

УДК 35:005.591.4

Н.Т. ГОНЧАРУК

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Гончарук Наталія Трохимівна – професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентові України, доктор наук з державного управління

У статті проаналізовано сучасний стан та перспективи здійснення адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: адміністративна реформа, публічна адміністрація, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування.

В статье проанализировано современное состояние и перспективы осуществления административной реформы в Украине.

Ключевые слова: административная реформа, публичная администрация, государственная служба, служба в органах местного самоуправления.

In the article modern state and perspectives of administrative reform realization are analyzed in Ukraine.

Keywords: administrative reform, public administration, public service, local government service.

© Н.Т. Гончарук, 2012

Постановка проблеми. Системні соціально-економічні реформи і модернізацію країни неможливо ефективно проводити без здійснення адміністративної реформи, оскільки існуюча система публічної адміністрації залишається недостатньо ефективною, не забезпечує надання якісних і в повному обсязі державних і комунальних, у тому числі адміністративних, послуг, не відповідає стратегічному курсу держави на демократію й європейські стандарти врядування.

Метою адміністративної реформи є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Враховуючи те, що роль регіонів у побудові якісного модернізованого суспільства неухильно зростає, реформування публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і місцевого самоврядування та належне врядування.

Сьогодні актуальним є аналіз сучасного стану та перспективи здійснення адміністративної реформи з урахуванням попереднього досвіду для досягнення поставленої мети. Вирішення цього питання прямо пов'язано із важливими науковими та практичними завданнями державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, показав, що такі науковці як: Авер'янов В.Б., Алексеев В.М., Бакуменко В.Д., Коліушко І.Б., Кондик П.М., Кравченко С.О., Куйбіда В.С., Лахижа М.І., Нижник Н.Р., Пашко Л.А., Прокопенко Л.Л., Сербогін С.М., Сурмін Ю.П., В.П. Тимошук, Шаров Ю.П., Яцюк В.А. та інші присвятили різним аспектам адміністративної реформи багато уваги. На дослідження цих науковців, а також на практику адміністративної реформи в незалежній Україні спирається автор цієї статті.

Слід зазначити, що стан системи публічної адміністрації, який уже зазнав суттєвих змін, продовжує постійно змінюватися як через внутрішньо-

системні зміни, так і через зовнішні. І це потребує додаткового аналізу та відповідних уточнень з урахуванням обставин сьогодення.

Мета дослідження. Саме тому метою даної статті є аналіз сучасного стану та перспектив здійснення адміністративної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Безпосереднім початком проведення в Україні адміністративної реформи стало прийняття Указу Президента України від 2 жовтня 1997 р. № 1089 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи».

Сама Концепція адміністративної реформи була схвалена Указом Президента України 22 липня 1998 р. № 822 та 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 [23].

На початковому етапі здійснення адміністративної реформи перетворення зачепили не тільки центральний, але й регіональний та місцевий рівні влади. Були ухвалені закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (червень 1997 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (квітень 1999 р.) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (червень 2001 р.) [1; 3; 4], якими визначено правовий статус, компетенції та засади діяльності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Важливе значення для розвитку адміністративної реформи на регіональному і місцевому рівнях упродовж перехідного періоду мали такі акти законодавства: Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004; Концеп-

ція розвитку законодавства про державну службу, схвалена Указом Президента України від 5 січня 2005 р. № 1 та її нова редакція, схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140; Концепція державної регіональної політики, схвалена на засіданні Уряду 2 липня 2008 р.; Концепція реформи місцевого самоврядування, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 29 липня 2009 р., а також інші акти [5; 11; 12].

Разом з тим доводиться констатувати, що протягом 1996-2010 рр. очікуваного прогресу в здійсненні адміністративної реформи досягти не вдалося, було отримано лише часткові результати у напрямі досягнення майже всіх задекларованих цілей адміністративної реформи.

Сучасний стан здійснення адміністративної реформи з позитивного боку 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. 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) [7].

На регіональному рівні до системи органів виконавчої влади входили Рада Міністрів Автономної Республіки Крим та 502 місцеві державні адміністрації. Станом на перше січня 2012 р. до системи місцевого самоврядування входило понад дванадцять тисяч органів місцевого самоврядування, у тому числі 457 міських рад, 783 селищні ради, 10278 сільських рад; у сфері публічної служби працювали 367308 осіб, з них 268104 державних службовців і 99204 посадових осіб місцевого самоврядування [22].

Разом з тим позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи публічної адміністрації, більш повному забезпеченні потреб громадян, значному підвищенню їх життєвого рівня. Публічна адміністрація на місцевому та регіональному рівнях сьогодні не відповідає стратегічному курсу держави на модернізацію.

Сучасний стан здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях характеризується тим, що ми маємо, перш за все: недостатнє їх правове забезпечення; законодавчу невизначеність щодо відповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб при проведенні реформи; нечітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, неефективність їх взаємодії, неефективне місцеве самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій, фінансову неспроможність базової ланки місцевого самоврядування, відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня, відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні району та об-

ласті, диспропорції у розвитку областей, районів, міст, сіл і селищ.

Саме тому здійснення реформи публічної адміністрації потребує прийняття низки відповідних законів, які нададуть системності, комплексності і, що головне, забезпечать успішне її проведення.

Враховуючи це, восени 2011 року в рамках адміністративної реформи уже розпочалася реформа територіальних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, планується реформування місцевого самоврядування. Так, згідно з розпорядженням Президента України від 9 вересня 2011 р. № 277/2011-рп «Про деякі питання щодо реалізації заходів, пов'язаних з оптимізацією системи центральних та місцевих органів виконавчої влади» Кабінет Міністрів України затвердив граничну чисельність працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади; міністерства, інші центральні органи виконавчої влади подали свої пропозиції, зокрема щодо оптимізації механізму реалізації державної політики на місцевому рівні, у тому числі щодо функціонування територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [8].

Слід зазначити, що засади реформування місцевого самоврядування були визначені у Концепції реформи місцевого самоврядування, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. [12]. Мета реформування місцевого самоврядування полягає в забезпеченні становлення та розвитку ефективного місцевого самоврядування, органи якого будуть спроможні надавати, відповідно до законодавства, якісні публічні послуги населенню і забезпечувати поліпшення якості життя у територіальних громадах. Для досягнення цілей реформування місцевого самоврядування має бути проведена адміністративно-територіальна реформа, яка забезпечить побудову раціональної просторової основи організації публічної адміністрації, доступність та якість надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективно використання публічних ресурсів, сталий розвиток усіх територіальних громад України.

Розроблено також проект Закону України «Про об'єднання територіальних громад» [13], який забезпечить врегулювання питань об'єднання громад, визначення території та меж адміністративно-територіальних одиниць. Прийняття цього Закону, а також нової редакції законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» забезпечить законодавчу основу для реформування адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевої влади відповідно до сучасних викликів. У 2008 році схвалено Кабінетом Міністрів України Концепцію державної регіональної політики [11]. Основні положення цієї Концепції враховують вплив ринкової конкуренції та світової економіки на регіони і спрямовані на розвиток регіонів (зміцнення економічної спроможності регіонів, розвиток їх бізнес-можливостей). 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. Метою реформування публічної служби є створення професійної, політично нейтральної, відповідальної та авторитетної публічної служби.

Реформування публічної служби має здійснюватися за кількома напрямками. Насамперед слід прискорити реформування законодавчих засад державної служби. Важливим кроком у здійсненні правового забезпечення реформування державної служби було прийняття законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про засади запобігання і протидії корупції» та «Про адміністративні послуги»; указів Президента України: «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади», «Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2016 роки», «Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації», якими визначено основні напрями формування й реалізації державної кадрової політики на довгострокову перспективу та засади формування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» шляхом реалізації програми добору та підготовки (перепідготовки) кадрів державної служби; «Питання управління державною службою в Україні», яким створено Національне агентство України з питань державної служби, що забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби; «Питання Національної академії державного управління при Президенті України», яким затверджена Концепція реформування НАДУ та її перетворення на сучасний центр підготовки і перепідготовки кадрів; розробка та схвалення ряду інших нормативно-правових актів, які врегулюють низку проблемних питань функціонування державної служби [6; 7; 10; 16-20].

Актуальність питання правового забезпечення державної служби сьогодні підсилено після прийняття Верховною Радою України нової редакції Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 № 4050-VI, підписаного Президентом України 10 січня цього року, який набуває чинності з першого січня 2013 року і спрямований на зміщення акцентів з «управління» на «надання послуг» населенню. Цей Закон передбачає суттєву зміну системи державної служби, зокрема, підходів до визначення посад, процедур і процесів проходження державної служби та вимагає їх нормативно-правового врегулювання. Саме тому

в Україні нинішній 2012 рік проголошено Роком комплексного реформування державної служби. На цей рік припав основний етап розробки механізмів реформування державної служби, базою якого є нова редакція Закону України «Про державну службу» [15].

Вкрай необхідним є прийняття в новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який має врегулювати відносини у сфері служби в органах місцевого самоврядування, забезпечити формування патріотичного, професійного, політично нейтрального та відповідального корпусу посадових осіб місцевого самоврядування.

Здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях дасть змогу забезпечити: створення ефективної системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; належний та оптимальний розподіл функцій між центральним, регіональним та місцевим рівнем публічної адміністрації; фінансову самодостатність громад, спроможних надавати необхідний обсяг якісних публічних послуг [21; 24].

Висновки. Отже, коротко охарактеризувавши сучасний стан та перспективи здійснення в Україні адміністративної реформи як на центральному, так і на місцевому та регіональному рівнях, можемо констатувати, що це об'єктивно назрілий процес. Від його якнайшвидшого початку залежить пришвидшення позитивного соціально-економічного розвитку як держави в цілому, так і окремих її адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, на новому етапі адміністративної реформи в Україні передбачається: впровадити нові ефективні моделі публічної адміністрації, створити раціональну та стабільну систему органів виконавчої влади не лише на центральному, але 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, політично нейтральну, відповідальну та авторитетну державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, утвердити партнерські відносини між державою та громадянами.

Критерієм ефективності проведення на всіх рівнях адміністративної реформи буде підвищення рівня добробуту українських громадян.

Подальші наукові розвідки у даному напрямку досліджень мають розкрити організаційні аспекти та механізми здійснення адміністративної реформи на сучасному етапі державотворення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про місцеві державні адміністрації – Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Офіційн. вісн. України. – 1999. – №18.
2. Про державну службу. - Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
3. Про службу в органах місцевого самоврядування - Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14&p=1255242517860118>
4. Про місцеве самоврядування - Закон України від 21 трав. 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0&p=1255242517860118>
5. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/4035.html>
6. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України від 18 лип. 2011 року № 769/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13815.html>
7. 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/documents/12584.html>
8. Про деякі питання щодо реалізації заходів, пов'язаних з оптимізацією системи центральних та місцевих органів виконавчої влади : розпорядження Президента України від 9 вер. 2011 р. № 277/2011-рп [Електронний ресурс]– Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
9. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 лист. 2011 р. № 1198-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmu.gov.ua>.
10. Про адміністративні послуги - Закон України від 06.09.2012 р. №5203 -VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>
11. Концепція державної регіональної політики від 02 лип. 2008 р. // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua
12. Концепція реформи місцевого самоврядування в Україні // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua
13. Про об'єднання територіальних громад: проект нової редакції Закону України // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua
14. Про засади державної регіональної політики: проект Закону України // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua
15. 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>
16. Про центральні органи виконавчої влади - Закон України від 17.03.2011 р. №3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>
17. Про стратегію державної кадрової політики на 2012 - 2016 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № /2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
18. Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» : Указ Президента України від 5 квітня 2012 р. № 246/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246/2012>
19. Питання реформування Національної академії державного управління при Президентові України: Указ Президента України від 9 грудня 2011 року №1110/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/documents/14263.html?PrintVersion>
20. Про засади запобігання і протидії корупції - Закон України від 07.04.2011 р. № 3206 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>
21. Гончарук Н.Т. Еволюція адміністративної реформи в Україні // Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н.П. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2009. – 384 с.
22. Державна служба в цифрах [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=363964&cat_id=363852&base_id=247084
23. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : ДВПІ Міннауки України, 1998. – 62 с.
24. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.П. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д. : Моноліт, 2010. – 400 с.