

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

В. А. ДЕРЕЦЬ

*Вікторія Анатоліївна Дерезь, кандидат
юридичних наук, науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ*

Європейська інтеграція є визначальним чинником як зовнішньої, так і внутрішньої політики нашої держави. Реалізація курсу на інтеграцію до ЄС забезпечує гарантії верховенства права, дотримання прав людини, розвиток в Україні громадянського суспільства і демократії¹. Прискоренню цього процесу сприятиме побудова відносин органів виконавчої влади з громадськістю на європейських принципах та стандартах.

Основою європейського рівня відносин між органами виконавчої влади та громадянами має стати належна законодавча база. Особливо це важливо для пострадянських країн, зокрема, України та Білорусі, адже для них ці процеси є досить новими. За радянських часів діяв принцип «людина для держави», від якого нині відмовляються як Україна, так і Республіка Білорусь, і переорієнтовують державне управління на європейський підхід – «державна для людини».

В статті будуть розглянуті шляхи розвитку адміністративного законодавства, яке має бути орієнтоване на забезпечення реалізації та захисту права і свободи громадян у сфері виконавчої влади. Джерельною базою є Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р., Регламент Кабінету Міністрів України, законопроект «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, а також роботи вітчизняних вчених, зокрема, В. Б. Авер'янова, В. М. Селіванова.

В Україні довгий час був відсутній закон, що визначав правовий статус Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Вперше він був прийнятий у 2006 р., а в новій редакції – в 2008 р. Однак законодавчо не врегульованими залишаються питання видів, завдань, функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади. Робота над законопроектом «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» ще триває. Закон, який регулює діяльність місцевих державних адміністрацій, потребує змін. А від того, наскільки точно і обґрунтовано визначена система органів виконавчої влади, їх функції та повноваження, засади відносин з громадськістю, залежить і здатність виконавчої влади забезпечувати права і свободи громадян.

Основоположним принципом у діяльності органів виконавчої влади має стати принцип верховенства права. Цей принцип втілюється у так званій «людиноцентристській» концепції державного управління. Одним із прикладів реалізації принципу верховенства права у відносинах «влада-громадяни» є можливість побудови цих відносин на заса-

© В. А. Дерезь, 2009

* Робота підтримується Державним Фондом Фундаментальних Досліджень (Україна) Проект № 14.5/006 «Трансформація механізму адміністративно-правового забезпечення та захисту прав громадян у сфері державного управління на пострадянському просторі».

дах реордінації – явища, протилежного «субордінації». У відносинах між органами виконавчої влади та громадянами реордінацію можна розглядати як певний режим відносин, за якого громадяни мають можливість звертатися до органів виконавчої влади як для забезпечення та захисту своїх прав та інтересів, так і співпрацювати з органами виконавчої влади, «впливаючи» таким чином на управлінську діяльність цих органів.

Вдосконаленню правового регулювання реордінаційних відносин сприяло законодавче визначення статусу Кабінету Міністрів України. Але процес їх розвитку продовжується і пов'язаний з реформуванням всієї управлінської діяльності. До форм реордінації за участі органів виконавчої влади та громадськості, виходячи з аналізу Закону України «Про Кабінет Міністрів України» і Регламенту Уряду, можна віднести:

1. Залучення органом виконавчої влади до розроблення проекту акта Кабінету Міністрів представників об'єднань громадян.

2. Організація головним розробником проекту акта Кабінету Міністрів України громадського обговорення проекту, що має важливе суспільне значення, стосується прав та обов'язків громадян.

3. Забезпечення Кабінетом Міністрів проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

4. Інформування Кабінетом Міністрів громадськості про свою діяльність.

5. Надання об'єднаннями громадян пропозицій (звернень) Кабінетові Міністрів України.

6. Утворення при Кабінеті Міністрів України для забезпечення співпраці з громадськістю Громадської ради.

7. Розгляд звернень громадян. Зазначимо, що на адресу Прем'єр-міністра та Уряду України надходить значно більше письмових звернень громадян, ніж до урядів країн-членів ЄС чи навіть до уряду Російської Федерації. Окрім високого рівня очікувань громадян від Уряду України, серед причин такого стану справ – недосконалість правових відносин у цій сфері, недостатній рівень роботи із зверненнями громадян на місцевому рівні, недоліки у функціонуванні судової системи².

8. Особистий прийом громадян.

9. Можливість звернутися з інформаційним запитом щодо доступу до офіційних документів, запитом щодо надання письмової або усної інформації про діяльність Кабінету Міністрів, а також запитом з окремих питань діяльності Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів.

10. Можливість уповноваженого представника від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженого представника від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців брати участь у засіданні Кабінету Міністрів під час розгляду питань, що стосуються соціально-трудової сфери.

Взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства³ в Україні здійснюється в різних формах залежно від цілей і характеру виконуваної роботи, обсягу повноважень суб'єктів, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень). Активно використовуються, зокрема, такі форми взаємодії: участь зазначених інститутів у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина; здійснення інститутами громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій; надання інститутами соціальних послуг відповідно до укладених договорів; утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; співпраця органів виконавчої влади з інститутами з підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників інститутів навиків ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики; проведення органами виконавчої влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення

своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного й соціального спрямування.

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 (ч. 2 ст. 19 Конституції України). З цього приводу В. М. Селіванов слушно зазначив, що сфера публічно-владних відносин має визначатися на підставі принципу «можна лише те, що дозволено законом». Відповідно до вказаного принципу органам законодавчої, виконавчої і судової влади дозволяються лише такі дії, які безпосередньо передбачені законом, що визначає їх статус і компетенцію. Навіть приписуючи законодавчі заборони, держава може запровадити лише такі обмеження суб'єктивних прав громадян, метою яких є сприяння забезпеченню загальнонародних інтересів у цілому, добробуту суспільства і, що особливо важливо, які визначені лише законами⁴.

На рівні вищого в системі органів виконавчої влади – Уряду – передбачені кроки щодо запровадження демократичних засад у відносини органів виконавчої влади з громадянами. Однак потрібно продовжувати роботу щодо впровадження цих засад і на рівні центральних органів виконавчої влади. Для подальшого розвитку відносин органів виконавчої влади з громадськістю відповідно до європейських стандартів, наприклад, законопроектом «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» передбачається, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади спрямовуватимуть свою діяльність на створення умов для участі громадськості у виробленні та реалізації державної політики, впливу на підготовку, прийняття та виконання актів законодавства, врахування громадської думки, а також забезпечення можливості громадськості отримати повну, об'єктивну, достовірну інформацію, що знаходиться у володінні міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, за винятком тієї, доступ до якої обмежений законодавством України. Законопроектом також передбачені норми, відповідно до яких для налагодження ефективної взаємодії з громадськістю міністерства та інші центральні органи виконавчої влади: проводять консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України; проводять моніторинг громадської думки щодо діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; сприяють проведенню громадського контролю за діяльністю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їх посадових осіб; інформують громадськість про свою діяльність; організують та проводять роз'яснювальну роботу щодо цілей, змісту й порядку реалізації державної політики у відповідній сфері; проводять моніторинг повідомлень у засобах масової інформації стосовно своєї діяльності та реагують на критичні зауваження.

Що ж до самої мережі центральних органів виконавчої влади, то вона має бути ефективно структурованою. Так, законопроектом «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» передбачається, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (державні комітети і колегіальні центральні органи виконавчої влади). При цьому політику повинні розробляти та впроваджувати міністерства за умови консультацій та регулярного контакту з громадськістю. В системі міністерства передбачається можливість утворення урядових органів, серед яких – агентство як урядовий орган, який утворюється для надання реєстраційно-дозвільних та інших адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію урядових органів прийматиме Кабінет Міністрів України за пропозицією міністра.

Запровадженню в правозастосовчу практику органів виконавчої влади європейських стандартів взаємовідносин з громадянами сприятиме, наприклад, те, що громадяни, як споживачі послуг від органів виконавчої влади, зможуть оцінювати діяльність органів, враховуючи приязне ставлення там до них, якість, прозорість і доступність надання адміністративних послуг. Це здійснюватиметься в межах Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація». Його проведення ініційовано Головним управлінням державної служби. В ньому братимуть участь центральні та місцеві органи виконавчої влади.

У багатьох розвинених країнах введення критеріїв оцінки надання публічних послуг органами виконавчої влади допомагає точніше оцінювати ефективність їхньої діяльності. Здійснюється це через систему виконавчих критеріїв, обов'язкових програм щодо управління якістю в діяльності органів виконавчої влади. Проведення конкурсу сприятиме поліпшенню навичок державних службовців щодо професійного надання послуг громадянам та встановлення з ними приязних стосунків. Завдяки поширенню в ході конкурсу кращого досвіду діяльності органів виконавчої влади підвищуватиметься ефективність державного управління і рівень задоволення потреб громадян. Це позитивно впливатиме на зростання довіри до влади⁵.

Наближенню взаємовідносин органів виконавчої влади та громадян до європейських принципів та стандартів сприятиме і адаптована до стандартів ЄС державна служба, яка користуватиметься довірою громадян і матиме пріоритетом справедливе та результативне надання адміністративних послуг. Державна служба європейського типу має бути компетентною та мотивованою.

Нині проблемою державного управління залишається нерозмежованість адміністративних і політичних посад у системі державної служби. На нашу думку, в законопроекті «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» доцільно було б передбачити інститут державних секретарів. Поділяємо думку проф. В. Б. Авер'янова, що у зв'язку з призначенням міністерства – розробленням державної політики та спрямуванням підвідомчих органів на її впровадження (а саме такий підхід відображає законопроект «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади») має бути законодавчо закріплена і нова організація керівництва міністерством. Зокрема, у майбутньому Законі повинно бути закріплене розмежування функцій керівництва в міністерстві на: 1) політичні – їх здійснюватиме міністр (а в ідеалі і політичний заступник (заступники) міністра); 2) адміністративні – вони покладатимуться на державного секретаря міністерства, який має стати керівником апарату міністерства.

Посада «політичного» заступника (заступників) міністра зумовлена необхідністю забезпечення політичної підтримки міністра в самому міністерстві та за його межами, в тому числі в налагодженні відносин із парламентом і для надання допомоги в роботі урядових комітетів.

На державного секретаря міністерства покладатимуться обов'язки щодо управління особовим персоналом міністерства та керівництва проходженням державної служби в ньому. Формування призначення державного секретаря міністерства мало б здійснюватися за наслідками конкурсу Президентом України, що стало б умовою стабільності цих посад при можливих змінах урядів. 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, поряд із політичною нейтральністю, властивою всім державним службовцям, є лояльність до політичного курсу відповідного міністра.

Як визначено проектом Концепції реформування публічної адміністрації (Концепції адміністративної реформи в Україні), одним із найперспективніших кроків реформи публічної адміністрації, її ідеологічною основою на майбутнє, має стати впровадження доктрини публічних послуг, загалом, та адміністративних послуг, зокрема. Першочергово необхідно припинити практику надання органами публічної адміністрації платних послуг господарського характеру, що дискредитує саму ідею послуг держави в очах суспільства.

Для покращення якості надання адміністративних послуг проектом Концепції реформування публічної адміністрації передбачено:

- 1) інституційно розмежувати органи, які займаються виробленням політики та органи, які займаються поточним адмініструванням. У другій категорії необхідно виділити органи, які надають адміністративні послуги та зосередити їх увагу на якісному наданні таких послуг;

- 2) мінімізувати обсяг (номенклатуру) адміністративних послуг та залишити лише ті послуги, які зумовлені публічними інтересами. Для цього всі послуги необхідно переглянути і згрупувати: а) послуги, надання яких потрібно залишити за державою та місцевим самоврядуванням; б) послуги, які можуть бути скасовані без шкоди для

суспільства та держави; в) послуги, надання яких може бути передано недержавним суб'єктам в порядку делегування або приватизації, але має здійснюватися під контролем та під відповідальність держави або місцевого самоврядування. Діяльність щодо перегляду обсягу (номенклатури) адміністративних послуг повинна здійснюватися постійно;

3) максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають стати органи місцевого самоврядування. Це наблизить надання адміністративних послуг до споживачів, що зручно для останніх, сприятиме більш точному визначенню їх потреб та очікувань, і повинно підвищити відповідальність влади. Крім того, завдання щодо надання адміністративних послуг доцільно передавати через відкриті механізми тендерів, делегування недержавним інституціям, органам професійного самоврядування тощо. Передача публічних завдань повинна відбуватись разом із відповідним публічним фінансуванням на цю діяльність;

4) регламентувати процедуру надання адміністративних послуг. Вона повинна ґрунтуватися на принципах цілісності (результативності) адміністративної послуги та «єдиного вікна» – приватна особа подає заяву та при потребі необхідний мінімум документів, а збір довідок, погодження тощо має здійснюватися всередині публічної адміністрації (в органі та між органами), а не покладатися на особу. При встановленні процедури надання адміністративних послуг необхідно орієнтуватися на кінцевий результат та не допускати «подрібнення» адміністративної послуги;

5) створити такі умови, щоб суб'єкти, які надають адміністративні послуги, в питанні внутрішньої організації могли діяти за принципами приватного сектору. Це повинно поширюватися насамперед на питання добору та управління персоналом, винагороди за працю;

6) виробити стандарти надання адміністративних послуг. Підставами для встановлення стандартів якості надання адміністративних послуг та для оцінки якості їх надання є критерії результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності. Стандарти якості надання адміністративних послуг повинні регулярно переглядатися та покращуватися;

7) створювати «універсами послуг», що дозволяє в одному місці отримати всі або найбільш поширені адміністративні послуги, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні; вести прийом громадян протягом усього робочого часу; організувати оплату послуг на місці і т.д. Для цього на першому етапі необхідно заохочувати співпрацю органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Запровадити ефективну європейську модель спілкування громадянина і влади, що дасть змогу прийняття Адміністративно-процедурного кодексу. Під його дію може підпадати понад 95 відсотків від усіх звернень, що сьогодні надходять на адресу Уряду і розглядаються відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян»⁶.

Отже, перехід від «державоцентристської» до «людиноцентристської» ідеології передбачає гармонізацію відносин між публічною владою і громадянами та громадськістю, що давно вже є загальноприйнятим стандартом у демократичних країнах Європи. В нинішніх умовах розвитку українського суспільства у сфері дії адміністративного права має втілюватись такий правовий режим регулювання цих відносин, за якого б громадяни були б «рівноправним» учасниками відносин з державою, а забезпечення та захист їх прав, свобод та інтересів стали визначальними чинниками діяльності органів виконавчої влади.

¹ Державна цільова програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008-2011 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2008 року № 594 // Урядовий кур'єр. – 2008. – 10 липня. – № 124.

² Звіт про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольських міських державних адміністрацій у січні-червні 2008 року // www.kmu.gov.ua

³ Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1035-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – Ст. 3284.

⁴ Селіванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів «верховенства права» і «верховенства закону» // Право України. – 1997. – № 6. – С. 16.

⁵ Управління у зв'язках із ЗМІ Секретаріату Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр. – 2008. – 25.07. – С. 17.

⁶ Звіт про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольських міських державних адміністрацій у січні-червні 2008 року // www.kmu.gov.ua

Отримано 3.12.2008

Резюме

В статтю розглядаються напрямки розвитку адміністративного законодавства України, в якому повинні орієнтуватися на забезпечення та захисту прав громадян в сфері виконавчої влади. В частині, приділяється увагу правовому регулюванню взаємодій органів виконавчої влади та суспільності.

О. М. СИНКОВА

Олена Михайлівна Синкова, кандидат економічних наук, доцент економіко-правового факультету Донецького національного університету

ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ ПРАВОВІДНОСИН З ПІДЗВІТНОСТІ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Процес реформування системи виконавчої влади, частиною якого є проведена реструктуризація міністерств, змінює взаємозв'язки, що склалися, і створює нові умови для її функціонування. Реструктуризація системи управління впливатиме на взаємодію органів виконавчої влади і процесу підзвітності.

Правовідносини з підзвітності в органах виконавчої влади становлять окрему групу. Ці правовідносини обумовлені зобов'язанням органів виконавчої влади щодо звітування про результати діяльності, яке кореспондує з правом інших осіб на їх отримання, розгляд, опрацювання матеріалів звіту, оцінку та прийняття рішення щодо звіту.

Підзвітність як організаційна форма взаємозв'язку в системі органів виконавчої влади поряд з підпорядкованістю та підконтрольністю детально розглядалася В.А.Дерець та ін¹. Окремі аспекти правового регулювання відносин з підзвітності знайшли відображення в наукових працях О.І.Харитонової². Проте питання виникнення правовідносин з підзвітності детально не розглядалися юридичною наукою.

Метою статті є дослідження підстав виникнення правовідносин з підзвітності в органах виконавчої влади.

Правові відносини можуть виникати і функціонувати лише за певних передумов. У науці їх прийнято ділити на загальні та спеціальні. Під матеріальними передумовами розуміється сукупність економічних, соціальних, культурних та інших чинників, що обумовлюють об'єктивну необхідність правового регулювання тих або інших суспільних відносин. Передумовами правових відносин визнається наявність: а) не менше двох суб'єктів; б) інтересів, потреб осіб, під впливом яких вони вступають в різноманітні правовідносини. Прагнення до задоволення названих потреб і викликає до життя відповідні правовідносини.

Правові відносини з підзвітності є неоднорідними, тому для визначення підстав виникнення цих правовідносин важливе значення має їх класифікація. Залежно від характеру зв'язку між учасниками відносин, ступеня визначеності їх суб'єктів та змісту вар-