

УДК 342.9(477)

В.В. ГАЛУНЬКО, докт. юрид. наук, доц.,
Херсонський юридичний інститут Харківського
національного університету внутрішніх справ

НАПРЯМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

***Ключові слова:** адміністративна реформа, напрями, публічна адміністрація, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, шляхи діяльності*

В умовах динамічного розвитку суспільних відносин у сфері внутрішнього управління, об'єктивно виникає потреба розробки новітніх напрямків реформування державно-правової дійсності, зокрема на основі адміністративно-правових норм, оскільки успіх адміністративної реформи в цілому залежить від вдало визначених шляхів діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських організацій та підприємств при здійсненні делегованих державних функцій.

До аналізу проблем напрямів адміністративної реформи в Україні звертались видатні вітчизняні адміністративісти. Найбільш вагомий вклад в розробку положень адміністративної реформи внесли В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, В.І. Луговий, Н.Р. Нижник. Проте новітній етап розвитку адміністративної реформи в Україні вимагає переосмислення наукових положень щодо сучасних напрямів її здійснення. Тому мета статті полягає в тому щоб на основі аналізу теорії переходу держави від псевдосоціалізму до громадянського суспільства, вітчизняного досвіду та новітніх ініціатив Президента України В.Ф. Януковича, щодо реформування органів державної влади, узагальнити сучасні напрями здійснення адміністративної реформи в Україні. Наукова новизна полягає в удосконаленні напрямів здійснення адміністративної реформи, як системи заходів діяльності публічної адміністрації з метою реалізації мети та завдань адміністративної реформи.

лізації мети та завдань адміністративної реформи.

Напрями адміністративної реформи – це шляхи діяльності публічної адміністрації, що здійснюються з метою реалізації мети та завдань адміністративної реформи – дієвого забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Два десятиліття реформування адміністративної системи, принесли народу України деякі можливості щодо реалізації своїх інтересів у публічній сфері. Проте, й невирішених проблем залишилось багато [1].

Виходячи з таких позицій, напрями адміністративної реформи в Україні слід розглядати у трьох аспектах: по-перше, як складову наукової доктрини побудови в Україні соціально-правової держави та громадянського суспільства; по-друге, напрями адміністративної реформи висвітлені в концептуальних Указах Президента та Постановах Кабінету Міністрів України в перше десятиліття після прийняття у 1996 році Конституції України [2–4]; по-третє, новітніх положеннях адміністративної реформи, започаткованих Президентом України В.Ф. Януковичем щодо реформування органів державної влади [5].

Доктринальні напрями адміністративної реформи базуються на теорії та вдалому практичному досвіді переходу держав від псевдосоціалізму до громадянського суспільства з перетворенням їх на організацію влади трудівників-власників [6, с.86-91]. Тим самим, адміністративна реформа в Україні має два джерела натхнення європейський довід та власні традиції. В цьому контексті придатним є розкриття концептуальних напрямків адміністративної реформи в Україні через принципи, що закладені в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Зокрема:

– побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток органів місцевого самовряду-

вання, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;

- субсидіарності – коли шляхом децентралізації, уряд передає ряд функцій на нижчий рівень органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, які можуть їх здійснювати більш ефективно, так як знаходяться ближче до громадянина, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;

- ефективності – місце держави в світовій спільноті значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку;

- прозорість, відкритість і підзвітність – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад;

- гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою [7–9].

Отже, по суті адміністративна реформа в Україні повинна здійснюватись у трьох взаємопов'язаних напрямках: 1) реформи виконавчої влади (центральної та місцевої); 2) реформи місцевого самоврядування; 3) реформи територіального устрою країни.

У відповідності до Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810, вона здійснювалась у кількох напрямках. Перший – це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. В цьому напрямку було досягнуто деяких позитивних результатів. Найбільш вагомими з них є прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України 07.10.2010 р. № 2591-VI «Про Кабінет Міністрів України», Податкового кодексу України та ін. Проте, низка необхідних для врегулювання важливих суспільних відносин у сфері внутрішнього управління нор-

мативно-правових актів ще залишаються не прийнятими Верховною Радою України.

Другий – це формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій – кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий – зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий – наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Зазначена реформа в Україні планувалась насамперед як комплекс взаємопов'язаних заходів спрямованих на підвищення ефективності державного управління, розвиток місцевого самоврядування, створення необхідних умов для задоволення інтересів, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Проте, стало очевидним, що адміністративна реформа, яка була започаткована в 1998 році, вже відіграла свою історичну роль. Її критика є виправданою, бо попри зрушення, які мали місце внаслідок реформування, досі гостро стоїть чимало проблем, які були породжені недосконалістю, нечіткістю, неузгодженістю, як основної правової бази реформи з чинним законодавством, так і заходів, які здійснювались на втілення реформи.

До основних причин такого стану відноситься наступне: у зв'язку з політичним протистоянням між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України проведення реформ гальмувалось [10]; реформа відбулась, в основному з гори, і була відірвана від громадських інституцій, широкого загалу громадян [11]; недостатнє було фінансово-економічне забезпечення трансформаційних процесів і насамперед мляві і нечітко визначені заходи самої реформи, відсутність належної стратегії її здійснення [12] тощо.

Отже, на початку першого десятиліття XXI століття потреба розробки новітніх напрямків адміністративної реформи в Україні знову стала надзвичайно актуальною.

Відповідно до новітніх положень, започа-

ткованих Президентом України В.Ф. Януковичем, адміністративна реформа здійснюється в контексті вдосконалення конституційного дизайну України [13] та відбувається за такими напрямками: оптимізація форми правління України, як ефективного алгоритму розподілу центральної влади за базовим принципом: «сильний президент – сильний уряд – сильний парламент». Президент України у даному разі здійснює загальне політичне керівництво, прем'єр-міністр – ефективне врядування економікою, а парламент є інститутом узгодження позицій основних політичних гравців; стабілізація політичної системи України на основі політичних компромісів та ефективного функціонування механізмів консолідованої демократії, створення умов щодо формування суспільного консенсусу щодо історичних та стратегічних орієнтирів, підвищення рівня конкурентоспроможності України на шляху демократичного розвитку та державного будівництва, подолання системи внутрішньополітичних загроз національній безпеці України.

Відповідні інституціональні заходи мають здійснюватися у такій послідовності: аналіз і корекція органічного законодавства (законів, прийняття яких передбачене Конституцією); оптимізація владної моделі в трикутнику Президент України – Верховна Рада України – Кабінет Міністрів України; реформування виборчої системи; судова реформа; реформа місцевого самоврядування, адміністративно-територіальна реформа [14].

На думку науковців Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України, з метою втілення зазначених конституційних підходів в практичну діяльність публічної адміністрації, потребує затвердження Концепція реформи публічної адміністрації, а також прийняття План модернізації державного управління.

В новітній концепції адміністративної реформи України слід передбачити такі загальні напрями.

По-перше, у сфері правотворчості визначення питання пріоритетності законодавчих

актів, передбачених для реалізації адміністративної реформи. Тому, для системних змін нагальним є прийняття законодавчих актів, передбачених адміністративною реформою, передусім це: Закон України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», що має урегулювати повноваження, організацію, порядок діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Без прийняття цього закону неможливо є ефективна реалізація економічних реформ, оскільки сьогодні законодавче регулювання не забезпечує належного рівня взаємодії органів виконавчої влади, не встановлює принципи їх діяльності, не вирішує проблему політичного та адміністративного управління; оновлення чинного Закону 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 [15].

Окремим рядком є потреба виділити необхідність та прийняття Верховною Радою України Адміністративно-процедурного кодексу України, з метою регламентації взаємовідносин невідладних фізичних і юридичних осіб з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Кодексом буде запропоновано новий концептуальний підхід у відносинах «людина-влада», оскільки він базується на таких основних принципах адміністративного процесів, як гласність, прозорість, доступність для громадян інформації про процедури забезпечення їх прав і свобод, демократизм який передбачає, що органи виконавчої влади мають активніше залучати громадян до процесу вироблення рішень, інформувати населення про такі рішення та процедури їх прийняття [16].

Крім того, особливої уваги потребує питання оновлення (прийняття) законодавства щодо адміністративно-територіальної рефо-

рми, а саме Законів України «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації».

По-друге, до загальних організаційних напрямів забезпечення адміністративної реформи в Україні відноситься: а) запровадження в Україні єдиного центру, що відповідав би за розробку та реалізацію адміністративної реформи. Найбільш оптимальним у даному випадку (за аналогією із запровадженням економічних реформ) є формування Комітету з адміністративної реформи: б) для ефективної реалізації програми економічних реформ потребує активізації здійснення заходів, передбачених адміністративною реформою, з визнанням засадничого, пріоритетного характеру нормативно-правових актів, передбачених адміністративною реформою порівняно з галузевими нормативними актами, а також формуванням дієвої моделі управління адміністративною реформою в Україні [15].

До спеціальних напрямів адміністративної реформи в Україні слід віднести:

1. Суттєво має бути розширена компетенція інституцій громадянського суспільства. Громадським організаціям, як і органам місцевого самоврядування, буде передано частину функцій, що нині виконують органи державної влади. Ключовою передумовою подальшого розвитку громадянського суспільства є глибока і системна реформа місцевого самоврядування. Без вільних, розвинених громад і сильного самоврядування не буде і сильного громадянського суспільства [17, с.11].

2. Генеральним напрямком адміністративної реформи в Україні має стати сервісна концепція, відповідно до якої публічна адміністрація має якнайповніше забезпечувати публічні прав, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб [18, с.40]. У цьому аспекті мають бути запроваджені та розвинуті стандарти надання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами та організаціями, на які згідно з нормативно-правовими актами покладено

повноваження надання адміністративних послуг [19].

3. Забезпечення взаємодії та партнерства суб'єктів підприємницької діяльності з органами виконавчої влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, налагодження співпраці між підприємцями з різних регіонів, формування системи громадського контролю за виконанням нормативно-правових актів у сфері підприємницької діяльності. Важливу роль у підтримці розвитку малого підприємництва на місцях, забезпеченні партнерських відносин між бізнесом і владою мають відіграти громадські об'єднання підприємців та консультативно-дорадчі органи, створені при місцевих органах влади. В результаті реформ буде зменшене адміністративне навантаження на бізнес, завершена приватизація, а держава буде ефективно управляти державною власністю.

Поєднання інтересів малого, середнього й великого бізнесу відбуватиметься в рамках зосередження політики держави на прискоренні здійснення регуляторної реформи, що має забезпечити покращення умов для підприємницької діяльності шляхом: вдосконалення механізму адміністрування податків, зборів та обов'язкових платежів, а також забезпечення прогнозованості дій Уряду щодо встановлення та адміністрування інших податків та податкових платежів; підвищення дієздатності механізмів забезпечення ринкових прав і свобод інвесторів, посилення рівня захисту інвесторів; зниження адміністративних бар'єрів для реєстрації бізнесу, у сфері дозвільної системи; зміцнення захисту прав власників та усунення можливостей для поширення рейдерства; зниження рівня корупції та тінізації економіки [17, с.85–86]. В цілому, адміністративна реформа у сфері господарювання має створити умови для активізації інвестиційної діяльності, спрямованої на модернізацію реального сектора економіки та забезпечення старого економічного розвитку [20].

4. Основними пріоритетами розвитку місцевого самоврядування в Україні мають стати:

- чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; чіткий розподіл прав, повноважень і відповідальності місцевих органів публічної влади на основі принципів субсидіарності та еквівалентності;

- належні фінансові ресурси для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування; єдність системи публічної адміністрації та охоплення всіх учасників процесу публічного управління з урахуванням критерію налагодження ефективної системи надання населенню якісних публічних послуг;

- внесення необхідних змін до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо утворення виконавчих комітетів обласних та районних рад;

- у сфері підвищення якості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування та зростання професійного рівня їх кадрового складу, сприяти оновленню управлінського кадрового потенціалу, зокрема шляхом створення умов для залучення молоді до служби в органах місцевого самоврядування;

- у сфері залучення громадян до вирішення питань місцевого значення та розвитку форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб – удосконалення та спрощення процедури місцевого плебісциту. Місцеві референдуми та громадські ініціативи мають стати дієвим інструментом територіальної громади в процесі вироблення місцевої політики та управління справами розвитку території [17, с.55].

5. Посилити протидію корупції, насамперед у правоохоронних органах і військових формуваннях. Слід забезпечити дерегуляцію економіки, встановлення процедур і регламентів функціонування державних інститутів, запровадити антикорупційну експертизу проєктів нормативних актів, а також реалізувати принцип невідворотності покарання [21].

6. Здійснити укрупнення низових одиниць управління, що уможливить зменшення адміністративних витрат і спрямує акумулю-

вані кошти на вирішення питань розвитку. Укрупнена одиниця управління дозволить державі встановити з нею прямі міжбюджетні відносини і зменшити залежність низових адміністративно-територіальних одиниць від районної влади.

7. Забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень шляхом розробки комплексу заходів, спрямованих на усунення причин та умов вчинення протиправних діянь, а також налагодження дієвої співпраці правоохоронних органів та центральних і місцевих органів виконавчої влади [22].

Отже сучасні напрями розвитку адміністративної реформи в Україні характеризуються трьома рівнями: основоположним, загальним та спеціальним. Перший визначає, що по суті адміністративна реформа в Україні має здійснюватись у трьох взаємопов'язаних напрямках: реформи виконавчої влади; реформи місцевого самоврядування; реформи адміністративно-територіального устрою України. Другий дає відповіді, як розв'язати проблеми законодавчого супроводу та загальних організаційних шляхів її забезпечення. Третій визначає конкретні пріоритети здійснення адміністративної реформи, зокрема: розвитку засад громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, забезпечення прогресивного розвитку сфери господарювання, місцевого самоврядування; посилення, розвитку міжбюджетних відносин, запобігання та протидії корупції, забезпечення профілактики правопорушень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Янукович В. Ф. Не люди для реформ, а реформи для людей / В. Ф. Янукович // Урядовий кур'єр. – 05.06.2010 р. – № 101.

2. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» : від 22.07.1998 р., № 810 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.

3. Указ Президент України «Про Концеп-

цію розвитку законодавства про державну службу в Україні» : від 20.02.2006 р., № 140 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – С. 39.

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» : від 15.02.2006 р., № 90 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 167.

5. Адміністративна реформа стартувала // Урядовий кур'єр. – 11.12.2010 р. – № 233. – С. 1–2.

6. Теорія держави і права : навчальний посібник / автор-упоряд. В. В. Галунько, Г. О. Пономаренко, В. К. Шкарупа ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. – Херсон : ВАН «ХМТ», 2007. – 280 с.

7. Vanags E. The Main Trends and Principles of Public Administration Development throughout the World and in Latvia / E. Vanags, I. Vanags, I. Vilka. – *Viešoji Politika Ir Administravimas*. – 2006. – Nr. 18.

8. Επιχειρησιακο Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» // Γ.Γ.Δ.Δ.&Η.Δ. – 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gspa.gr/\(1712926630753252\)/eCPortal.asp?id=4591&nt=19&lang=1&pID=2459&lang=1&lang=1](http://www.gspa.gr/(1712926630753252)/eCPortal.asp?id=4591&nt=19&lang=1&pID=2459&lang=1&lang=1).

9. Шаповалов Н. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати / Н. Шаповалов, І. Пресняков // *Диалог*. – 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636.

10. Гладун З. С. Проблеми адміністративної реформи в Україні / З. С. Гладун // *Наукова доповідь*. – 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.library.tane.edu.ua/files/EVD/admin_reforma.pdf.

11. Бабенко К. Адміністративна реформа як невід'ємна складова процесу реалізації Конституції України / К. Бабенко // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. – 2008. – № 1. – С. 41–51.

12. Полешко А. Хід адміністративної реформи в Україні / А. Полешко // *Право Укра-*

їни. – 2003. – № 4 – С. 104–118.

13. Рішення Конституційного суду України : від 30.10.2010 р., № 20-рп // *Вісник Конституційного суду України*. – 2010. – № 5. – С. 36.

14. Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації. Експертна доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до Українського народу / [Жаліло Я.А., Литвиненко О. В., Бабанін О.С.; Базиліук Я.Б. та ін.] ; керівник авторського колективу А. В. Єрмолаєв. – К. : Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/191>.

15. Адміністративна реформа в Україні та її вплив на реалізацію Програми економічних реформ 2010–2014 // Рекомендації «круглого столу» Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України. – 23.11.2010 р. [Електронний ресурс]: – Режим доступу: http://www.niss.nisp.org/public/File/2010_table/1123n_rek.pdf.

16. Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minjst.gov.ua/0/041.

17. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу (з Експертною доповіддю НІСД «Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації») / укладач А. В. Єрмолаєв. – К. : НІСД, 2010. – 128 с.

18. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / за заг. ред. В. В. Галунька. – Херсон : ВАН «Херсонська міська друкарня», 2010. – 378 с.

19. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг» : від 11.10.2010 р., № 915 // *Урядовий кур'єр*. – 20.10.2010. – № 195.

20. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку

інвестиційної діяльності на 2011-2015 роки» : від 29.09.2010 р., № 1900-р // Урядовий кур'єр. – 06.10.2010. – № 185.

21. Корупція, як і кожна серйозна хвороба боїться запобіжних заходів // Урядовий кур'єр. – 14.09.2010. – № 169.

22. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року» : від 29.09.2010 р., № 1911-р // Урядовий кур'єр. – 05.10.2010. – № 184.

Галунько В. В. Напрями адміністративної реформи в Україні / В. В. Галунько // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 199–205 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11gvrvvu.pdf>

Узагальнено сучасні напрями здійснення адміністративної реформи в Україні, які характеризуються трьома рівнями: основоположним, загальним та спеціальним. Перший визначає, що по суті адміністративна реформа в Україні має здійснюватись у трьох взаємопов'язаних напрямках: реформи виконавчої влади; реформи місцевого самоврядування; реформи адміністративно-територіального устрою України. Другий рівень дає відповіді, як розв'язати проблеми законодавчого супроводу та загальних організаційних шляхів її забезпечення. Третій визначає конкретні пріоритети здійснення адміністративної реформи в Україні.

Галунько В.В. Направления административной реформы в Украине

Обобщены современные направления осуществления административной реформы в Украине, которые характеризуются тремя уровнями: основополагающим, общим и специальным. Первый определяет, что, по сути, административная реформа в Украине должна осуществляться в трех взаимосвязанных направлениях: реформы исполнительной власти; реформы местного самоуправления; реформы административно-территориального устройства Украины. Второй уровень дает ответ, как решить проблемы законодательного сопровождения и общих организационных путей ее обеспечения. Третий определяет конкретные приоритеты осуществления административной реформы в Украине.

Galunko V.V. Areas of administrative Reform in Ukraine

The article summarizes current trends of administrative reform in Ukraine, which is characterized by three levels: basic, general and special. The first states that essentially administrative reform in Ukraine has carried out in three interrelated areas: the reform of executive power, local government reform, reform of the administrative-territorial structure of Ukraine. The second level provides answers as to solve the problems of legislative support and general organizational ways of ensuring it. The third sets out specific priorities of administrative reform in Ukraine.