

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Гончарук Наталія Трохимівна,
доктор наук з державного управління, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри державного
управління та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України;
Гончарук Валентина Віталіївна,
аспірантка Інституту законодавства
Верховної ради України

Вирішення в Україні складних соціально-економічних проблем і модернізацію країни неможливо ефективно проводити без здійснення адміністративної реформи, оскільки існуюча система органів державної влади та органів місцевого самоврядування залишається недостатньо ефективною, не відповідає стратегічному курсу держави на демократію й європейські стандарти врядування [1].

Метою здійснення адміністративної реформи є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, побудова ефективних, відповідальних та відкритих інститутів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що стан системи публічної адміністрації, який вже зазнав суттєвих змін, продовжує постійно змінюватися як через внутрішньосистемні зміни, так і через зовнішні. І це потребує додаткового аналізу та відповідних уточнень з урахуванням обставин сьогодення.

Безпосереднім початком проведення в Україні адміністративної реформи стало схвалення Указом Президента України 22 липня 1998 р. № 822 Концепції адміністративної реформи, яка передбачала виконання цілісного комплексу заходів, спрямованих на формування ефективної системи державного управління. Вона торкнулася переважної більшості проблем побудови і функціонування цієї системи. Концепція, фактично, стала документом, який у довгостроковій перспективі визначав державну політику України щодо реформування у відповідній сфері [2].

З метою здійснення адміністративної реформи було прийнято близько ста нормативно-правових актів, перетворення зачепили як центральний, так і регіональний та місцевий рівні влади. Разом з тим доводиться констатувати, що протягом 1998-2014 рр. очікуваного прогресу в здійсненні адміністративної реформи досягти не вдалося, основні положення Концепції адміністративної реформи було виконано лише на тридцять відсотків, в результаті чого отримано лише часткові результати у напрямі досягнення майже усіх задекларованих цілей адміністративної реформи.

Сучасний стан здійснення адміністративної реформи з позитивної сторони характеризується тим, що сьогодні в Україні сформовано більшість інститутів публічної адміністрації, створено нову правову базу, що регламентує державне управління та місцеве самоврядування. Порівняно з 1998 р., коли була схвалена Концепція адміністративної реформи, кількість центральних органів виконавчої влади значно зменшилася. Слід зазначити, що за час, що минув, відбулося понад 350 трансформацій ЦОВВ. Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. замість 111 центральних та урядових органів було утворено 74 (16 міністерств та 57 інших ЦОВВ) [8], а станом на 15 вересня 2014 року, після прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 442 від 10 вересня 2014 року їх залишилося 63, в тому числі 16 міністерств, 22 державні служби, 12 державних агентств, 6 інспекцій та 7 ЦОВВ з іншими назвами [3].

На регіональному рівні станом на перше січня 2013 р. до системи органів виконавчої влади входили Рада Міністрів Автономної Республіки Крим та 502 місцеві державні адміністрації, до системи місцевого самоврядування входило понад дванадцять тисяч органів місцевого самоврядування, у тому числі 457 міських рад, 783 селищних ради, 10278 сільських рад; у сфері публічної служби працювало 372856 осіб, з них 274739 державних службовців і 98117 посадових осіб місцевого самоврядування.

Разом з тим позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, більш повному забезпеченні потреб громадян, значному підвищенні їх життєвого рівня. В цілому публічна адміністрація на місцевому та регіональному рівні сьогодні не відповідає стратегічному курсу держави на модернізацію.

Враховуючи це, в рамках адміністративної реформи, уже розпочалася рефо-

рма місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Взагалі в Україні потреба в реформуванні місцевого самоврядування обговорювалася на усіх рівнях майже 17 років, однак спроби його здійснити до цього часу не були успішними. Першим нормативним актом, у якому йшлося про реформу місцевого самоврядування, була Концепція державної регіональної політики, затверджена указом Президента України 25 травня 2001 за № 341/2001 [4]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р було схвалено підготовлену відповідно до європейських стандартів Концепцію реформи місцевого самоврядування, але вона необґрунтовано була скасована в 2012 р.

Розуміючи те, що сьогодні здійснення процесів реформування місцевого самоврядування, децентралізації влади – це вже не просто бажання підвищити ефективність вирішення питань місцевого значення, а необхідна передумова виходу з політичної кризи, яка склалася в Україні, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 р. №333-р схвалив третю Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція). Згідно з даною Концепцією передбачається в першочерговому порядку внести ряд змін до Конституції України [5]. Сьогодні питання, що належать до компетенції місцевого самоврядування, регулюються близько 700 законами та більше ніж 3 тис. нормативно-правових актів, частина з них містить норми, що породжують колізії як у середині цих правових актів, так і між самими актами. Конституційна реформа зумовлює необхідність внесення змін до частини цих документів, що потребуватиме певного часу[6].

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає здійснення п'яти основних кроків – визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, визначення за кожним рівнем органів влади необхідний обсяг ресурсів та встановлення відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою.

Перш за все потребують ефективного та швидкого вирішення проблеми правового та інституційного характеру. Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, необхідно об'єднати зусилля громад і їх територій, а також потрібна

фінансова підтримка держави. Саме з цією метою Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України прийнято рішення щодо перших двох законів, які повинні бути розглянуті в парламенті, – «Про право територіальних громад на об'єднання» і «Про співробітництво територіальних громад»[7; 8]. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачається провести у два етапи (з 2014 по 2017 роки).

Важливе значення для здійснення реформ на місцевому рівні має вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, що повинно супроводжуватись внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів України й інших законів, вдосконаленням структури системи оподаткування, розширенням кола місцевих податків і зборів.

Одним із основних напрямів здійснення адміністративної реформи є реформування публічної служби – державної служби (насамперед в органах виконавчої влади) та служби в органах місцевого самоврядування. Необхідність реформування публічної служби викликана, насамперед, тим, що вона сьогодні залишається недостатньо неефективною та авторитетною, заполітизованою, схильною до корупції, не відповідає європейським принципам. Це також є чинником стримування адміністративної реформи. Саме тому вкрай необхідним є введення в дію нового Закону України «Про державну службу» та прийняття в новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», які мають врегулювати відносини у сфері служби в органах місцевого самоврядування, забезпечити формування патріотичного, професійного, політично нейтрального та відповідального корпусу посадових осіб місцевого самоврядування [9; 10].

Таким чином, на новому етапі адміністративної реформи в Україні передбачається: створити раціональну та стабільну систему органів виконавчої влади не лише на центральному, а й на місцевому рівні, здійснити ефективний розподіл функцій і повноважень між органами публічної влади та рівнями публічної адміністрації, децентралізувати надання адміністративних послуг громадянам та підвищити їх якість, забезпечити розвиток місцевого самоврядування, створити професійну та авторитетну державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, утвердити партнерські відносини між державою та громадянами.

Література:

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія /за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Моноліт, 2009. – С. 146–177.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : ДВПІ Міннауки України, 1998. – 62 с.
3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : УкаПостанова Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
4. Концепція державної регіональної політики : затв. Указом Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. N 333-р – Режим доступу : // www.kmu.gov.ua.
6. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К.О.Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. –128 с.
7. Про об'єднання територіальних громад: проект Закону України. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua.
8. Про співробітництво територіальних громад : проект Закону України. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua.
9. Про державну службу - Закон України від 17 лист. 2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
10. Про службу в органах місцевого самоврядування : проект Закону України від 7 черв. 2013 р. – Режим доступу : nads.gov.ua.
11. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085 від 9 груд. 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.