

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА ЯК РІЗНОВИД ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ

Статья посвящена проблемам правовой природы административной реформы, ее основным компонентам и направлениям, рассматривает особенности административно-территориального устройства государства. Одновременно указано на основные недостатки осуществления административной реформы и предложены пути их преодоления правовыми методами.

The article is devoted to the problem of administrative reform legalities, its main components and directions. The author analyzes the administrative territorial state system and gives some propositions to some administrative reform defects avoiding.

Нинішній стан України часто характеризується як процес широко-масштабних реформ. Проте впродовж останніх років у суспільному та правовому розвитку України намітився розрив між задекларованим, офіційно визнаним курсом на побудову демократичної правової соціальної держави і реалізацію намічених державою реформ. Тому дана проблема є актуальною і як, видно, реалізація адміністративної реформи в сучасній Україні, стає питанням особливої ваги. Сьогодні комплекс цих наукових і практичних проблем публічно-правової дійсності є предметом дослідження науки адміністративного права, необхідним елементом розвитку адміністративно-правової науки в Україні.

Серед сучасних науковців, які досліджували окремі аспекти даної проблеми, доцільно виокремити праці В. Б. Авер'янова, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, В. Т. Білоуса, В. В. Костецького, С. В. Ківалова, В. М. Кампо, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, розробки політиків і державних діячів, зокрема, Р. П. Безсмертного. Нормативну основу дослідження складають також положення Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України в частині, що стосується організації та проведення адміністративної реформи в Україні.

Автор ставить перед собою завдання з'ясувати сутність особливостей національної моделі адміністративної реформи, визначення основних закономірностей і особливостей розвитку цієї моделі, а також перспективи трансформації її в сучасних умовах.

Здійснення адміністративної реформи в Україні тривалий час характеризувалося і подекуди характеризується певною вимушеністю та пристосовництвом. Йдеться про об'єктивний процес пристосування системи державного управління до потреб сучасних суспільних процесів, які призводять до традиційних адміністративно-бюрократичних настанов і цінностей. Тому Україні необхідно багато ще зробити щодо вирішення проблем адміністративного та правового забезпечення децентралізації, що може стати основою для якісного перетворення місцевої публічної влади в ефективну ланку управління суспільством. Перш за все до них необхідно віднести нечітку та неефективне функціонування всієї системи місцевого самоврядування та органів місцевої виконавчої влади, що викликає необхідність його системного вдосконалення. Існують проблеми правового розподілу повноважень, особливо щодо бюджетного процесу, недосконалість адміністративно-правового закріплення функцій органів місцевої публічної влади разом із відсутністю належного забезпечення матеріальної і фінансової бази, а також відсутністю чіткої системи контролю і нагляду за функціонуванням органів місцевого самоврядування.

Необхідно відмітити, що науковці і юристи-практики фактично одноставно визнають необхідність реалізації повноцінної та демократичної адміністративної реформи, проте сама її природа, внутрішня сутність реформаторського процесу в адміністративній сфері, та в більшості випадків залишається поза увагою, що унеможливає комплексний підхід до розв'язання ряду пов'язаних із цим проблемних аспектів і є основною перешкодою для систематичного дослідження відповідних явищ.

У зв'язку з цим, сьогодні багато обговорюються питання, особливо серед політиків, про необхідність нового адміністративного поділу держави. На нашу думку, не можна вважати конструктивним так званий історико-ментальний підхід, популярний серед частини романтично настроєного населення, за яким слід було б механічно відтворити в сучасному територіальному історії адміністративні одиниці минулих епох на основі таких історичних областей, як Галичина, Волинь, Буковина, Підкарпатська Русь, Таврія тощо. Такий підхід не враховує того, що об'єктивне існування культурно-ментальних відмінностей є переважно наслідком зовнішнього втручання. Історичні політичні границі в межах сучасної України були в свій час бар'єром, що перешкоджали консолідації нації, тому повернення в епоху територіально-політичної роз'єднаності стало б генератором

негативних процесів. Оскільки формування історико-географічних областей як інерції попереднього поділу припадає на різні періоди історії, то фактично неможливим є і їхнє розмежування. Необхідно наголосити на тому, що не різні регіональні відмінності (природні, соціальні, економічні), не однорідність певної території за якимись ознаками треба брати в основу виділення різних адміністративних одиниць, а внутрішню цілісність території, яка досягається наявністю районоформуючого центру і його соціальною та економічною спроможністю обслуговувати навколишню територію. Адміністративне об'єднання земель, інфраструктурно непов'язаних, але однорідних у природному чи економічному аспекті, скажімо Полісся, взагалі унеможливило б процеси управління і самоуправління. Велика кількість поселень, географічно дуже віддалених і навіть відірваних від адміністративного центру та й ще за відсутності задовільних шляхів сполучення, засвідчує функціональну неспроможність адміністративної системи задовольнити і певні соціально-культурні потреби населення.

Зважаючи на історичні особливості, зарубіжний досвід і конкретні реальні проблеми України, спробуємо обґрунтувати найбільш прийнятний, оптимальний напрямок удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Для цього потрібно визначитись з основними принципами і критеріями. З огляду на світову практику і власні дослідження основним географічним принципом можливого реформування адміністративно-територіального устрою повинен стати принцип відповідності перспективних адміністративних одиниць зонам соціально-економічного обслуговування населених пунктів. У процесі модулювання майбутньої системи можна використати принцип територіального плюралізму різних видів управління, тобто закласти можливість створення спеціальних округів для розв'язання певних проблем. Такі округи можуть і не збігатися з основною схемою адміністративного поділу. В цілому, перспективна система територіального політико-адміністративного устрою повинна відповідати таким основним критеріям: у політико-географічному аспекті – це зміцнення територіальної єдності держави, зростання ефективності державного управління та місцевого самоврядування, в економіко – і соціально-географічному – зменшення затрат населення і держави на одержання і надання адміністративних послуг, зростання ролі середніх і малих міст, поліпшення соціоекономічної ситуації у великих містах.

Однак, на нашу думку, у науковців та теоретиків всі ці аргументи носять дискусійний характер. Практика показує, що адміністративно-територіальна реформа повинна здійснюватись зовсім по-іншому. Необхідно ліквідувати державні адміністрації та створити при радах виконкоми, щоб усунути двовладдя на обласному і районному рівнях. На рівні областей доцільно утворити структуру, яка б контролювала і забезпечувала виконання загальнодержавних завдань на регіональному рівні. Заслуговує на увагу і думка про ліквідацію районів у містах. Фактично сьогодні вся дискусія точиться навколо двох позицій: як реорганізувати територіальну базу місцевого самоврядування і як обрати представницькі органи.

Однак, повернемо до нинішніх проблем науково-теоретичного забезпечення адміністративної реформи, розв'язання яких потребує активізації досліджень проблематики адміністративного права й державного управління. Необхідно звернути увагу на необхідність вироблення нових методологічних підходів до класифікації органів виконавчої влади, розмежування функцій політичного й адміністративного керівництва у сфері державного управління, визначення змісту відносин підпорядкування, підконтрольності й відповідальності органів виконавчої влади, а також на демократизацію та гуманізацію відносин влади і людей.

На нашу думку, з метою посилення наукової обґрунтованості подальших заходів адміністративної реформи та усунення існуючих перешкод доцільно розширити та поглибити фундаментальні дослідження проблем організації та правового регулювання державного управління, виконавчої влади, її функцій та компетенцій, державну службу, адміністративні процедури, юридичні акти управління, законність і державний контроль тощо.

По-друге, необхідно активізувати зусилля науковців і практиків по розв'язанню завдань реформування українського адміністративного права, маючи на увазі створення оновленої доктринальної моделі адміністративного праворозуміння, орієнтацію її на запровадження принципу верховенства права, послідовне зближення з європейськими принципами й стандартами адміністративного права.

По-третє, важливим є підвищення ролі учених-правознавців у науково-правовому забезпеченні адміністративної реформи, розширенні порівняльних досліджень проблем державного управління та адміністративного права, покращенні координації науково-теоретичних пошуків в цій галузі.

І, безумовно, ми не можемо обминути такий важливий елемент досягнення необхідного результату, як прискорення підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації з проблем реформування державного управління й адміністративного права, удосконалення державної служби, запровадження адміністративної юстиції, гармонізації українського адміністративного права з адміністративним правом європейських країн. А адміністративна реформа бере свій початок із прояву політичної волі вищого державного керівництва, а тому вважається, що в адміністративній реформі присутній політичний момент. Водночас адміністративна реформа повинна мати правову основу і підпорядковуватися законодавчим вимогам, пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Література:

1. Виконачча влада і адміністративне право/ За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002.
2. Дністровський М. С. Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму геополітики // Дзвін. – 1996. – № 6. – С. 93-107.
3. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 1998. – С. 163.
4. Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К., 1999. – С. 238.
5. Керецман В. Місцеве самоврядування в контексті адміністративної реформи / Матеріали міжнародної наукової конференції "На порозі тисячоліть: сучасні підходи до розвитку громад та регіонів" 14-15 березня 2000 р. м. Ужгород
6. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. – М., 1984.
7. Указ Президента України "Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи" від 7 липня 1997 р. № 620/97 // Урядовий кур'єр. – 1997. – 10 липня. – № 123-124.
8. Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Урядовий кур'єр. – 1997. – 25 липня. – № 141-142.
9. Ягья В. С. О политической географии развивающихся стран // Развивающиеся страны. Проблемы экономической и социальной географии. – Л., 1982.