теоретичних досліджень Центру викладені в науково-практичному нарисі «Адміністративна реформа для людини» (2001 рік).

Судова реформа. Експерти Центру взяли активну участь у підготовці судової реформи в Україні, в опрацюванні нової редакції закону «Про судоустрій». Розроблено проекти законів «Про третейські суди», «Про прокуратуру» (нова редакція) та «Про Національне бюро розслідувань», а 2001 року Центром опрацьовано шість із десяти законопроектів «малої судової реформи». Центром підготовлено правову базу для створення адміністративних судів в Україні, зокрема, проекти закону «Про адміністративні суди» та Адміністративного процесуального кодексу.

Вільні професії та професійне самоврядування. Експерти Центру працюють над теоретичною розробкою засад розвитку вільних професій

та становлення професійного самоврядування, сприяють його практичному запровадженню. У цій сфері Центр взяв участь у підготовці проектів законів України «Про нотаріат» (нова редакція) та «Про ріелторську діяльність». Експерти Центру беруть участь у підготовці та проведенні нотаріальної реформи в Україні.

Інформаційні технології в праві. Центр реалізовує різноманітні інформаційні проекти в правовій сфері. В 1997 — 1998 роках була розроблена концепція створення глобальної мережі нотаріусів України та автоматизоване робоче місце нотаріуса. З 1999 року розроблений та обслуговується сайт з обговорення законопроектів в Інтернет (www.zakon.gov.ua). Він вперше в Україні надав можливість усім зацікавленим особам знайомитися з текстами законопроектів, що розглядаються Верховною Радою, та інформацією про їх проходження, а також висловлювати своє ставлення до них, вносити пропозиції та зауваження. На сьогодні Центр працює над створенням концепції розвитку електронного урядування в Україні.

Експертиза законопроектів. Поряд із профілюючими напрямками законопроектних робіт Центр здійснює розробку та експертизу інших актуальних законопроектів у сфері публічного права. Зокрема, експерти Центру брали участь в опрацюванні проектів законів «Про Президента України», «Про нормативно-правові акти», «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні», «Про референдуми», «Про політичні партії», «Про вибори народних депутатів України», «Про опозицію» та інших. Експертні висновки Центру використовуються в Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики, Міністерстві юстиції та інших органах влади.

Захист прав громадян. Центр приділяє увагу заходам щодо роз'яснення громадянам їх прав. Зокрема, у Львові реалізовано акцію «Твоє право», в рамках якої відкрито громадську приймальню, де охочі можуть отримати безкоштовну правову допомогу. Експерти Центру беруть участь в численних семінарах, Круглих столах, конференціях, виступають у засобах масової інформації. Результати роботи Центру оприлюднюються також на сайті Центру (www.pravo.org.ua).

Координати Центру політико-правових реформ:

01021, м. Київ, вул. Мечнікова, 11, оф. 33

тел. 459-01-93

e-mail: centre@pravo.org.ua

www.pravo.org.ua

Адміністративна реформа — історія, очікування та перспективи // Упоряд. В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2002. — 100 с.

Підписано до друку 17.06.2002. Формат 60x84 ¹/₁₆
Гарнітура Петербург

Видавництво «Факт» (ТОВ «ТД Лада-Вест»)
м. Київ, вул. Артема, 75
Наклад 5 000