

Наталія ГОНЧАРУК

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

Інна СУРАЙ

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЧИННИКИ СТРИМУВАННЯ ТА УСПІХУ

Аналізується здійснення адміністративної реформи в Україні, акцентується увага на чинниках, які ускладнюють її проведення і забезпечують її успіх.

Ключові слова: адміністративна реформа, еліта державного управління, вища управлінська еліта, регіональна еліта.

Наталія Гончарук, Інна Сурай. Административная реформа в Украине: факторы сдерживания и успеха

Анализируется проведение административной реформы в Украине, акцентируется внимание на факторах, которые усложняют ее проведение и обеспечивают ее успех.

Ключевые слова: административная реформа, элита государственного управления, высшая управленческая элита, региональная элита.

Nataliia Goncharuk, Inna Suray. Administrative reform in Ukraine: factors of inhibition and success

The realization of administrative reform in Ukraine is analyzed, attention is accented on the factors of its inhibition and success.

Key words: administrative reform, elite public administration, higher administrative elite, regional elite.

В Україні нинішній 2011 р. проголошено роком радикальних реформ. Системні соціально-економічні реформи неможливо ефективно проводити без здійснення адміністративної реформи. 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 визначення чинників стримування та успіху 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, у яких започатковано розв'язання даної проблеми, показав, що такі науковці, як В. Б. Авер'янов, В. М. Алексєєв, В. Д. Бакуменко, І. Б. Коліушко, П. М. Кондик, С. О. Кравченко, В. С. Куйбіда, М. І. Лахижа, Н. Р. Нижник, Л. А. Пашко, Л. Л. Прокопенко, Ю. П. Сурмін, В. П. Тимошук, В. А. Яцюк та інші присвятили різним аспектам адміністративної реформи багато уваги. На дослідження науковців, а також на практику адміністративної реформи в незалежній Україні спираються автори цієї статті.

Слід зазначити, що стан системи державного управління, який уже 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.

Метою статті є дослідити чинники стримування та успіху на основі аналізу здійснення адміністративної реформи в Україні.

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 від 22 липня 1998 р. № 822 та передбачала виконання цілісного комплексу заходів, спрямованих на формування ефективної системи державного управління. Вона стосувалася 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 [5].

На початковому етапі здійснення адміністративної реформи перетворення торкнулися не тільки центрального, а й регіонального та місцевого рівнів 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.) [17 – 18; 20], 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 та місцевому рівнях упродовж перехідного періоду мали такі акти законодавства: Концепція 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 розвитку системи надання адміністративних послуг, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2006 р. № 90, 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 [6 – 8; 21]. Водночас доводиться констатувати, що протягом 1996 – 2010 рр. очікуваного прогресу в здійсненні адміністративної реформи досягти не вдалося, було отримано лише часткові результати в напрямі досягнення майже всіх задекларованих цілей адміністративної реформи.

Сучасний стан здійснення адміністративної реформи характеризується тим, що 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 112 центральних та урядових органів було утворено 72 (16 міністерств та 56 інших центральних органів виконавчої влади) [19]. На регіональному рівні до системи органів виконавчої влади входили Рада Міністрів Автономної Республіки Крим та 502 місцеві державні адміністрації. Станом на 1 січня 2011 р. до системи місцевого самоврядування входило понад 12 000 органів місцевого самоврядування, у сфері публічної служби працювало 379 283 особи, з них 279 500 державних службовців і 99 783 посадові особи місцевого самоврядування [4]. Водночас позитивні результати ще не дають змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи державного управління та місцевого самоврядування, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їх життєвого рівня. Публічна адміністрація на місцевому та регіональному рівнях сьогодні не відповідає стратегічному курсу держави на модернізацію та демократичні стандарти врядування.

До чинників стримування (гальмування) реформ на місцевому та регіональному рівнях можна віднести, 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 нерациональний 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 області, диспропорції в 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 [11; 15].

Ураховуючи вищезазначене, восени 2011 р., у рамках адміністративної реформи, розпочалася реформа територіальних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, продовжилася робота щодо 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» необхідно: Кабінету Міністрів України затвердити до 15 жовтня 2011 р. граничну чисельність працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади; міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади подати у двотижневий строк пропозиції, зокрема щодо оптимізації механізму реалізації державної політики на місцевому рівні, у тому числі щодо функціонування територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [13].

Слід зазначити, що засади реформування місцевого самоврядування були визначені в Концепції реформи місцевого самоврядування, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. [7]. 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 й забезпечувати поліпшення якості життя в 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, ефективне використання публічних ресурсів, сталий розвиток усіх територіальних громад України. Реформа повинна здійснюватися відповідно до Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України, проект якої розроблено Мінрегіонбудом України [14]. Зазначеними концепціями запропоновано такі напрями реформування: трирівнева система адміністративно-територіального устрою держави: громада – район – регіон, місто зі спеціальним статусом; укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівня з метою забезпечення їх власною податковою базою; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та між рівнями органів місцевого самоврядування з урахуванням принципу субсидіарності; формування повноцінних виконавчих органів обласних та районних рад [23].

Розроблено також проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» [10], 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 р. схвалено Кабінетом Міністрів України проект Концепції державної регіональної політики [6]. 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). Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства підготовлено проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» як одного з найголовніших інструментів для налагодження взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [16].

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 неефективною, неавторитетною, заполітизованою, схильною до корупції, не відповідає принципам та стандартам демократичного врядування. 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 відповідно до Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні [8] та виконати Указ Президента України № 769/2011 від 18 липня 2011 р. про створення Національного агентства України з питань державної служби, яке має забезпечувати формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснювати функціональне управління державною службою та брати участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування [9]. З метою зміцнення кадрового складу органів місцевого самоврядування та створення на цій основі ефективною, відповідальною публічної влади на всіх рівнях необхідно реалізувати прийняту в 2009 р. Концепцію формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування [22]. Українським необхідним є прийняття в новій редакції законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [12; 20], які мають врегулювати відносини у сфері публічної служби, забезпечити формування патріотичного, професійного, політично нейтрального та відповідального корпусу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Світовий досвід засвідчив, що необхідною умовою здійснення

адміністративної реформи є активна лідерська роль вищих посадових осіб системи державного управління та місцевого самоврядування. Вища управлінська еліта є провідним фактором у здійсненні влади в державі, саме від неї залежить рівень управління розвитком держави, регіону, села, селища, міста, ефективність і дієвість функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, консолідація суспільства навколо національної ідеї, визначення мети, шляхів виходу із кризового стану суспільства та стратегічних завдань його розвитку, успіх реформ. Саме на вищу управлінську еліту покладається ухвалення стратегічно важливих рішень, від яких залежить вирішення сучасних проблем розвитку української держави, доля як усієї країни, так і кожного громадянина. Тому для проведення сучасних реформ в Україні потрібна вища управлінська еліта, яка володіє сучасними знаннями та навичками стратегічного менеджменту, управління ризиками, управління фінансовими та людськими ресурсами. Процес формування вищої управлінської еліти ще не завершився, вона проходить черговий етап власної трансформації як самодостатня еліта незалежної держави.

Важливим сьогодні також є формування регіональних еліт системи державного управління. Слід зазначити, що питання формування еліти на регіональному рівні мають кілька зрізів та аспектів як економіко-політичних, так і соціальних, і навіть моральних. Особливе значення регіонального аспекту полягає, по-перше, у тому, що еліти регіонального рівня переважають у загальній чисельності, по-друге, регіональний рівень – це вихідний, базовий рівень для будь-якого політичного та державного діяча. Управлінська роль і функції регіональної еліти зумовлюють найважливіші показники демократизації суспільства, переходу економічної системи на принципи саморегулювання.

Безумовно, на місцевому рівні складно змінювати систему об'єктивних факторів роботи державних службовців, у тому числі регіональної еліти, адже вони переважно визначаються на вищому рівні. Проте існує така можливість щодо суб'єктивних факторів, зокрема це стосується системи підвищення кваліфікації, введення методів контролю за кадровою роботою, поширення позитивного досвіду, застосування нових кадрових технологій тощо. Отже, ресурси в цій сфері досить вагомі, вони дають можливість вплинути на підвищення якості роботи органів публічної влади та управління в регіонах України.

Саме тому сьогодні в Україні відповідно до завдань демократизації суспільства необхідно: розробити Концепцію трансформації вищої управлінської еліти та її ролі в процесі перехідного періоду; розробити нормативно-правове забезпечення щодо нових підходів до формування вищої управлінської еліти, інституційно закріпити формування професійного, політично нейтрального та відповідального вищого корпусу державних

службовців у новій редакції закону «Про державну службу»; розробити довготермінову Державну комплексну програму підготовки, перепідготовки та виховання вищої управлінської еліти (здатної вирішувати ключові проблеми суспільства), яка б відповідала завданням демократизації українського суспільства, визначала систему елітарної підготовки молоді для всіх сфер державного управління; запровадити спеціальні та індивідуальні програми навчання для вищої управлінської еліти як на центральному, так і на регіональному рівнях; затвердити профілі компетенцій лідерства для державних службовців вищого корпусу державної служби, розробити нові принципи формування резерву на вищі керівні посади та роботи з ним; забезпечити процес омолодження вищої управлінської еліти, органічне поєднання в системі державного управління обдарованих кадрів старшої та нової генерації; здійснювати відбір до вищої управлінської еліти найбільш обдарованих, освічених, професійно підготовлених особистостей з усіх регіонів України; посилити громадський контроль за діяльністю вищої управлінської еліти та забезпечити наближення інтересів вищої управлінської еліти до інтересів і потреб населення [1; 3].

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 рівнями публічної адміністрації; фінансову самодостатність громад, спроможних надавати необхідний обсяг якісних публічних послуг [2, с. 10 – 30].

Отже, коротко охарактеризувавши основні чинники стримування та успіху здійснення в Україні адміністративної реформи 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: запровадити нові ефективні моделі публічної адміністрації, 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, політично нейтральну, відповідальну та авторитетну публічну службу, сформувати вищу управлінську еліту та утвердити партнерські відносини між державою та громадянами. Критерієм ефективності проведення реформування публічної адміністрації на місцевому та

регіональному рівнях, наближення її функціонування до демократичних стандартів урядування буде підвищення рівня життя громадян країни.

Подальші наукові розвідки в даному напрямі досліджень мають розкрити механізми здійснення адміністративної реформи на сучасному етапі розвитку держави.

Список використаних джерел

1. **Гончарук Н. Т.** Вища управлінська еліта на сучасному етапі державотворення / Н. Т. Гончарук, І. Г. Сурай // Вісн. НАДУ. – К. : НАДУ, 2011. – № 2. – С. 5 – 10.
2. **Гончарук Н. Т.** Еволюція адміністративної реформи в Україні / Н. Т. Гончарук // Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Моноліт, 2009. – 384 с.
3. **Гончарук Н. Т.** Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.
4. **Державна служба в цифрах.** – Режим доступу : www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=363964&cat_id.
5. **Концепція адміністративної реформи в Україні.** – К. : ДВПП Міннауки України, 1998. – 62 с.
6. **Концепція державної регіональної політики від 2 лип. 2008 р.** – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua.
7. **Концепція реформи місцевого самоврядування в Україні.** – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua.
8. **Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні :** Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/4035.html.
9. **Питання управління державною службою в Україні :** Указ Президента України від 18 лип. 2011 р. № 769/2011. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/13815.html.
10. **Про адміністративно-територіальний устрій України :** проект нової редакції Закону України. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua.
11. **Проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні /** упоряд. А. Вишневецький. – К. : МЦПД, 2002. – 82 с.
12. **Про державну службу :** Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12.
13. **Про деякі питання щодо реалізації заходів, пов'язаних з оптимізацією системи центральних та місцевих органів виконавчої влади :** розпорядження Президента України від 9 верес. 2011 р. № 277/2011-рп. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/13981.html.
14. **Проект Концепції реформування адміністративно-територіального устрою України.** – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua.
15. **Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні.** – Режим доступу : www.pravo.org.ua/administer/Konceptsiya_reform_publ_admin_2.dok.

16. **Про засади** державної регіональної політики : проект Закону України (редакція станом на 08.10.08). – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua.

17. **Про місцеве** самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0&p=1255242517860118.

18. **Про місцеві** державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18.

19. **Про оптимізацію** системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/12584.html.

20. **Про службу** в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14&p=1255242517860118.

21. **Про схвалення** Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – С. 167.

22. **Про схвалення** Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2009 р. № 385-р. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=385-2009-%F0.

23. **Публічна** адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.

Надійшла до редколегії 15.09.11