

А. М. Пугач, доктор наук
з державного управління, доцент
Дніпровського аграрно-економічного університету

Н. Л. Шпортюк, кандидат наук
з державного управління, доцент
Дніпровського аграрно-економічного університету

І. А. Воловик, кандидат економічних наук, доцент
Дніпровського аграрно-економічного університету

О. В. Лебеденко, кандидат економічних наук, доцент
Дніпровського аграрно-економічного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЧЕРЕЗ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Результати наукового дослідження полягають у вирішенні важливої науково-прикладної проблеми – концепції адміністративно-територіальної реформи та вдосконалення системи територіальної організації влади в Україні. Тому у статті наведені та обґрунтовані шляхи щодо покращення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Ключові слова: державне управління, адміністративна реформа, локальна демократія, місцеве самоврядування, територіальні громади.

A. M. Pugach, N. L. Shportiuk, I. A. Volovyk, O. V. Lebedenko. The development of the public administration system by virtue of administrative reforms in Ukraine

The concept of administrative reform consists, on the one hand, in the complex reorganization of the existing in Ukraine system of the public administration by means of all spheres of the public life. On the other hand – in the development of some institutions of the public administration, which Ukraine has not created as a sovereign state yet.

The results of scientific research consist in the solving an important scientific-applied problem – the concepts of administrative-territorial reform and the improvement of the system of the territorial organization of the power in Ukraine.

Administrative-territorial reform is the obligatory condition for a European integration, but this does not necessarily mean a change in the administrative map of the state. Therefore, the article gives and substantiates the ways to improve the administrative-territorial reforms in Ukraine.

Territorial reforms in Ukraine were late for ten years. Before the society is ready to reform psychologically, the credit of trust in the government is not lost yet, therefore the reform can be successful. Given the importance, the reform of the administrative-territorial system should be prepared and implemented within a short time. A prerequisite for the success of the reform is broad information support and public participation in this process.

Key words: public administration, administrative reform, local democracy, local government, territorial communities.

Постановка проблеми. Поняття адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові наявної 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.

© **А. М. Пугач, Н. Л. Шпортюк, І. А. Воловик, О. В. Лебеденко, 2018**

Наразі вельми актуальними є наукові дослідження, що спрямовані на вирішення важливої науково-прикладної проблеми – формування концепцій адміністративно-територіальної реформи та вдосконалення системи територіальної організації влади в Україні.

Адміністративно-територіальна реформа є обов'язковою умовою на шляху євроінтеграції, але вона не обов'язково означає зміну адміністративної карти держави. Загалом, в Україні та за кордоном проблема вдосконалення системи державного управління, проведення адміністративної реформи фокусується на інституційних та організаційно-правових засади цього процесу. Тому обґрунтування шляхів щодо покращення адміністративно-територіальної реформи в Україні є важливим завданням для науковців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз результатів демократичних перетворень в Україні через призму сучасних процесів глобалізації припускає необхідність запровадження більш ефективної і дієвої системи державного управління, зокрема через проведення адміністративної реформи. Це пов'язано з тим, що за останні десять років, не тільки у вітчизняних, а й в іноземній науці, відбувається обговорення, проблемних питань, пов'язаних з виконанням адміністративно-територіальної реформи.

Значний внесок у розвиток проблемних питань щодо адміністративного реформування зробили такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як В. Князєв, І. Козюра, І. Василенко, І. Грицяк, В. Лемак, Н. Нижник, Л. Сморгунів, Є. Уткін, О. Білорус, Є. Буравльов, В. Воротін, Р. Войтович, В. Гельбрас, Є. Маруняк, І. Надольний, Н. Симонія, Г. Ситник та інші. Особливий інтерес становлять праці зарубіжних учених В. Іванова, Дж. Олсена, Дж. Сороса. Проте в умовах сучасної ситуації необхідно дослідити можливості формування нової системи державного управління з урахуванням потреб суспільства на проведення адміністративної реформи.

Метою статті є обґрунтування нової системи державного управління через проведення адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна реформа має здійснюватися у декілька напрямках. По-перше, створення нової нормативно-правової бази, що регулює державне управління в Україні. По-друге, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів для реалізації державного управління. По-третє, нової кадрової системи державного управління. По-четверте, зміцнення й формування нової фінансової та економічної основи для функціонування державного управління. По-п'яте, науково-інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів для наукового та інформаційного моніторингу функціонування [4].

Реформування організаційних структур виконавчої влади – це найбільш складна проблема адміністративної реформи в Україні. Після проголошення державної незалежності України, обсяг управлінської діяльності збільшився у деяких районах у 20 – 30 разів і деякі з них (оборони, зовнішньої політики) – були створені заново. Тому такий метод реформування як апаратний контроль та його скорочення, типовий для радянської епохи, сьогодні не може розглядатися як ефективний. Він вимагає систематичного підходу, який дозволяє визначити кількість і структуру органів виконавчої влади, які є оптимальними для України.

У ході реформування системи Україна стикається з проблемами організації нового типу виконавчої влади. Наявна структура української влади є однією з перешкод до економічного зростання. Міністерства не змогли розробити і здійснити ефективну політику, зменшити розмір тіньової економіки, для запобігання погіршення стандартів охорони здоров'я та освіти, збільшити нерівність у розвитку регіонів. Державна служба є неефективною, бо вона ще не повністю трансформована в інституцію, що забезпечує реалізацію державної політики. Заходи з адміністративної реформи ґрунтуються на принципах функціонування виконавчої влади демократичної, соціальної і правової держави, серед яких ті, що мають ключові значення у всьому світі:

Механізми державного управління

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, – повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;
- незалежність здійснення функцій і повноважень виконавчої влади від законодавчих і судових органів у межах, визначених Конституцією та законами України;
- здійснення внутрішнього і судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед з точки зору забезпечення поваги до людини та правосуддя, а також безперервне підвищення ефективності державного адміністрування;
- відповідальність органів виконавчої влади, їхніх посадових осіб за їх рішення, дії або бездіяльність громадян, права яких були порушені;
- запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади у ключових органах виконавчої влади є політичними посадами.

Але з точки зору подальших перспектив розвитку суспільних відносин в Україні більш доцільно мати практично протилежну мету: не збільшувати владу, а зменшувати відповідальність. Поінформованість при такому підході може стати важливим стимулом для поліпшення реформ та зменшення конфронтації між регіональними лідерами та центральною владою. На наш погляд, більшість органів влади має зосереджуватися на рівні місцевого самоврядування. У сучасних економічних умовах ця ситуація найбільш бажана місцевими лідерами. Проте з часом вони повинні усвідомити «тяжкість» цього тягаря. Тому зміцнення системи місцевого самоврядування, особливо якщо цей процес і у майбутньому буде керуватися міжнародним співтовариством, призведе до добровільного перерозподілу повноважень (і, по суті, до відмови від частини цих повноважень) між місцевими органами влади та територіальними громадами (або їх громадськими організаціями) на користь останніх [4].

Таким чином, реалізується принцип самоврядування. Аналіз наявної організації територіальної структури та системи місцевого самоврядування виявив ряд недоліків, які суттєво впливають на ефективність управлінської діяльності, зокрема

- регіональний та місцевий рівень управління розвинувся відповідно до системи адміністративно-територіальної системи України, яка була введена на початку 30-х років в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління. У зв'язку з цим значна частина територіальних одиниць самоврядування (зокрема сіл, селищ, міст обласного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансово-економічних ресурсів;

- за конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади – система адміністративно-територіальних одиниць не координується: в адміністративних межах деяких населених пунктів є інші населені пункти, територіальні громади яких діють відповідно до Конституції України як самостійний суб'єкт місцевого самоврядування [1].

У зв'язку з цим виникає проблема розмежування прав самоврядування різних територіальних громад, які співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці; – на обласному та районному рівнях влади, де як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування (тобто два центри державного управління) працюють одночасно, через відсутність належної правової бази для диференціації повноважень цих органів, існує небезпека конкуренції їхньої компетенції; – не була сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, які дозволять їм надавати повноцінні державні послуги.

Зважаючи на вищесказане, ми вважаємо, що у процесі перетворення територіальної структури та системи місцевого самоврядування ми маємо спиратися як на національний досвід, так і на європейську практику.

У той же час доцільно проводити процес трансформації у три етапи з урахуванням:

- конституційних та законодавчих принципів організації та функціонування держави;

- унітарної форми державної системи, яка забезпечує збереження єдності України;
- сучасних тенденції інтеграційних процесів з огляду на потребу у політиці об'єднання малих територіальних громад, консолідації адміністративно-територіальних одиниць самоврядування, формування агломерацій населених пунктів, економічного районування;

- подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад;
- одночасного функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні управління;

- об'єктивної необхідності децентралізації державного управління, децентралізації, делегування та передачі функцій та повноважень на надання державних та громадських послуг.

Встановлення у ході здійснення адміністративної реформи чітких правових принципів між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування має відбуватися наступним чином:

- поступове розмежування сфер відповідальності та повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які працюють на одному і тому ж територіальному рівні;

- розподіл повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у загальних сферах їх діяльності (освіта, охорона здоров'я, культура, правоохоронна діяльність тощо);

- створення нової системи управління державним сектором з чітким визначенням ролі та місця місцевих державних адміністрацій у сфері управління державною власністю та корпоративними правами [2].

Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» є основними правовими документами, що визначають сучасну практику управління регіонами. Вони, з одного боку, формулюють принципи збереження України як унітарної держави, гармонізації інтересів регіонів з національними та міжрегіональними інтересами, а з іншого – передбачають можливість передачі повноважень регіональних органів у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку.

Відповідно до Конституції України, територіальна структура країни базується на принципах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, балансу соціально-економічного розвитку регіонів, враховуючи їх історичні, економічні, екологічні, географічні та демографічні особливості, етнічні та культурні традиції. На нашу думку, надмірна централізація влади стримує розвиток регіонів, органи місцевого самоврядування є недосконалими і фактично безсильними, сама структура державної влади породжує часті конфлікти між галузями та рівнями влади, між державною владою та місцевим самоврядуванням.

Нинішня модель державного управління, в якій відбувається більша централізація, ніж незалежність, а адміністрація – це більше, ніж менеджмент, зіграла свою роль у формуванні нашої держави та перешкоджає її подальшому розвитку. Стає очевидним, що системні зміни у регіональній політиці не можуть бути реалізовані лише центральною владою, і, крім того, вона не вийде за межі будь-яких змін, якщо вона не бачить збалансовану та відповідальну позицію від регіональних лідерів. Саме тому регіональна політика повинна визначатися як така діяльність держави, яка спрямована на адміністративну та економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносини між центром та територіями з метою забезпечення збалансованого шляхом найбільш ефективного використання наявних внутрішніх і залучення зовнішніх ресурсів [3]. Водночас основними принципами державної регіональної політики мають стати:

Механізми державного управління

- чіткий розподіл повноважень регіонів, відповідно до законів України, між центральними та місцевими органами влади, органами самоврядування, враховуючи принципи децентралізації та дотримання національних інтересів;
- збалансування соціально-економічного розвитку регіонів, згладжування міжрегіональних дисбалансів, забезпечення рівноправних соціальних стандартів якості та рівня життя громадян, які проживають на різних територіях держави;
- збереження оптимального балансу між політикою регіональної та секторальної влади;
- оптимальне використання природних ресурсів регіонів, їх географічне розташування, інфраструктури, конкретних людських ресурсів;
- екологізація соціально-економічного розвитку;
- створення фінансових, організаційно-правових умов для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування;
- впровадження ефективного механізму участі місцевих органів влади та місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень на державному рівні з питань регіональної політики;
- розробка офіційного механізму державної підтримки програм регіонального розвитку.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Територіальні реформи в Україні запізнилися на десять років. До реформи суспільство готово психологічно, кредит довіри до уряду ще не втрачено, тому реформа може бути успішною. З огляду на важливість, реформа адміністративно-територіального устрою повинна бути підготовлена та реалізована за короткий час. Передумовою успіху реформи є широка інформаційна підтримка та участь громадськості у цьому процесі.

Список використаних джерел:

1. Бегей І. П. Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях. Аспекти публічного управління. 2015. № 9. С. 57-63.
2. Панкулич Л. А. Реформування адміністративно-територіального устрою: досвід держав-членів Європейського Союзу і Україна: автореф. дис. к. політ. наук: 23.00.02. К., 2013. 20 с.
3. Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід / І. О. Кресіна та ін.; за ред. І. О. Кресіної; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К.: Логос, 2011. 399с.
4. Шпортюк Н.Л. Організаційно-правові засади муніципального господарювання у країнах ЄС: досвід для України. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. № 2. С. 278-288.