



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Н. А. Берлач
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри економіко-правових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ
(м. Київ)

УДК 342.518 (477)

ТРАНСФОРМАЦІЯ ВІДНОСИН МІЖ ВИКОНАВЧОЮ ВЛАДОЮ ТА СУСПІЛЬСТВОМ У ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Розглянуто особливості реалізації адміністративної реформи в Україні з урахуванням необхідності запровадження ринкових принципів у процес державного управління. Наголошено на трансформації державного управління як суспільно-правового явища, окреслено основні пріоритети демократизації виконавчої влади. Розглянуто основоположні засади функціонування ринкових відносин та запропоновано можливості їх застосування при взаємодії суспільства та органів виконавчої влади.

Ключові слова: адміністративна реформа, органи виконавчої влади, адміністративні послуги, ринкові відносини.

Розбудова України як незалежної, демократичної та правової держави зумовлює необхідність вдосконалення існуючої системи органів державної влади з урахування вимог, що зумовлені принциповим реформуванням суспільних відносин, яке відбувається з моменту здобуття нашою державною незалежності. Разом з тим, у спадок від СРСР нашій державі залишилися окремі й необ'єднані в єдину систему органи державної влади. Це було зумовлено принципами побудови тодішньої системи управління, коли вирішення значної кількості стратегічних питань не належало до компетенції власне українських міністерств та відомств. Цей факт зумовив потребу проведення значних змін в системі державного управління, а особливо — у сфері відносин між органами виконавчої влади та суспільством.

Найбільш актуальним виявилось реформування системи органів виконавчої влади, які спрямовують свою діяльність не безпосередню реалізацію положень законодавства, а також забезпечують здійснення державної політики в найважливіших сферах розвитку суспільства. Проте дуже часто ці зміни зводилися лише до збільшення штату працівників нових та існуючих органів влади. До того



ж, на початку формування української системи виконавчої влади велика кількість нормативно-правових актів приймалася без відповідного наукового обґрунтування. Широкого поширення набула практика зволікання з прийняттям нормативно-правових актів, через що зміни не могли розпочатися і порушувалися принципи стабільності, послідовності та системності. Крім того, конкретні напрямки дій щодо реформування будь-якого елемента державного управління доводилося знаходити в різних нормативно-правових актах Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, державних комітетів та інших відомств, виданих у різні часи [1, с. 4].

Зважаючи на складну ситуацію у вирішенні проблеми реформування системи виконавчої влади та з урахуванням запровадження ринкових відносин, 22 липня 1998 року Указом Президента була затверджена Концепція адміністративної реформи в Україні (далі — Концепція) [2]. Зазначеним нормативним актом було започатковано непростий процес структурних, функціональних та ідеологічних перетворень у системі виконавчої влади. Крім цього, об'єктивними причинами цієї реформи стали необхідність пристосувати апарат державного управління до функціонування держави за умов самостійного існування, потреба приведення відповідного законодавства у відповідність із Конституцією України, а також збільшення “соціального навантаження” на державу. Стандарти здійснення державного управління з ускладненням суспільних відносин, розвитком ринкової економіки поступово зміцнюються. Державне управління стикається з численними небаченими проблемами, досвіду для розв'язання яких інколи просто бракує [3, с. 11].

Одним із основних пріоритетів адміністративної реформи виступає забезпечення більшої рівноправності у стосунках людини з державою. Реалізація поставленої мети потребує комплексного реформування багатьох інститутів державної влади. Адже випадків, де встановлюється рівність взаємних вимог і відповідна рівність юридичного захисту сторін адміністративних правовідносин, існуватиме дедалі більше. Запровадження зазначених змін означатиме послідовну демократизацію всього процесу здійснення державної влади. Вона пов'язана з переходом від традицій “владного розпорядництва” з боку державних органів до “надання послуг” (або “обслуговування”) громадянам та іншим приватним особам.

Дефініція “послуги” акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Таке розуміння повніше відповідає новій ідеології “служіння державі” інтересам людини. Адже “служіння” з боку виконавчої влади — це і є багато в чому надання її органами і службовцями різноманітних послуг [4, с. 8].

Зважаючи на зазначене вище, можемо констатувати, що виконавча влада в Україні повинна з кожним роком набувати рис надання суспільству управлінських послуг, які забезпечуються відповідними державно-владними суб'єктами, наділеними достатньою для цього компетенцією. У такому випадку демократизація відносин між державою та громадянами зумовлює виникнення рис ринкових відносин, що базуються на принципах паритетності, відкритості, ефективності, підконтрольності, а також динамічному характері співпраці.

Дослідженням окремих аспектів складної та багатопланової проблеми реформування системи органів виконавчої влади приділяли увагу вітчизняні вчені, зокрема В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, А. М. Волощук, Н. Гончарук, І. Коліушко, І. О. Кульчій, М. М. Ониськів, В. Скрипнюк та ін. На нашу думку, проблеми реалізації адміністративної реформи та шляхи їх вирішення залишаються все ж недостатньо дослідженими, оскільки процес її запровадження відбувається зі значними складнощами. Крім того, врахування принципів ринкових відносин у процесі трансформації системи виконавчої влади та її взаємодії з суспільством не знайшло належного висвітлення в працях зазначених науковців.



Незважаючи на певні зрушення у сфері демократизації здійснення державного управління, безпосередній процес застосування ринкових механізмів взаємодії виконавчої влади та суспільства знаходиться наразі лише на початковій стадії. Однією з причин такої ситуації виступає відсутність обґрунтованого пояснення необхідності впровадження принципів ринкової системи у процес здійснення виконавчою владою управління суспільним розвитком. Виходячи з цього, *метою* статті виступає аналіз вихідних положень, концептуальних ідей ринку як суспільно-економічного явища, а також дослідження можливостей щодо запровадження вихідних положень ринкової моделі взаємовідносин між державними органами та суспільством у процесі проведення адміністративної реформи та функціонування органів виконавчої влади в Україні.

Відповідно до основного змісту Концепції, принципами реформування органів виконавчої влади повинні стати:

- зниження втручання держави в життя суспільства;
- переорієнтація адміністративно-розпорядчих функцій органів влади на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам;
- забезпечення дії принципу верховенства права;
- збереження за виконавчою владою важелів управління соціально-важливими процесами та явищами, які потребують втручання з боку держави.

З метою адміністративної реформи загалом є побудова системи державного управління, яка своєю діяльністю стане ближчою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її функціонування буде служіння народові і національним інтересам України [2].

На нашу думку, з вищезазначеного можна зауважити, що адміністративна реформа повинна стати тим чинником, що перетворить міністерства та відомства, інші державно-владні суб'єкти на систему спеціальних органів, які надають суспільству управлінські послуги. Адже, реалізуючи призначення демократичної, соціальної та правової держави, виконавча влада повинна створювати умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських послуг.

В ідеальному варіанті реалізації Концепції державно-управлінська діяльність повинна перетворюватися з владно-розпорядчої на діяльність, що забезпечує переважно права особи у її відносинах з державою та надання громадянам адміністративних (управлінських) послуг. Під управлінською послугою розуміють діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, їх посадових осіб по виконанню обов'язків держави перед громадянами щодо створення умов для повноцінної реалізації ними своїх прав і свобод, які сьогодні набувають пріоритетності у стосунках між громадянами і публічною владою [5, с. 26].

У такому випадку роль держави повинна трансформуватися від виконання функції "нічного сторожа" до обслуговування суспільства і його потреб. Управлінська діяльність, в свою чергу, повинна все більше перетворюватися із простого гаранта порядку на джерело добробуту і послуг для населення [6, с. 171].

Визначаючи основні ознаки ринкових відносин, слід зазначити, що певні відносини можна назвати ринковими лише за досягнення декількох умов. По-перше, пропозиція товарів (послуг) на ринку перевищує попит на них. Такий стан ринку визначає пріоритет споживачів щодо виробників товарів (послуг). Ринковою можна назвати ту систему взаємовідносин, де існує "диктат споживачів". У такій ситуації виробник товарів (послуг) може досягти збільшення конкурентних переваг лише тоді, коли він поставить на ринок продукцію (послуги) високої якості за доступними цінами. Саме тому функціонування ринкових відносин між органами виконавчої влади та суспільством виступатиме стимулом для постійного відтворення ділових, а не спекулятивних відносин між ними.

Другою обов'язковою ознакою сучасного ринку є його конкурентний характер. Це означає, що виробники товарів (послуг) функціонують в умовах конкуренції.



Саме наявність конкуренції між потенційними виробниками товарів (послуг) в межах ринку виступає базовим поняттям у процесі найефективнішого використання ресурсів суспільства для досягнення ним бажаного результату розвитку.

Третя ознака сучасного ринку — стабілізація відносин між суб'єктами ринку на основі інтеграції взаємовідносин. Тобто мова йде про те, що ринок розвивається й функціонує ефективно лише тоді, коли суб'єкти ділових відносин (споживачі та виробники певних товарів чи послуг) зберігають стабільні відносини, що дозволяють вибудувати найбільш ефективну модель співпраці [7, с. 167].

Зважаючи на основні характерні особливості функціонування ринкових відносин, ми переконані, що саме потреби в розвитку суспільства та окремих його інститутів повинні визначати систему завдань та методів управлінської діяльності. Управлінська діяльність органів виконавчої влади повинна розглядатися та оцінюватися за такими ж критеріями, як інші послуги, які надаються в національній економіці — страхові, транспортні, освітні тощо. Іншими словами, надання управлінських послуг має підпорядковуватися одним і тим же ринковим законам. Виходячи з цього, реформування системи виконавчої влади в Україні є важливим чинником підвищення ефективності управління суспільними відносинами, виконанням замовлення на розвиток ефективних, дієвих та відкритих інститутів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а отже, і на належне врядування [8, с. 12].

Продовжуючи зіставлення системи державної влади та ринкових відносин в економіці, на нашу думку, не можна оминати увагою економічну дилему “безмежність потреб — обмеження ресурсів”. Для функціонування системи органів виконавчої влади такий принцип цілком можна застосувати. Варто лише згадати Державний бюджет України, в якому видатки (потреби) в останні роки значно перевищують доходи (ресурси) [9; 10].

Справа в тому, що прагнення задовольнити зростаючі потреби держави кожного аспекту наштовхується на відносну обмеженість ресурсів. Вирішення суперечності між зростанням потреб і обмеженістю ресурсів породжує проблему вибору, визначаючи пріоритетну модель управлінської діяльності. Виявлення шляхів ефективного використання обмежених ресурсів з метою максимально можливого задоволення безмежних потреб пов'язане з постійною оцінкою та вибором альтернативних варіантів розвитку управлінської діяльності. Виявлення потреб споживачів (суспільства) і вміння задовольнити ці потреби одночасно з вирішенням завдань раціонального використання обмежених ресурсів стає вирішальною передумовою успіху будь-якої управлінської діяльності [11, с. 46–47].

Враховуючи, що генеральним напрямком адміністративної реформи в Україні повинна стати сервісна концепція, відповідно до якої публічна адміністрація повинна якнайповніше забезпечувати права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб [12, с. 40], змін повинна зазнати і бюджетна політика щодо розподілу видаткової частини Державного бюджету за тими напрямками, які виступають найбільш пріоритетними для суспільства на кожному конкретному етапі його розвитку.

Заслужовує в цьому аспекті на увагу позиція В. В. Галунька, який для підвищення рівня ефективності виконавчої влади пропонує здійснити укрупнення низових одиниць управління, що уможливить зменшення адміністративних витрат і спрямує акумульовані кошти на вирішення питань розвитку. Укрупнена одиниця управління дозволить державі встановити з нею прями міжбюджетні відносини і зменшити залежність низових адміністративно-територіальних одиниць від районної влади [13, с. 203]. До цієї пропозиції можемо також додати потреби запровадження у ході реалізації адміністративної реформи певної системи критеріїв, вимог до ефективності функціонування виконавчої влади, виконання чи невиконання яких може бути підставою для дострокового припинення повноважень тієї чи іншої посадової особи.



Для з'ясування вихідних ідей подальшого розвитку системи виконавчої влади у процесі реалізації адміністративної реформи згідно з ринковими принципами необхідно дати відповідь на перелік фундаментальних питань, вирішення яких повинна знаходити будь-яка ринкова система [14]. Отже, згідно з Розділом I Концепції процес управління повинен ґрунтуватися на тому, що:

— *держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в цей період розвитку суспільства в змозі гарантувати і неможливо знайти на ринку послуг.* Для реалізації цього положення потрібно визначити чіткий перелік відповідних послуг, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання. Наведений пункт відповідає на питання ринкової системи: “Які послуги потрібно надавати?”;

— *управлінські послуги повинні бути платними тільки у тому випадку, коли громадянин має вибір — користуватися цією послугою, чи ні.* Цей пункт дає відповідь на ще одне фундаментальне запитання ринкових відносин: Як потрібно виробляти продукцію, як потрібно організувати виробництво товарів (послуг)? І потребує запровадження плати лише за ті послуги, що надаються за умови прояву ініціювання з боку фізичних та юридичних осіб;

— *витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.* Виконання цього завдання адміністративної реформи зможе бути реалізованим в тому випадку, коли буде надана правильна відповідь на питання “Яку частину наявних ресурсів потрібно використати у процесі виробництва товарів (послуг)?”;

— *управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їхнє наближення до споживачів.* Наведений пункт Концепції відповідає на питання: Чи здатна система адаптуватися до змін ринку? Необхідно наголосити, що зміни, які відбуваються в ринковій системі, є дуже динамічними, адже відносини в цій системі є надзвичайно стрімкими, до того ж у них бере участь велика кількість учасників. І саме приналежність переважної більшості повноважень щодо надання управлінських послуг до рівня місцевих органів державної влади чи місцевого самоврядування забезпечить своєчасну реакцію системи управління на зміни, що відбуваються у суспільстві;

— *надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи та суспільства.* Ефективна реалізація цього принципу дозволяє відповісти на останнє запитання ринкової системи: Між якими споживачами повинні розподілятися послуги? Даючи відповідь на наведене запитання, слід звернути увагу на ст. 24 Конституції України, яка закріплює рівність конституційних прав і свобод громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань [15].

Проаналізувавши значення фундаментальних законів ринкової системи, можна прийти до висновку, що майже всі вони закріплені в положеннях Концепції адміністративної реформи. Разом з тим, їх практична реалізація викликає значну кількість нарікань та характеризується низьким рівнем ефективності роботи органів виконавчої влади. За даними Світового економічного Форуму, Україна займає 130 місце у світі за рівнем ефективності здійснення виконавчої влади, а також обтяжливостю виконання всіх реєстраційно-дозвільних процедур [16, с. 357]. Саме тому реальне впровадження ринкових принципів в управлінський процес має значну перспективу та суттєвий обсяг зростання.

Таким чином, проаналізувавши спеціальні нормативно-правові акти, наукові праці вітчизняних та зарубіжних авторів, дані статистики, можна зробити висновок, що адміністративно-правова реформа в Україні повинна здійснюватися із застосуванням наукового підходу, в основі якого повинно перебувати прагнення побудувати в нашій державі ринкові відносини не лише у сфері підприємництва, а але і в межах виконавчої влади, коли управлінські послуги, що надаються міністерствами та відомствами, будуть розглядатися з позиції їх відповідності вимогам



споживачів, забезпечення найнижчої вартості, оперативності надання, а також дотримання встановлених критеріїв ефективності. Адже саме державна влада, одночасно підпорядковуючись ринковим принципам, за своєю суттю, повинна скеровувати ринок на правильний шлях розвитку.

Зважаючи на незавершеність реформування виконавчої влади в Україні, а також продовження ринкових перетворень, проблеми демократизації та лібералізації державного управління мають значні перспективи щодо подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. *Кульчій, І. О.* Еволюція реформ системи органів виконавчої влади України: особливості та перспективи [Електронний ресурс] / І. О. Кульчій // Теорія та практика державного управління : [зб. наук. пр.]. — Х. : Магістр, 2010. — Вип. 3 (30). — URL : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpdu/2010_3/doc/1/12.pdf.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Текст] : Указ Президента України від 22.07.1998 р. // ОВУ. — 1999. — № 21. — Ст. 32.
3. *Ониськів, М. М.* Організаційно-правове забезпечення адміністративної реформи в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / М. М. Ониськів ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. — Ірпінь, 2009. — 20 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : [підруч.] : [у двох томах] / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юридична думка, 2004. — Том 1. Загальна частина. — 584 с.
5. *Кононенко, Л. М.* Адміністративне право України [Текст] : [підруч.] : [у двох томах] / Л. М. Кононенко, О. П. Литвин. — К. : Просвіта, 2008. — Т. 1. Загальна частина. — 275 с.
6. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / [Авер'янов В. Б. Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. та ін.] ; В. Б. Авер'янов (ред.). / НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Ін Юре, 2002. — 668 с.
7. *Башнянин, Г. І.* Політична економія [Текст] : [підруч.] / Г. І. Башнянин, П. Ю. Лазур, В. С. Медведєв. — К. : Ніка-Центр Ельга, 2000. — 527 с.
8. *Гончарук, Н.* Здійснення реформи публічної адміністрації в Україні: проблемні питання та концептуальні засади [Текст] / Н. Гончарук // Державне управління та місцеве самоврядування : [зб. наук. пр.] / Національна академія держ. управління при Президенті України ; Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління. — Дніпропетровськ, 2009. — Вип. 3 (3). — С. 12–18.
9. Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України від 27.04.2010 р. № 2154-VI [Текст] // ВВР. — 2010. — № 22–23. — Ст. 263. — Стор. 668.
10. Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України від 23.12.2010 р. № 2857-VI [Текст] // ОВУ. — 2010. — № 99/1. — Ст. 3541.
11. Економічна теорія: Політекономія [Текст] : [підруч.] / за ред. В. Д. Базилевича. — [6-те вид., перероб. і доп.]. — К. : Знання-Прес, 2007. — 719 с.
12. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) [Текст] : [монограф.] / за заг. ред. В. В. Галуцька. — Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. — 378 с.
13. *Галуцько, В. В.* Напрями адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Галуцько // Форум права. — 2011. — № 1. — С. 199–205. — URL : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11gvrvvu.pdf>.
14. *Макконнелл, К. Р.* Экономика: принципы, проблемы и политика [Текст] / Кэмпбелл Р. Макконнелл, Стэнли Л. Брю. — [пер. с англ. 11-го изд.]. — К. : ХаГар, 2000. — 785 с.
15. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
16. The Global Competitiveness Report 2011–2012 [Text]: World Economic Forum, Edited by [Klaus Schwab, Xavier Sala-i-Martin, John Robert Greenhill]. — Geneva, Switzerland 2011. — 544 p.

Надійшла до редакції 29.11.2011



Берлач Н. А. Трансформация отношений между исполнительной властью и обществом в процессе осуществления административной реформы в Украине

Рассмотрены особенности реализации административной реформы в Украине с учетом необходимости внедрения рыночных принципов в процесс государственного управления. Отмечен процесс трансформации государственного управления как общественно-правового явления, очерчены основные приоритеты демократизации исполнительной власти. Рассмотрены основополагающие принципы функционирования рыночных отношений и предложены возможности их применения при взаимодействии общества и органов исполнительной власти.

Ключевые слова: административная реформа, органы исполнительной власти, административные услуги, рыночные отношения.

Berlach, N. A. Transformation of Relations between the Executive Power and Society in the Process of Administrative Reform in Ukraine

The article considers peculiarities of realization of administrative reform in Ukraine, taking into account the necessity of introduction of market principles into public administration. The author has marked the transformation of public administration as a socio-legal phenomenon, which outlines the main priorities of democratization of executive power. The article considers fundamental principles of the market functioning and offers the possibility of their implementation in the process of interaction between society and executive authorities.

Key words: administrative reform, executive authorities, administrative services, market relations.

