4. Див., наприклад: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации: В 3 ч. – М., 2003. – С. 51-55; Колпаков В.К., Кузьменко О.А. Адміністративне право України. – К., 2003. – С. 39.
5. Див.: Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність оновлення науково-теоретичних засад // Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування: Матеріали IV Нац. наук.-теорет. конф. Спец. вип., ч. 1. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – С. 24-30.
6. Див., наприклад: Попов Л.Л., Круглов В.А. Административно-деликтное право. – М., 2005. – С. 7-14.
7. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність оновлення науково-теоретичних засад // Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування: Матеріали IV Нац. наук.-теорет. конф. Спец. вип., ч. 1. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених.– Сімферополь, 2005. – С. 24-25.
8. Ткач Г.Й. Сучасні принципи адміністративного права та їх концептуальне значення для оновлення змісту українського адміністративного права // За матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф.: Зб. наук. пр. – К., 2004. – С. 34-41.
9. Школик А. Порівняльне адміністративне право: Навч. посіб. – Л.: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
10. Див. докладніше: Коліушко І.Б., Український Д.Я. Вільні професії: поняття і специфіка // Наук. зап.: Юрид. науки. – К.: Нац. ун-т «Києво-Могилянська Академія», 2002. – Т. 20. – С. 21-26.
11. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року.
12. Вживання даного терміна стосовно ідеології доктрини адміністративного права започаткував д.ю.н., професор В.Б. Авер'янов. Див.: Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність оновлення науково-теоретичних засад // Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування: Матеріали IV Нац. наук.-теорет. конф. Спец. вип., ч. 1. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – С. 24.
13. Див. докладніше: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации: В 3 ч. – М., 2003. – С. 450-452.
14. Див., наприклад: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 86-89; Школик А. Система адміністративного права України та проблеми її реформування // Адміністративне право в контексті європейського вибору України: Зб. наук. пр. – К., 2004. – С.100-105.
15. Див. докладніше про це: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 86-88; Старилов Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некторые итоги дискуссии // Гос. и право. – 2000. – № 5. – С. 12-21.

УДК 342.924.001.73(477)

М.В. Фігель

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ НАУКОВОСТІ ТА ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ В ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Однією з проблем, що постають у процесі реформування адміністративного законодавства, є проблема, пов'язана з дотриманням принципів правотворчості. Вона обумовлена, насамперед, зміною світоглядних підходів до правотворчості, її співвідношенням з процесом правотворення та ролі в ньому держави, які відбулися в Україні за роки незалежності.

Особливого значення набуває принцип науковості та професіоналізму в правотворчості. Принцип науковості є одним із найчастіше згадуваних науковця-

© М.В. Фігель, 2007

ми-правниками принципів. Різні дослідники називають його по-різному: науковості [1, с. 414], наукової обґрунтованості [2, с. 92], використання правового досвіду і його зв'язок з правозастосовчою практикою [3, с. 232-233], науковий характер правотворчості та його зв'язок з правозастосовчою практикою [4, с. 308] та ін.

Загалом питанню значення науки в процесі правотворчості присвячено чимало сторінок наукових досліджень. Однак питання, чи є науковість самостійним принципом правотворчості, чи, можливо, це лише один із елементів правотворчої діяльності, залишається.

Вагомість науки може розкриватись через визначення закономірностей у праві та закономірностей суспільного розвитку або ж за допомогою такої категорії, як «істина». Часто для визначення значення науки для правотворчості використовується термін «раціональність».

Однак при всій важливості науки та її результатів, які повинні існувати в правотворчості, слід враховувати те, що право є явищем набагато складнішим, ніж наукове пізнання. Для права вагоме значення має досвід, професійність правотворців, які повинні орієнтуватися не тільки на наукові результати, а й на певні цінності (справедливість, рівність, невід'ємність і незаперечність прав людини тощо). Відтак, виникають сумніви щодо можливості розглядати принцип науковості як самостійний принцип у правотворчості, адже з огляду на специфіку правового пізнання він має поєднуватись з іншими чинниками.

Власне з метою підготовки і проведення в Україні комплексної адміністративної реформи 7 липня 1997 року Указом Президента України [5] було утворено Державну комісію з проведення адміністративної реформи в Україні. Позитивом стало те, що, крім політиків і державних службовців, до складу робочої групи було запрошено науковців у сфері адміністративного права. У 2006 році на заміну комісії було започатковано діяльність Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування [6]. Заслуговує на увагу склад Національної ради, адже тепер її домінуючу частину складають науковці, експерти, представники громадськості, що мало б позитивно впливати на якість документів, що готуються Національною Радою.

Перше засідання Національної Ради відбулось 11 травня 2006 року. Серед важливих результатів стало прийняття «за основу» проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. Комісією розглядалось питання про інформаційну кампанію і суспільно-політичне обговорення адміністративної реформи. Саме тому було підтримано ініціативу щодо розробки і обговорення Зеленої книги, присвяченої публічній адміністрації в Україні.

Реалізувати засади публічності в правотворчій діяльності покликані також численні конференції, «круглі столи», на яких проводиться обговорення проблем адміністративного права й адміністративної реформи. Ці заходи сприяють виробленню спільних позицій щодо тих чи інших питань, допомагають залучити до обговорення якомога чисельнішу аудиторію.

Однак часто якісно підготовлені науковцями та експертами законопроекти не сприймаються політиками, зокрема урядовцями та народними обранцями.

Прикладом можуть служити як вже прийняті закони, так і ті, що перебувають на стадії написання.

12 січня 2007 року Верховною Радою України було подолано вето Президента на Закон України «Про Кабінет Міністрів України». Тоді політична доцільність взяла гору не лише над позицією політичних опонентів, але й над порадами науковців, експертів, позитивною практикою інших країн.

Зокрема, у Законі Уряд відмовився від ідеї чіткого розподілу адміністративних та політичних функцій і посад у міністерствах та введення посад державних секретарів міністерств – вищих державних службовців у міністерствах.

Не було враховано також пропозицій щодо процедури майбутнього реформування урядових органів. Зокрема, Закон передбачає передачу від Кабінету Міністрів міністрам повноважень щодо утворення та ліквідації урядових органів, призначення і звільнення їх керівників. При цьому Закон формально не виділяє ці органи в певну групу (вид), даючи лише перелік можливих назв: «служба, інспекція, агентство у складі міністерства». Реалізація Закону загрожує зрівнянням у характеристиках цих «служб, інспекцій та агентств у складі міністерств» з департаментами, які знаходяться у структурі центрального апарату, оскільки щодо них запроваджується єдиний порядок вирішення установчих та кадрових питань. Наслідки такої децентралізації надзвичайно залежатимуть від суб'єктивних факторів і можуть бути позитивними лише при належному рівні політичної культури міністрів. Проте сьогодні, при тяжінні міністрів до адміністрування (участі у вирішенні кадрових та фінансових питань, а часто також – конкретних реєстраційних та ліцензійних справ, перевірок тощо), ідея урядових органів може бути повністю нівельована. Більшість міністерств можуть знову перетворитися на громіздкі структури, а в діяльності міністра і далі домінуватиме не функція вироблення політики, а поточне адміністрування. До того ж зростає загроза, що зі зміною міністрів буде постійно змінюватися система міністерства, що погіршуватиме якість його послуг.

Сьогоднішнім прикладом цих побоювань є ліквідація Департаменту державної виконавчої служби, що діяв у складі Міністерства юстиції як урядовий орган державного управління [7].

Науковці та експерти пропонували, що для достатнього рівня автономності урядових органів вплив міністра, якому підпорядковується відповідний урядовий орган, має бути обмежено повноваженнями: 1) нормативного регулювання з питань діяльності урядового органу (з правом подання відповідних проектів керівником урядового органу); 2) участі у формуванні бюджету урядового органу; 3) контролю за діяльністю урядового органу (через отримання звітної та іншої інформації тощо); 4) ініціювання заміни, звільнення керівника урядового органу з обґрунтованих підстав. Зокрема, міністр та працівники міністерства не повинні мати права надавати «доручення» керівникові чи іншим працівникам урядового органу і втручатись в їхню оперативну діяльність.

Незалежно від порядку утворення і підпорядкованості урядові органи повинні бути реформовані з функціональної точки зору. Вони мають бути вузь-

коспеціалізованими за функціями – або надання адміністративних послуг, або управління об'єктами державної власності, або інспекційні функції. Цей розподіл мав сприяти більшій ефективності діяльності урядових органів завдяки застосуванню спеціальних організаційних підходів, порядку фінансування, вимог до персоналу, процедур діяльності тощо. Поєднання функцій регулювання (дозволів, ліцензій, реєстрацій тощо) та інспекційні функції в одному органі неприпустиме, оскільки призводить до конфліктів інтересів та до зловживань.

Закон про Кабінет Міністрів також залишив старе розуміння «центрального органу виконавчої влади», і тепер для вирішення кожної окремої проблеми і надалі утворюватимуться різні державні комітети та служби. Хоча науковці та експерти вже кілька років практично одностайно стверджують, що такий вид ЦОВВ, як державні комітети (служби), має бути ліквідовано, а відповідні органи реформовані в урядові органи.

У цьому контексті варто наголосити на нормі Закону, що дає можливість Уряду в «невідкладних випадках» приймати розпорядження Кабінету Міністрів шляхом опитування (тобто без обговорення та поза засіданнями Кабінету Міністрів). Звичайно, це заслуговує негативної оцінки, адже погіршує відкритість роботи Уряду та якість підготовки рішень.

У новій редакції законопроекту «Про державну службу» також не повністю враховано результати наукових розробок та експертних досліджень. У 2002 році відповідний проект було розроблено Головним управлінням державної служби та схвалено Координаційною радою з питань державної служби при Президентові України. Більшість існуючих проблем у даному законопроекті вирішувались не найкращим чином або не вирішувалась взагалі. У 2005 році до складу робочої групи було залучено науковців і представників громадськості. Якість проекту було значно покращено. Однак як тільки робота над законопроектом перейшла на політичний рівень, він знову почав втрачати реформаторський характер.

У першу чергу це стосується категорій посад державної служби. Відомо, що серйозним недоліком чинного Закону України «Про державну службу» є поділ посад на сім категорій, що не дозволяє забезпечити однакове правове регулювання в межах кожної категорії і є найпевніше наслідуванням традицій кастової градації.

За проектом закону віднесення посади до певної категорії і надалі залежатиме насамперед від статусу органу, точніше його рівня. Більше того, для деяких пропонованих новацій обґрунтовані теоретичні підстави знайти важко. Зокрема, пропонується встановити першу категорію – «посади, на які можуть здійснюватись політичні призначення». До неї пропонується віднести «...посади керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій, членів колегіальних державних органів, призначення на які та звільнення з яких здійснюється без проведення конкурсу». Однак тут закладено серйозну методологічну проблему: посади, що є політично-призначуваними, не повинні бути посадами державної служби. Тобто слід чітко визначитись – або визнавати

можливість «політичного призначення» (тобто без процедури відбору, без кваліфікаційних комісій і т.д.), і тоді слід вивести ці посади за межі державної служби, або не визнавати ці посади посадами політичного призначення. У такому разі мають дотримуватися всі вимоги щодо призначення, передбачені законодавством про державну службу.

У дискусії з проблеми політичних призначень часто посилаються на досвід західних країн, але такі посилання видаються не зовсім коректними. Зокрема, можна навести приклад з призначеннями заступників міністрів в Канаді (український відповідник – пропонованих державних секретарів міністерств) – найвищих службовців у міністерствах. Призначення на ці посади здійснює прем'єр-міністр, і зовні це схоже на «політичні призначення». Але насправді прем'єр-міністр діє не довільно, а на основі пропозицій чинних заступників міністрів та пропозицій керівника Таємної Ради (секретаріату уряду). Тому виходить, що в абсолютній більшості випадків на посади заступників міністра призначаються досвідчені чиновники з 15-20-річним стажем роботи в міністерствах і центральних агентствах. В Україні ще зарано застосовувати механізм «політичного призначення» на певні категорії посад. Адже можна легко спрогнозувати, що на цю категорію посад будуть призначатись аж ніяк не державні службовці, а відбір буде здійснюватись насамперед за критеріями особистої та/або політичної відданості.

Підсумовуючи, можна виокремити такі умови, дотримання яких на практиці сприятиме якісним результатам правотворчої діяльності: проведення громадських та інших публічних обговорень проблем адміністративної реформи, документів політики та законопроектів, врахування результатів цих обговорень; залучення науковців до підготовки концепцій законопроектів та власне текстів проектів нормативно-правових актів; проведення різного роду експертиз (правової, лінгвістичної та ін.) із залученням науковців та практиків, експертів, представників зацікавлених груп, представників громадських організацій та ін.

Недотримання вищенаведених принципів має своїм результатом неналежну якість законів, що виявляється, зокрема, у такому: неадекватне відображення в законі процесів, що відбуваються в суспільстві; гальмування проведення реформ; відсутність системності законодавства, порушення принципів внутрішньої узгодженості, виникнення прогалин і колізій тощо.

Література

1. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 1999. – С. 414.
2. Правотворчество в СССР / Под. ред. проф. А.В. Мицкевича. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 92.
3. Теория государства и права: Учебник / С.С. Алексеев, С.И. Архипов, В.М. Корельский и др.; Под ред. С.С. Алексеева. – М., 1998. – С. 232-233.
4. Общая теория права / Под ред. В.К. Бабаева. – Н. Новгород, 1993. – С. 308.
5. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 7 липня 1997 року № 620/97.
6. Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України: Указ Президента України від 3 травня 2006 року № 340/2006.
7. Про ліквідацію Департаменту державної виконавчої служби: Постанова Кабінету Міністрів від 16 листопада 2006 року № 1622.