

УДК 342:35.07(477)

О. Решота

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Досліджено нормативно-правові засади проведення реформ у сфері державного управління. Розглянуто хід проведення реформ, їх здобутки та невдачі. Особливу увагу приділено аналізу адміністративної реформи, а також Концепції реформування публічної адміністрації. Визначено напрями подальшого реформування державного управління України.

Ключові слова: державне управління, реформа державного управління, публічна адміністрація, адміністративна реформа.

Після проголошення незалежності України виникла потреба реформування держави та її інститутів, формування нової нормативно-правової бази. Надзвичайно важливе місце у процесах реформування України посідає реформа державного управління. Серед чинників, які сприяли прискоренню її проведення, велику роль відіграють ухвалення Конституції України, низки нормативно-правових актів, а також вступ України у листопаді 1995 р. до Ради Європи і необхідність виконання зобов'язань, зокрема правового спрямування, які взяла на себе Україна.

Проблеми та перспективи реформування державного управління в Україні розглядають у своїх працях відомі вітчизняні науковці, а саме: проблеми реформування українського адміністративного права розглядає В. Авер'янов, вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права – М. Беньо, проблеми реформування публічної адміністрації в Україні – Т. Білозерська, поняття публічної адміністрації – Н. Гнидюк, реформу публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні – І. Коліушко, питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування – І. Комашко, проблеми реформування державної служби – Т. Мотренко тощо. Однак необхідно провести комплексний аналіз результатів та недоліків проведення реформування в Україні.

Актуальність обраної теми дослідження зумовлена необхідністю проаналізувати нормативно-правову базу реформування державного управління України та окреслити перспективи щодо її вдосконалення.

Мета дослідження – аналіз проведення реформ державного управління в Україні, їх здобутків і невдач та визначення напрямів подальшого реформування державного управління України.

Реалізація визначеної мети обумовила необхідність вирішення таких завдань: визначити здобутки та невдачі при реформуванні державного управління в Україні; проаналізувати нормативно-правові засади реформування державного управління України; окреслити перспективи вдосконалення законодавчої бази проведення реформ державного управління.

За роки незалежності в Україні фактично відбулося відтворення адміністративної системи радянського зразка. Сутнісна невідповідність їй окремих нових інститутів не дозволяє їм розкрити свої конструктивні можливості. Чимало структур перебувають у стані безперервної принципової реорганізації. Існуючий адміністративний апарат не здатний забезпечити ефективне функціонування

державного механізму, на цивілізованому рівні виконувати свою основну функцію – надання послуг населенню. До мінімуму зведена результативність не лише законотворчого процесу, але й чинність прийнятих законодавчих актів. Об’єктивно здійснюється широкомасштабна дискредитація державності. Не випадково суспільство щоразу зазнає суттєвих поразок при спробі провести радикальні перетворення в політичній, економічній, соціальній чи інших сферах. Реальною стала загроза трансформації державного управління й дестабілізуючий і дезінтегруючий чинник, тобто у свою протилежність.

Із метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови, відповідно до Конституції України, демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина Указом Президента “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22.07.1998 р. було затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні (далі – Концепція).

Зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, з іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава. Відзначається, що завданням адміністративної реформи, згідно з Концепцією, є формування такої системи державного управління, яка б оголосила пріоритетом своєї діяльності максимальне наближення та виконання потреб і запитів населення, тому її головним завданням є формування ефективної організації виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях управління, утворення сучасної та дієвої системи місцевого самоврядування, запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення прав та свобод громадян, надання якісних державних та громадських послуг [1].

Метою адміністративної реформи є також поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі, також її метою є формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей. Головним же пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах, ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному становищу держави.

Центральне місце у Концепції посідає викладення основних напрямків розвитку і реформування державного управління України, передусім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, проведення адміністративно-територіальної реформи, удосконалення державної служби, оновлення змісту правового статусу громадян шляхом закріплення в законодавстві загальноновизнаних прав і свобод громадян, створення механізму забезпечення реалізації цих прав і свобод. Значну увагу приділено також реформуванню законодавства про державну службу, про органи виконавчої влади. Вироблено напрями правового регулювання принципів засад функціонування цих органів, запровадження адміністративної реформи через різні форми судового контролю за виконавчою владою тощо.

Аналізуючи адміністративну реформу вважаємо за необхідне проаналізувати основні здобутки та невдачі у ході її проведення.

Одним із найважливіших зрушень у цій сфері стало прийняття Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, оскільки раніше його робота була не закріплена законодавчо. Проте не цей закон, який на сьогодні діє у другій редакції, є наслідком політичного компромісу і змінюється радше від політичних обставин, аніж доцільності. Можна визначити такі переваги та недоліки цього закону.

Серед переваг Закону України “Про Кабінет Міністрів України” можна виокремити: врегулювання статусу Кабінету Міністрів України, засад його взаємодії з іншими органами публічної влади; створення умов для оптимізації законодавчого процесу (через проведення Урядом обов’язкової експертизи законопроектів, що вносяться на розгляд Парламенту), посилення ролі Уряду у законодавчому та бюджетному процесі; врахування більшості положень Закону “Про внесення змін до Конституції України” від 08.12.2004 р., зокрема в частині порядку формування Кабінету Міністрів України; визначення, моменту набуття повноважень Кабінету Міністрів України (він розпочинає роботу після складення присяги не менше, ніж двома третинами від його посадового складу).

Проте цей закон не позбавлений недоліків, як-от: наявна невизначеність розмежування функцій щодо вироблення державної політики між двома “центрами” – Президентом та Урядом; несхвалення Парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України не призводить до будь-яких правових наслідків для Уряду.

Важливим завданням адміністративної реформи є також реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Проте їх реорганізація також повинна провадитись одночасно з реформою всього сектору економіки держави, що дасть можливість розмежувати сфери управлінського впливу між цими органами, компетенцію, підпорядкування, а також уникнути дублювання і суперечливості їх функцій і повноважень. Необхідно також звернути увагу на постійну зміну кількості та назв міністерств, що відбувається переважно залежно від політичних потреб та інтересів, а не практичної виваженості та доцільності. Політична нестабільність країни гальмує процес реформування як органів виконавчої влади, так й інших аспектів адміністративної реформи загалом.

Необхідно також удосконалити систему органів виконавчої влади на місцях, зокрема визначитись щодо реорганізації районних державних адміністрацій, провести чітке розмежування, а також взаємодію органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування.

Не вдалось створити істотних змін і у сфері місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Серед основних проблем можна назвати такі: недостатність матеріально-технічної бази місцевого самоврядування, особливо у сільській місцевості; відсутність чіткого розподілу повноважень та відповідальності між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування; невирішеність організації місцевого самоврядування на рівні району та взаємодія його з місцевими органами виконавчої влади; великі диспропорції в розмірах території районів і кількості населення; диспропорції у розвитку районів і регіонів.

Невирішеними у підсумку проведення адміністративної реформи залишаються й проблеми інституту державної служби. Згідно із заходами з реалізації Стратегії реформування системи державної служби, Кабінет Міністрів України затвердив нову редакцію Положення про атестацію державних службовців, за яким у 2001 р. проведена атестація державних службовців всіх рівнів. Під час її проведення оцінювались результати роботи, ділові та професійні якості працівників

при виконанні службових обов'язків, які визначені типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображені в посадових інструкціях. Атестація, безумовно, сприяла підвищенню відповідальності державних службовців, поліпшенню виконання ними службових обов'язків. Але ключовою, на нашу думку, проблемою державної служби на сьогодні залишається корупція. Вирішенню цієї проблеми сприяли б вирішення питань щодо розробки Кодексу загальних правил поведінки державного службовця та щодо оплати праці державних службовців.

У межах реалізації положень реформи прийнято державні цільові програми: “Програма розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки” (затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 746 від 08.06.2004 р.), “Комплексна програма підготовки державних службовців” (затверджена Указом Президента України № 1212 від 09.11.2000 р.), “Наукова програма дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління” (затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 953 від 08.08.2001 р.), “Програма підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання” (затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1444 від 10.09.2003 р.).

Однак можна виокремити й невирішені завдання у сфері реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: неналежний професійний рівень та велика плінність кадрів; застаріла законодавча база, адже потребує нагального оновлення Закон України “Про державну службу”; відсутність чіткого розмежування між посадовою, службовою особою, різне їх тлумачення; неповна відповідність структур органів державної влади тим функціям, які вони покликані виконувати [2].

Не менш важливою проблемою є також відсутність паритетних засад у відносинах особи з органами публічної адміністрації. Тому необхідно наголосити, що при проведенні реформи державного управління доцільно брати до уваги сучасну парадигму управління, основою якої є нова управлінська культура, спрямована на споживача-громадянина, і оптимальне, з огляду отримання кінцевого результату, задоволення його потреб та законних інтересів, співвідношення: централізації і децентралізації; політичного і адміністративного управління; публічного адміністрування і менеджменту.

За ідеологічну основу реформи публічної адміністрації необхідно узяти доктрину адміністративних послуг, за якою держава не управляє суспільством, а надає йому послуги. Відповідно, громадяни є не об'єктами управління, а споживачами послуг. Адміністративні процедури мають бути формалізованими у відповідному законі або Адміністративно-процедурному кодексі. Цей Кодекс повинен врегульовувати і “втручальні провадження” адміністративних органів, щоб забезпечити при прийнятті рішень про захист прав та законних інтересів приватних осіб [3].

Таким чином, існуюча на сьогодні система державного управління характеризується високим ступенем централізації і нездатна забезпечити ні людський розвиток, ні соціально-економічний розвиток територій – середовища життєдіяльності людини, ні якісний рівень надаваних цією адміністрацією управлінських і громадських послуг, що відповідали б європейським стандартам, а правове середовище культивує патерналізм як державний, так і муніципальний.

Вважаємо за необхідне зазначити, що за останній період часу проведення адміністративної реформи в Україні тісно пов'язане з реалізацією конституційної реформи, змістом якої є перерозподіл повноважень та відповідальності між Президентом, Урядом та Парламентом, мінімізація загрози владних повноважень, закладення прозорого механізму політичної відповідальності через формування урядової коаліції.

Так, 8 грудня 2004 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про внесення змін до Конституції України", який передбачав: перерозподіл повноважень між Парламентом і Президентом; зміну статусу, механізмів формування та засад діяльності Уряду; запровадження пропорційної системи виборів до Верховної Ради; децентралізацію влади та запровадження трирівневої системи адміністративно-державного устрою.

Основні положення цього закону стали предметом дослідження Конституційного Суду України, Венеціанської комісії, експертів вітчизняних аналітичних центрів та науковців, які своєю чергою вказали на низку недоліків законопроекту, переважна більшість яких виправлена не була [4].

На нашу думку, проведення конституційної реформи певною мірою ускладнило та пригальмувало процес проведення адміністративної реформи, адже Президент, Кабінет Міністрів та Верховна Рада України отримали нові повноваження, які до того ж ще не повною мірою розмежовані, що не дає виробити ефективний механізм прийняття рішень та визначити нові можливості органів держави і може дестабілізувати політичну ситуацію в Україні та дискредитувати імідж України на міжнародній арені.

У підсумку аналізу основних здобутків конституційної реформи можна зробити висновок про наявність певних протиріч у тексті змін до Конституції України, що свідчить про необхідність змін та доповнення Конституції України. Однак проведення конституційної реформи на сьогодні є надзвичайно важливим завданням, оскільки це допоможе модернізувати адміністративну реформу, оптимізує систему державного управління, інститути громадянського суспільства, правову та політичну культуру в Україні, що є необхідним для вступу до Європейського Союзу.

Концепція адміністративної реформи, хоча і не була виконана, однак за 10 років вже застаріла і не відповідає сучасним політико-правовим умовам. Окрім того, сучасне державне управління характеризується невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їх надмірною централізацією. Причинами такого стану, як заявив Голова Центру політико-правових реформ І. Коліушко на науковому семінарі, що відбувся у Львові 3 жовтня 2005 р., є: незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва; неефективна організація діяльності міністерств; малораціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях; неефективне місцеве самоврядування; відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами [5]. Наведені вище причини сприяли початку проведення реформи державного управління в Україні, оскільки без налагодження ефективної та якісно працюючої в інтересах громадянина системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування проведення регіональних чи галузевих реформ, а передусім адміністративної реформи, не буде того результату, на який чекає суспільство.

Внаслідок цього значні зусилля науковців та практиків були покладені на створення нової концепції щодо реформування державного управління в Україні і нею стала Реформа публічної адміністрації в Україні, яка на сьогодні ще не прийнята, а існує спочатку у формі Зеленої книги, а на сьогодні – Білої книги.

У країнах-членах ЄС завданням Зеленої книги є порушення конкретної проблеми у певній сфері державної політики, у нашому випадку – у сфері органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначення її масштабів і суспільних груп, зацікавлених у її вирішенні, щоб допомогти уряду привернути увагу зацікавлених сторін і громадян до цієї проблеми, а також з'ясувати їх ставлення до можливих способів її вирішення [6]. Необхідно зазначити, що для урядовців підготовка Зеленої книги “Реформування публічної адміністрації” є одним із способів передбачення можливої реакції суспільства на майбутні урядові рішення у сфері реформування публічної адміністрації в Україні та завчасного їх коригування. Після вивчення основних положень Зеленої книги можна зробити висновок, що вона є одним із способів розробки прозорої та ефективної політики з питань реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, після належного ведення якої можливо створити таку систему публічної адміністрації європейського зразка, яка надаватиме адміністративні послуги населенню на належному рівні [7]. Біла книга розробляється після проведення консультацій з громадськістю щодо основних положень Зеленої книги (що є так званим “пілотним” проектом), у підсумку яких розробляються певні пропозиції щодо усунення виявлених недоліків та подолання протиріч.

На нашу думку, у підсумку роботи над Білою книгою відбувається поглиблення взаємодії Уряду з громадськістю. Зазвичай такі документи, у яких враховано підсумки обговорення Зеленої книги, започатковують серію консультацій щодо оцінки можливих варіантів політики. Коли вдається віднайти варіант рішення, прийнятний водночас і для політичного керівництва, і для основних зацікавлених сторін у суспільстві, пропозиції, викладені у Білій книзі, перетворюються на політичне рішення, що вноситься на розгляд Кабінету Міністрів або Верховної Ради у формі проекту законодавчого акту [8]. Таким чином, можна зробити висновок, що вихід Білої книги “Реформа публічної адміністрації в Україні” є логічним продовженням Зеленої книги з аналогічною назвою, у якому враховано пропозиції та рекомендації щодо подолання політичної кризи в українському суспільстві.

Метою реформування публічної адміністрації є створення ефективної системи публічної адміністрації, пріоритетним завданням якої буде надання якісних публічних послуг, утвердження поваги до людини з боку публічних інституцій шляхом створення такої системи публічної адміністрації, пріоритетом у діяльності якої є людина.

Внаслідок аналізу основних завдань реформи публічної адміністрації можна зробити висновок, що вони у своїй більшості співпадають із тими завданнями, що стояли на початку проведення адміністративної реформи. Однак завдання реформи публічної адміністрації є вже більш конкретизованими, враховують ті зміни, що відбулися в державі та суспільстві за останній період часу, зокрема початок проведення конституційної реформи, євроінтеграційні кроки. Отже, вважаємо, що здійснення широкомасштабної реформи публічної адміністрації є певним кроком у напрямку подальшого проведення адміністративної реформи в Україні, який суттєво відрізняється за глибиною, якістю розробки, а також послідовністю різних напрямів реформування [9].

На сьогодні важливим етапом у реформуванні державного управління є ухвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків”, що затверджена Кабінетом Міністрів України 16 січня 2008 р. У розділі II “Сучасна європейська держава” цієї програми велике значення приділяється реформі публічної адміністрації. Так, у зазначеній програмі визначено, що “головною метою реформи публічної адміністрації є поетапне створення нової моделі публічної адміністрації, яка забезпечить становлення України як правової європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності та демократії”. У рамках реформи передбачається реформування вищого та центрального рівня органів виконавчої влади, реформування місцевих органів виконавчої влади, реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування [10].

Уряд декларує, що демократизація публічної адміністрації є передумовою інтеграції України до європейських і світових економічних та політичних структур, зокрема до Європейського Союзу. Влада повинна стати близькою до потреб і запитів кожного громадянина, а пріоритетом державної політики має бути забезпечення реалізації прав і свобод людини. Ці заяви, хоча і на перший погляд декларативні, однак правильно визначають завдання держави відповідно до нової гуманістичної концепції державного управління, у центрі якої є людина.

Також у вже згаданій програмі “Український прорив” передбачено зобов’язання уряду здійснити адміністративно-територіальну реформу, яка “ґрунтується на принципах децентралізації і субсидіарності та проводиться відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених в Європейській Хартії про місцеве самоврядування, згода на обов’язковість якої надана Верховною Радою України”.

Отже, українське суспільство, що перебуває перед цивілізаційним вибором, переживає історичний перелом, сутність якого полягає у переході від одного якісного стану до іншого: від монополії однієї форми власності до багатуокладності, від суспільних зв’язків, заснованих на тоталітаризмі, на принципах авторитарної держави, до моделі, що ґрунтується на нових принципах суспільного розвитку. Цей процес насамперед включає модернізацію механізмів державного управління. Однак, якщо кризовий стан початку 90-х рр. ХХ ст. характеризувався і водночас обумовлювався відсутністю в Україні державно-управлінського механізму, здатного забезпечувати владний регулятивний вплив на відповідні сфери суспільного буття, то сучасна криза – це вже наслідок дії чинної моделі урядування, що зумовлена також відсутністю сучасної всеохоплюючої теорії державного управління, що мала б визначити пріоритети, шляхи та напрями удосконалення державного управління України.

Успіх проведення реформи державного управління в Україні передусім залежатиме від виваженого врахування досвіду загальносвітового трансформаційного руху в державному секторі та впровадження в практику державного управління нових теоретико-прикладних концепцій. Реформування цієї системи дуже актуальне, проте воно має ґрунтуватися не лише на фіксації нових управлінських віянь, а й на комплексному врахуванні змісту і перспектив їх запровадження, беручи до уваги реалії та існуючі проблеми державного у сфері державного управління.

Література

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 810/98 [від 22.07.1998 р.] / Верховна Рада України // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. — (Законодавство України).
2. Мотренко Т. В. Зміни у правовому регулюванні державної служби – основа для її системної трансформації / Т. В. Мотренко // Університетські наукові записки [Текст] : часопис Хмельницького університету управління та права. — Вип. 1 [(13/14)]. — Хмельницький : Хмельницький ун-т управління та права, 2005. — С. 289—295.
3. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права [Електронний ресурс]. — 2007. — № 2. — С. 11—19. — Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
4. Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України (від 12.04.2005 р.) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.uar.org.ua>.
5. У Львові презентували адміністративну реформу [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://portal.lviv.ua/news/2005/10/03/135304.html>.
6. Реформування публічної адміністрації [Текст] : Зелена книга. — К. : Київська типографія, 2006. — 48 с.
7. Там само. — 48 с.
8. Там само. — 48 с.
9. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції...
10. Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків” [Електронний ресурс] : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 14 [від 16.01.2008 р.] / Верховна Рада України // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. — (Законодавство України).

О. Reshota

LEGAL GROUNDS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMING IN UKRAINE

Legal grounds of reforms passing in the public administration sphere are investigated. The course of reforms passing, its achievements and failures are considered. Special attention is paid to administrative reform analysis and also to the Concept of public administration reforming. Ways of further public administration reforming in Ukraine are defined.

Key words: public administration, reformation of public administration, administrative reform.