«Адміністративна та економічні реформи в Україні: проблеми взаємозв'язку»

Основні аспекти взаємозв'язку адміністративної та економічних реформ пропонуємо розглядати у таких площинах:

- взаємозв'язок на рівні концептуального забезпечення;
- взаємозв'язок на рівні законодавчого забезпечення;
- взаємозв'язок у частині організаційного забезпечення.

Взаємозв'язок адміністративної та економічних реформ на рівні концептуального забезпечення

З метою упровадження системних економічних реформ, спрямованих на вихід із фінансової і економічної кризи та забезпечення сталого економічного розвитку України при Президентові України у статусі консультативно-дорадчого органу створено Комітет з економічних реформ. Одним із основних завдань Комітету з економічних реформ є розробка Програми економічних реформ, спрямованої на упровадження передвиборної програми Президента України Віктора Януковича «Україна – для людей».

Результати роботи Комітету з економічних реформ представлені 2 червня 2010 року в Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (далі – Програма економічних реформ), що визначила основні цілі та напрями реформування економіки України.

Зокрема, Програма економічних реформ визначає п'ять напрямів, за якими мають здійснюватись стратегічні перетворення, а саме:

1. **Створення базових передумов економічного росту** через утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи.
2. **Формування режиму максимального сприяння бізнесу** шляхом зменшення втручання держави в економіку, зниження адміністративних бар'єрів для його розвитку, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України.
3. **Модернізація інфраструктури й базових секторів економіки** шляхом усунення усталених структурних проблем в енергетичній, вугільній, нафтогазовій галузях і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі. Перехід від дотацій до самоокупності виробництва й соціальних послуг.
4. **Збереження й розвиток людського й соціального капіталу** шляхом підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, поліпшення якості й доступності освіти й медичного обслуговування.
5. **П'ятий напрямок (робота щодо вказаного напрямку триває) Програми економічних реформ стосується підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади.**

Тобто, Програма економічних реформ, поряд з економічними напрямами, має включати і реформування публічного управління.

Окрім вказаної Програми реформування публічного управління передбачене Державною програмою економічного і соціального розвитку України на 2010 рік, затвердженої Законом України від 20 травня 2010 року «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» (далі – Урядова програма 2010).

Розробники Урядової програми 2010, як і у випадку з Програмою економічних реформ, заходи з адміністративної реформи інтегрували у розділ, яким передбачено реформування економіки.

Зокрема, вказані заходи передбачено розділом 4.7 урядової Програми «Адміністративна реформа та поліпшення якості державного управління та зниження корупції». Для виконання завдань, передбачених вказаним розділом, планується прийняти наступні законодавчі акти: Закон України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»; Закон України «Про основні засади державної комунікативної політики» (щодо запровадження стандартів відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади); Адміністративно-процедурний кодекс України та Закон України «Про адміністративні послуги»; Концепція впровадження електронного урядування в Україні та план заходів з її реалізації; Закон України «Про державну службу» (нова редакція); Закони України «Про заходи фінансового контролю публічної служби», «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів».

З аналізу Програми економічних реформ та Урядової програми 2010 можна констатувати, що заходи з адміністративної реформи на сучасному етапі розглядаються як складові економічних реформ.

Що стосується формування концептуальних основ адміністративної реформи в Україні, то початком такого формування можна вважати прийняття Конституції України 28 червня 1996 року.

Знаковими актами, що визначили розвиток адміністративної реформи є: Указ Президента України від 2 жовтня 1997 року № 1089 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи»; Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 882 «Про схвалення концепції адміністративної реформи»; Концепція розвитку законодавства про державну службу (схвалена Указом Президента України від 5 січня 2005 року № 1 та її нова редакція від 20 лютого 2006 року № 140); Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2006 року № 90) та інші акти.

Сучасним етапом реалізації адміністративної реформи є розробка та упровадження **Концепції реформування публічної адміністрації**. Вказана Концепція, що розроблена та представлена Кабінетом Міністрів України, має узгодити в одному документі основні напрямки розвитку всіх форм публічної адміністрації.

Основними напрямами реформи публічної адміністрації, визначеними Концепцією, є:

– реформування вищого та центрального рівнів органів виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, урядові органи, регуляторні органи);

– місцеві органи виконавчої влади (обласні державні адміністрації, районні державні адміністрації, територіальні органи (підрозділи) органів виконавчої влади центрального рівня);

– місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій; запровадження регіонального самоврядування;

– реформа бюджетної системи;

– реформування публічної цивільної служби;

– реалізація міністерствами політичних функцій (стратегічне планування та розробка політики, моніторинг і контроль; нормативне регулювання та нормопроектування);

– відносини органів публічної адміністрації з громадянами (адміністративна процедура, адміністративні послуги; контроль та «втручальні» провадження, адміністративна відповідальність; адміністративне оскарження);

– зовнішній контроль за публічною адміністрацією (судовий контроль, парламентський контроль; контроль місцевих рад; громадський контроль);

– публічні установи, підприємства та інші організації, які виконують публічні функції.

Органічною складовою Концепції реформування публічної адміністрації має стати «**План модернізації державного управління»,** розроблений Головним управлінням державної служби України.

Основні заходи «Плану модернізації державного управління» стосуються:

– модернізації системи виконавчої влади;

– модернізації системи державної служби;

– модернізації системи професійного розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

– інституалізації та розвитку вищого корпусу державної служби;

– урегулювання конфлікту інтересів та запобігання корупції;

– упровадження електронного урядування.

Підсумовуючи вищезазначене у частині співвідношення програмного забезпечення адміністративної та економічної реформ, слід констатувати:

- **на відміну від концептуального забезпечення економічних реформ на сьогодні потребує прийняття рішення щодо такого визначення адміністративної реформи;**
- **виходячи із завдань, аналізу предмету правового регулювання законопроектів, передбачених адміністративною реформою, потребує визнання пріоритету адміністративної реформи над заходами, пов'язаними з економічними реформами.** *Вказана позиція обґрунтовується наступним пунктом нашого аналізу, що стосується проблем взаємозв'язку адміністративної та економічної реформи на рівні законодавчого забезпечення.*

Взаємозв'язок адміністративної та економічних реформи на рівні законодавчого забезпечення

Так, Програма економічних реформ містить посилання на перелік з 115 законів, що є першочерговими. Вказаний перелік згруповано за вісімнадцятьма напрямами економічних і соціальних відносин:

- стабілізація державного бюджету;

- реформа податкової системи;

- розвиток фінансового сектору;

- реформа міжбюджетних регіональних відносин;

- реформа медичного обслуговування;

- реформа системи пенсійного забезпечення;

- реформа системи соціальної підтримки;

- реформа системи освіти;

- дерегуляція діяльності малого й середнього бізнесу;

- приватизація й управління державною власністю;

- розвиток науково-технічної й інноваційної сфери;

- міжнародна інтеграція та співпраця;

- реформа електроенергетики й підвищення енергетичної ефективності економіки;

- реформа вугільної галузі;

- реформа нафтогазової промисловості;

- реформа житлово-комунального господарства;

- розвиток транспортної інфраструктури;

- розвиток сільського господарства й земельна реформа.

Визначаючи механізми законодавчого забезпечення адміністративної та економічної реформ у контексті Програми економічних реформ, слід мати на увазі «технологічні» проблеми такого забезпечення. Тому, практично всі напрями економічних реформ безпосередньо зачіпають питання ефективності ***засадничого законодавчого регулювання у сфері публічного управління*.**

При цьому слід мати на увазі, що система і правовий статус органів публічного управління, правове регулювання публічної служби, регулювання відносини між органами публічного управління, між органами публічного управління та громадянами забезпечуються, у **першу чергу, через адміністративно-правове регулювання**, і не можуть повноцінно, комплексно урегульовуватись господарським, цивільним, фінансовим і т.д. законодавством.

Тому, для системних змін в економіці нагальним завданням є прийняття законодавчих актів, передбачених адміністративною реформою, до яких належать:

Закон України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Вказаний закон має урегулювати повноваження, організацію, порядок діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Без прийняття цього закону неможливою є ефективна реалізація економічних реформ, оскільки на сьогодні законодавче регулювання не забезпечує належного рівня взаємодії органів виконавчої влади, не встановлює чітких принципів їх дільності, не

вирішує проблему політичного та адміністративного управління; не вирішує проблему дублювання функцій вказаних суб'єктів.

потребує оновлення діючий Закон України «Про державну службу», що має вирішити основні питання щодо забезпечення системного урегулювання всіх видів державної служби, політичної нейтральності державних службовців, удосконалення процедури проходження державної служби, упорядкування класифікації посад державних службовців, удосконалення механізму юридичної відповідальності державних службовців;

потребує прийняття Адміністративно-процедурний кодекс України, що має урегулювати: принципи адміністративної процедури; засади адміністративного провадження; питання прийняття адміністративних актів і порядок їх виконання; адміністративне оскарження; загальні питання відповідальності учасників адміністративного провадження;

Особливої уваги потребує питання оновлення (прийняття) законодавства щодо адміністративно-територіальної реформи, а саме Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Тобто, без прийняття першочергових законодавчих актів, передбачених адміністративною реформою, та вирішення «хронічних проблем» державного управління неможливо очікувати досягнення цілей економічних реформ.

Окрім цього, за ігнорування пріоритету адміністративної реформи потенційно створюється загроза протиріччя загальних і галузевих нормативно- правових актів.

У першу чергу це стосується Адміністративно-процедурного кодексу України (нагадаємо, що триває робота Уряду над цим проектом).

Поділяючи позицію авторів проекту Адміністративно-процедурного кодексу стосовно потреби урегулювання деяких видів адміністративних процедур спеціальним законодавством, не можемо погодитися, коли таке спеціальне законодавче регулювання відбувається без застосування єдиної юридичної конструкції адміністративних процедур.

Ігнорування засадничого характеру юридичних конструкцій, розроблених в адміністративному праві, призводить до хибного уявлення про іншу, не адміністративно-правову природу цілої низки відносин, у тому числі у сфері правового регулювання економічних відносин. Слід відійти від практики «придумування» автономних нормативних конструкцій адміністративних процедур, що має місце у цілій низці сфер функціонування публічної адміністрації.

Вказана проблема є сучасною тенденцією галузевого регулювання адміністративних процедур та проявляється у підходах до правового регулювання щодо здійснення податкових процедур, порядку ліцензування господарської діяльності, порядку державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців та багато інших видів адміністративних проваджень, окремо урегульованих спеціальним законодавством.

Основним недоліком такого підходу є те, що громадянин у відносинах з різноманітними органами виконавчої влади має для кожних відносин вивчати власні правила діяльності публічної адміністрації, що суттєво ускладнює реалізацію та захист його прав. Також відсутність уніфікованого підходу до урегулювання адміністративних процедур негативно впливає на дієвість зовнішнього, насамперед, судового контролю за діяльністю публічної адміністрації і є перешкодою формування єдиної судової практики.

Базисна нормативна конструкція адміністративних процедур, вважаємо, мала б міститися саме в Адміністративно-процедурному кодексі України. За іншого підходу вказаний Кодекс не виконуватиме роль акта, який визначає загальні засади здійснення адміністративних процедур, що ставить питання доцільності його прийняття.

Аналогічна проблема щодо законодавчого закріплення адміністративних нормативних конструкцій проявляється повною мірою при систематизації законодавства про адміністративну відповідальність.

Оцінюючи проблеми, що виникають при систематизації адміністративно-деліктного законодавства, слід вказати, що значною мірою вони породжені відсутністю налагодженої комунікації між розробниками відповідних законопроектів так і відсутністю єдиних концептуально узгоджених підходів у авторів проектів.

Аналіз глави VIII Податкового кодексу, що регулює питання юридичної відповідальності за порушення податкового законодавства свідчить, що автори Кодексу ігнорували адміністративно-правову природу «фінансової відповідальності». Так, стаття 81 Податкового кодексу передбачає види відповідальності за правопорушення податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи. Зокрема, за вчинення правопорушення податкового законодавства мають застосовуватись такі види юридичної відповідальності: - фінансова; - адміністративна; -кримінальна.

Слід звернути увагу, що в діючому законодавстві передбачено модель за якою при вчинені одного і того ж податкового правопорушення відбувається притягнення до відповідальності одночасно організацій (наприклад, у вигляді застосування фінансових санкцій) та посадових осіб цих організацій (у вигляді застосування адміністративних стягнень передбачених діючим КУпАП).

Отже, розробники Податкового кодексу пропонують підхід за яким за вчинення одного правопорушення застосування заходів юридичної відповідальності однієї правової природи (фінансової та адміністративної) буде відбуватись на принципово різних засадах.

При цьому притягнення до адміністративної відповідальності у будь-якому разі передбачатиме ширше коло інструментів правового захисту та гарантій для особи, що притягується до відповідальності порівняно з процедурою притягнення до фінансової відповідальності на засадах Податкового кодексу України. Зокрема, відмінність полягатиме у тому, що Податковим кодексом України передбачається презумпція вини платника податку, а в адміністративній відповідальності застосовується презумпція невинуватості, податкове правопорушення не містить такого елементу як суб'єктивна сторона (тобто не враховуватиметься ступінь вини правопорушника) - адміністративне правопорушення передбачає обов'язковою ознакою правопорушення винність правопорушника (як юридичної так і фізичної особи) тощо.

Вказані вище проблеми з приводу неузгодженості фінансової та адміністративної відповідальності свідчить про відсутність єдиної концепції щодо систематизації законодавства про адміністративну відповідальність, однозначності в розумінні якою має бути систематизація законодавства про адміністративну відповідальність. Одним з підходів до вирішення вказаного питання мало б стати, як і у випадку з регулюванням адміністративних процедур, використання єдиної нормативної конструкції для адміністративної та податкової відповідальності.

Згадувані неузгодженості щодо законодавчого регулювання адміністративних процедур, адміністративної відповідальності повною мірою проявляються і у питанні правового регулювання відносин з надання адміністративних послуг. **Нагадаємо, що**

адміністративною реформою передбачено прийняття Закону України «Про адміністративні послуги».

На сьогодні відсутність правового розмежування функцій і владних повноважень, здійснення яких є безпосереднім обов'язком органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема пов'язаних з наданням ними платних послуг, є однією з причин викривленого сприйняття змісту відносин по наданню адміністративних послуг. Ми підтримуємо позицію, щодо небезпеки формування негативної тенденції комерціалізації діяльності по наданню адміністративних послуг. Недосконалість та неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне запровадження нових платних послуг викликане, у першу чергу, відсутністю закону про адміністративні послуги. При цьому до податкового законодавства, без прийняття профільного закону вносяться положення, які не мають бути предметом його регулювання. Так, поняття державних послуг, що містить Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» під терміном «державні послуги» визначає будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. Вказана дефініція (що доречі перенесено до Податкового кодексу України) є негативним прикладом, коли законодавець замість прийняття профільного закону починає закріплювати правові категорії в законодавстві при цьому не урегульовуючи питання вцілому. Ми поділяємо позицію про те, що існуючий в податковому законодавстві підхід в питанні визначення адміністративних послуг суттєво ускладнить подальше їх комплексне врегулювання.

З огляду на вищезазначене, слід знову акцентувати увагу на пріоритеті адміністративної реформи над заходами економічних реформ та потреби першочергового прийняття законодавчих актів, передбачених адміністративною реформою.

Взаємозв'язок адміністративної та економічної реформ у частині організаційного забезпечення

Історичний аналіз реалізації адміністративної реформи в Україні свідчить про те, що однією з основних перешкод на шляху адміністративної реформи були проблеми управління вказаним процесом.

Як вже зазначалось вище, у Програмі економічних реформ 2010–2014 передбачено, що блок реформ щодо модернізації системи державного управління має бути опрацьований окремо.

Проте, у планах діяльності робочої групи **по законодавчому та інституційному забезпеченні реформ Комітету економічних реформ** передбачена низка заходів щодо роботи над проектами, які є складовими адміністративної реформи. Наприклад:

за напрямом реформування системи органів виконавчої влади планується підготовка законопроекту про центральні органи виконавчої влади, за напрямком реформування державної служби заплановано роботу по підготовці законопроекту про державну службу.

Також вказаною робочою групою було розглянуто питання щодо підготовки та подання пропозицій до проекту Програми економічних реформ у *частині упорядкування системи органів виконавчої влади в Україні* шляхом запровадження нової моделі системи органів виконавчої влади.

При організації управління адміністративною реформою слід уважно вивчити існуючий вітчизняний досвід.

Так, свого часу основними суб'єктами, на які покладалось управління адміністративною реформою були (в хронологічному порядку):

липень 1997 — вересень 1998 рр.

Державна комісія з адміністративної реформи;

вересень 1998 - початок 2000 рр.

Робоча група з проведення реформи центральних органів виконавчої влади (КМ України) та Робоча група з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби (Адміністрація Президента України);

середина 2001 — початок 2005 рр.

Координаційна рада з питань державної служби,

Комісія з питань адміністративно-територіального устрою,

Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, Національна Рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування;

у 2005 році за адміністративну реформу відповідали

Віце-прем'єр міністр України з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи та Управління адміністративної реформи Секретаріату КМ України;

серпень 2008 р.

Управління адміністративної реформи Секретаріату КМ України, Координаційна рада з питань державної служби.

Вказані моделі організації здійснення адміністративної реформи, що переважно покладали функції управління на два центри (президента та уряд), призвели до розпорошення управлінських функцій щодо здійснення адміністративної реформи між різними суб'єктами, а також відсутності належної координації діяльності вказаних суб'єктів.

Виходячи з цього потребує запровадження в Україні єдиного центру, що має відповідати за розробку та реалізацію адміністративної реформи. Найбільш оптимальним у даному випадку (за аналогією із запровадженням економічних реформ) є формування Комітету з адміністративної реформи.

Підсумовуючи все вищезазначене для ефективної реалізації адміністративної та економічних реформ в Україні доцільним є:

– розглянути питання створення Комітету з адміністративної реформи у якості консультативно-дорадчого органу при Президентові України;

– затвердити Концепції реформи публічної адміністрації, а також Плану модернізації державного управління;

– визначити засадничий, пріоритетний характер нормативно-правових актів, передбачених адміністративною реформою порівняно з іншими законодавчими актами.