

В. В. Заблоцький,
доктор наук з державного управління, професор кафедри
державної служби, адміністрування та управління, ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ТРАНСФОРМАЦІЙ

V. V. Zablotskiy,
Doctor of Science in State Administration, Professor of the Civil Service,
Administration and Management Faculty of State institution "Luhansk Taras Shevchenko National University"

ADMINISTRATIVE REFORM: STATE AND PERSPECTIVES OF TRANSFORMATIONS

В. В. Заблоцький,
доктор наук государственного управления, профессор кафедры государственной службы, администрирования и управления,
ГУ «Луганский национальный университет имени Тараса Шевченко»

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ТРАНСФОРМАЦИЙ

У статті проаналізовано особливості формування системи місцевого самоврядування на якісно нових засадах, що зумовлює необхідність глибокого наукового опрацювання проблеми удосконалення механізму реалізації адміністративної реформи. На сучасному етапі розвитку української державності сформульовано чіткі стратегічні пріоритети щодо розвитку місцевого самоврядування, а саме: стимулювання розвитку регіонів, утвердження місцевого самоврядування, як фундаменту народовладдя, розширення повноважень місцевих рад шляхом децентралізації функцій органів державної влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

В статті обґрунтовується необхідність подолання проблеми в законотворчому та організаційному планах. В той же час, проблеми виконавчої влади слід розглядати в контексті розвитку суспільства і системи публічної влади, оптимального застосування вітчизняного і зарубіжного досвіду, регламентації управлінських процесів, узгодження з аспектами конституційної реформи.

In the article it is analysed the features of forming of the local self-government system on efficiently new principles that predetermines the necessity of deep scientific study of the problem of improvement of administrative reform realization mechanism. On the modern stage of development of the Ukrainian state system are formulated clear strategic priorities concerning development of local self-government, namely: stimulation of regions development, strengthening of local self-government as foundation of democracy, expansion of authority of local Soviets by decentralization of functions of public authorities, harmonization of national regional and local interests.

In the article it is grounded the necessity of problem overcoming in general creative and organizational plans. At the same time, the problems of executive power should be examined in the context of development of society and public power system, optimal application of domestic and foreign experience, regulations of administrative processes, coordination with aspects of constitutional reform.

Ключові слова: місцеве самоврядування, публічна влада, децентралізація, конституційна реформа, територіальна громада.

Keywords: local self-government, public power, decentralization, constitutional reform, territorial society.

Постановка проблеми. Реалізація адміністративної реформи поставила проблему глибоких ретривень в українському суспільстві. Перш за все це реформування системи публічної влади, яка передбачає суттєве розширення повноважень місцевих рад шляхом децентралізації органів державної влади, перерозподіл повноважень, гармонізація загальнодержавних і місцевих соціально-економічних та гуманітарних програм розвитку.

В той же час загострюється проблема недостатності матеріально-фінансового забезпечення тих функцій і повноважень, що повинні реалізувати органи місцевого самоврядування. Саме тому є вкрай актуальним пошук ресурсів у царині місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень. Проблемам місцевого самоврядування в Україні приділяють суттєву увагу представники багатьох наук, насамперед, спеціалісти в галузі державного управління. Найбільш відомі розробки в зазначеній царині є публікації В. Андріяш, В. Антоненка, Т. Астанової, С. Афоніна, М. Баймуратова, О. Баталова, І. Бубенко, В. Бутенка, в. Куйбиди, В. Мальнової, М. Пухтинського, Ю. Шарова та інших.

Незважаючи на вагомий здобуток вітчизняних науковців у розкритті проблем державотворення, все ще залишаються питання у взаємовідносинах органів державної влади та місцевого самоврядування, розподілу повноважень, децентралізації, імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування.

Метою статті є визначення шляхів розвитку системи місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації адміністративно-територіальної реформи, оптимального застосування вітчизняного і зарубіжного досвіду для реалізації потенціалу місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку суспільства.

Вислао основного матеріалу. Характерною ознакою сучасного стану України є її євроінтеграційний напрям розвитку, який передбачає, перш за все, суттєву трансформацію системи публічного управління, ключовим елементом якої є місцеве самоврядування. Проблема відповідності системи місцевого самоврядування України вимогам Європейської хартії висвітлені у рекомендації та резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи (Резолюція № 1179 від 1999 року) та Конгресу місцевих та регіональних влад Європи (Рекомендація № 48 та Резолюція № 68 від 1998 року).

У цих документах наголошено на тому, що в Україні має бути ухвалено законодавство щодо місцевого самоврядування, яке б відповідало принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, вимагаючи чітке розмежування між органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування. Так, Рекомендацією № 48 Конгреса місцевих та регіональних влад Європи було запропоновано владним структурам України:

- розробити та ухвалити, як особливо термінове питання, законодавство з місцевого та регіонального самоврядування, що відповідатиме принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та Конституції України, кожна з яких гарантує самоврядування на муніципальному, районному та регіональному рівнях;
- включити в національне законодавство з питань місцевого самоврядування положення, які б гарантували регіональним, районним та муніципальним радам наявність у них власних і підзвітних їм виконавчих органів, а також включити положення, які надаватимуть право органам регіональної, районної та місцевої влади мати власний бюджет пропорційно їх обов'язкам з надання їм можливості підвищувати на місцевому рівні отримуваний ними дохід [4].

Формування місцевого самоврядування на якісно нових засадах, у зв'язку з потребою подолання системних проблем соціально-економічного розвитку певних територій України, зумовлює необхідність глибокого наукового опрацювання проблеми удосконалення механізму реалізації реформи системи місцевого самоврядування, що здійснюється в умовах обмеженості фінансових і матеріальних ресурсів.

Треба зазначити, що існуюча в Україні система публічного управління залишається в цілому неефективною. Вона поєднує в собі як інститути радянських часів, так і нові інститути державної влади, що сформувалися в період незалежності України.

Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує публічне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних та політичних реформ.

Фактично, всі сучасні спроби реформувати систему державного управління зводяться до своєрідної «європеїзації», оскільки Україна взяла на себе зобов'язання щодо реформування чинного законодавства в цій сфері при підписанні Угоди про партнерство і співробітництво з європейськими співтовариствами Верховною Радою України 10 листопада 1994 року.

Треба зазначити, що більшість західних демократій, починаючи з 1980-х років у той чи іншій формі вдалися до спроб реформування власних управлінських систем. При цьому зміни торкалися одного чи декількох аспектів такого багатогранного явища, як адміністративна реформа [3].

Отже, коли ми говоримо про адміністративну реформу, то доцільним, певно, буде казати не про адміністративну реформу, а про реформу публічної влади. І це має сенс, тому що під терміном «адміністративна реформа» ми розуміємо, насамперед, реформу системи державного управління. Проте, якщо поглянути на фактичне реформування, то ми вийшли за ці межі, адже реформуванню підлягає не лише система державного управління, а й система місцевого самоврядування.

У ході здійснення адміністративної реформи висловлюються думки, що реформування органів виконавчої влади України ґрунтується на вироблених міжнародною практикою принципів засадах.

Але часто науковці не погоджуються з цим. Так, І.Паховом зазначає, що недоцільно говорити про застосування вироблених міжнародною практикою «принципових засад» під час реформування органів виконавчої влади України, ігноруючи принципи, закріплені в Конституції нашої держави, оскільки в ній закріплено основні принципи організації та діяльності державного апарату, що відображають основні положення політики, щодо соціально-економічного розвитку суспільства в цей період [3].

В основному Законі закріплено принципи законності, поєднання централізації і децентралізації, рівності всіх перед законом, свободу доступу до інформації, судового захисту від неправомірних дій посадових осіб органів виконавчої влади тощо. Але цілком логічним є врахування зарубіжного досвіду в проведенні таких реформ [2].

Треба зазначити, що реалізація адміністративної реформи значною мірою залежить від наявності політичної волі проводити реформу в життя. Проблеми виконавчої влади слід розглядати в контексті розвитку суспільства і системи державної влади, оптимального застосування вітчизняного і зарубіжного досвіду, регламентації управлінських процесів, узгодження з концептуальними аспектами конституційної реформи [5].

Нажаль, можемо з сумом констатувати, що за останні роки поглибився розрив між соціальним очікуванням від створення нових органів і невідповідно низькою віддачею від їх діяльності [6]. На наш погляд, це пов'язано з тим, що не всі фахівці зрозуміли, що адміністративна реформа не має нічого спільного з спробами механічного скорочення чисельності управлінських кадрів, адже науковий підхід в адміністративному реформуванні полягає в тому, що будь-які скорочення в апараті повинні проводитися виключно в органах, де вони є природним результатом кращої організації управління, або, при наймі, не порушують його ефективності.

На наш погляд, принципова позиція у проведенні адміністративної реформи виявляється в тому, що будь-яка структурна реорганізація в апараті державного управління повинна здійснюватися обов'язково на підставі попереднього визначення конкретних змін функцій і повноважень, а за можливість і методів діяльності відповідних органів.

Це потребує розробки та офіційного затвердження єдиного класифікатора функцій державного управління, який має би стати найважливішою складовою нормативно-правової основи адміністративної реформи [7].

Успіх будь-якої реформи завжди залежить від декількох умов. Це, насамперед, наявність політичної волі керівництва держави, професійної команди, яка її реалізуватиме, підтримки суспільства, наявність кваліфікованих кадрів на місцях, розуміючих сенс і необхідність реформ.

Якщо розглянути всі вище перелічені позиції, ми побачимо, що політична воля керівництва держави та команда професіоналів є. Можна навіть відзначити певну підтримку з боку суспільства. Але з останньої позиції на сьогодні існує певна проблема. І пов'язано це перш за все з тим, що не проведено реформування місцевих органів виконавчої влади з корінною зміною пропорцій зайнятості між ними та органами місцевого самоврядування. Сьогодні в місцевих органах виконавчої влади працює практично 75% державних службовців, в той час як в органах місцевого самоврядування - близько 25%. Якщо порівняти це співвідношення, наприклад, у Польщі, то співвідношення там трохи інше: в місцевих органах виконавчої влади - 1/3, а в органах місцевого самоврядування - 2/3 [8].

Ми вже не розкладаємо питання про рівень кваліфікації чиновників і їх мотивації виконувати функції, які поклала на них держава. На жаль, рівень оплати праці державних службовців сьогодні не дозволяє залучити в органи місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування кваліфікованих працівників.

У той же час необхідно розуміти, що децентралізація і адміністративно-територіальна реформа, що лежить в її основі - це не самоціль, а створення одного з ключових інструментів досягнення стратегічних цілей розвитку країни. І, що найголовніше, створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для кожного громадянина України за стандартами розвитку країн світу.

Що, на наш погляд, необхідно зробити в першу чергу, щоб реформа набула реальних обрисів?

Перше, провести кардинальні зміни у структурі та функціях місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

Друге, реально забезпечити фінансову складову діяльності територіальної громади;

Третє, забезпечити умови екологічної безпеки територій з урахуванням специфіки їх промислового розвитку;

Четверте, розробити програми інвестиційної привабливості регіонів.

Особливу увагу необхідно приділити питанню визначення меж об'єднаних територіальних громад. Вирішення цього питання має принципове значення в реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Сьогодні в юрисдикції рад територіальних громад перебувають лише землі населених пунктів. Цілком закономірно було б передати в юрисдикцію місцевого самоврядування прилегли сільсько-господарські землі, а також об'єкти обласної комунальної власності. Це дозволить більш чітко визначити межі територіальних громад, а отже і їх юрисдикцію на цій території, що позитивно відіб'ється на надходження до місцевих бюджетів.

Особливу увагу, на наш погляд, необхідно звернути на критерії вибору передбачуваних центрів об'єднаних територіальних громад. Це питання викликає бурхливі суперечки у представників територіальних громад. І це не тільки питання підвезення школярів, надання первинної медичної допомоги, а й можливості людей отримувати адміністративні послуги та інші питання, пов'язані з життєзабезпеченням.

На жаль, сьогодні практично всі регіональні дороги знаходяться в незадовільному стані, а система громадського транспортного забезпечення, особливо в східних регіонах залишає бажати кращого.

Виникає сумнів з приводу об'єднання громад навколо великих населених пунктів. На перший погляд це нормально, але це неминуче призведе до того, що більшість у майбутній раді буде з місцевої «столиці», що дозволить приймати рішення, котрі стосуються в першу чергу її території.

На наш погляд, досі не врегульоване питання участі у місцевих виборах переселенців з Криму і Донбасу, що порушує їх конституційні права.

Ще один важливий момент. При вирішенні питань формування об'єднаних територіальних громад та їх складу, на нашу думку, слід враховувати відповідні пропозиції схем планування територіальних районів. Ці роботи проходять у встановленому законодавством процесі узгодження і повинні затверджуватися на сесіях районних рад. Також, після прийняття рішення про об'єднання громад слід створити схеми цих територій, що дозволить більш ефективно організувати роботу органів влади.

Слід зазначити, що законодавством передбачено, що вибори до місцевих рад новостворених місцевих рад можуть проходити поєднувано, в міру здійснення добровільного об'єднання тих чи інших територіальних громад.

У Законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено створення на регіональному рівні та затвердження Кабінетом Міністрів України перспективного плану формування територіальних громад. Однак, викликають деякі сумніви щодо сто відсоткового добровільного об'єднання громад, так як рішення громад може не збігатися з планом. Можливо, план передбачає, за певних умов, примусові об'єднання громад. Така норма дійсно існує в ряді європейських країн, але в цьому випадку ця процедура повинна бути виплишена в законі.

Висновки. Таким чином, з усього вищесказаного, можна зробити висновок про те, що для успішної реалізації реформи необхідно подолати ряд проблем як у законодавчому плані, так і в організаційному. Необхідно пов'язати реалізацію всіх необхідних реформ, наприклад, освіти, охорони здоров'я, судово, правоохоронну, пенсійну та інші.

Необхідно також стимулювати процеси налагодження співпраці між територіальними громадами для вирішення спільних проблем, як основу для їх майбутнього добровільного об'єднання.

Література.

1. Андриєшук Б. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Б.П. Андриєшук. – К. : Стилюс, 1997. – 223 с.
2. Андриєшук В. І. Місцеве самоврядування в політичній системі суспільства / В. І. Андриєшук, О. Н. Статушенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ : Миколай : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – Вип. 11. – С. 148–157.
3. Артеменко А. Визнання напрямків розвитку місцевого самоврядування в малих містах України : європейський досвід [Електронний ресурс] / Андрій Артеменко // Державне управління та місцеве самоврядування. – Д., 2010. - № 4 (10) Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_gum/gams/2010_4/10gued.p78/
4. Астапова Т.О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. – спец. 25.00.04. «Місцеве самоврядування» / Астапова Т.О., НАДУ при Президенті України, ХРІДУ – Х., 2010 – 20 с.
5. Афонін С. Законорічності та особливості суспільно-трансформаційних процесів в Україні / С. Афонін, О. Суший, Л. Усаченко / Укр. соціум. 2011. - № 3 (38).
6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін., за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
7. Бубенко І. Проблеми фінансового контролю на регіональному рівні / І.В. Бубенко, В.Л. Бутенко // Екол. простір. – 2008. - № 11.
8. Ворона В.П. Особливості розвитку місцевого самоврядування в період світової глобалізації [Електронний ресурс] / П.В. Ворона // Державне будівництво. – 2011 № 2. – Режим доступу: <http://www.klnapa.kharkov.ua/ebook/db/2011-2/doc/4/02/pdf>.

References.

1. Andriushuk, B.P. (1997), *Mistseve samovriaduvannia v suchasni Ukraini: problemy i perspektivy* [Local government in modern Ukraine: Problems and Prospects], Stylos, Kyiv, Ukraine, p.223.
2. Andriushuk, V. I. and Yevtushenko, O. N. (2007), "Mistseve samovriaduvannia v politychnii systemi suspilstva", *Suchasna ukrainska polityka. Polityky i politolohy pro nei*, vol. 11, Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly, pp. 148–157.
3. Artemenko, A. (2010), "Vyznannia napriamkiv rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v mal'kykh mistakh Ukrainy : yevropeiskyy dosvid", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, [Online], vol. 10, available at: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_gum/gams/2010_4/10gued.p78/
4. Astapova, T.O. (2010), "Adaptatsiia zarubizhnoho dosvidu reformuvannia diialnosti othaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini", Ph.D. Thesis, 25.00.04. «Mistseve samovriaduvannia», *NADU pry Prezidentovi Ukrainy*, KHRIDU, Kharkiv, Ukraine, p.20.
5. Afonin, Ye. Sushyi, O. and Usachenko, L. (2011), "Zakonornimosti ta osoblyvosti suspilno-transformatsiinykh protsesiv v Ukraini", *Ukr. Sotsium*, vol. 3 (38).
6. Antonenko, V.O. Baimuratov, M.O. Batanov, O.V. and others (2007), *Aktualni problemy stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* [Actual problems of formation and development of local government in Ukraine], Atika, Kyiv, Ukraine, p.864.
7. Bubenko, I.V. and Butenko, V.L. (2008), "Problemy finansovoho kontroliu na rehionalnomu rivni", *Ekol. prostir*, vol. 11.
8. Vorona, V.P. (2011), "Osoblyvosti rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v period svitovoi hlobalizatsii", *Derzhavne budivnytstvo*, [Online], vol. 2, available at: <http://www.klnapa.kharkov.ua/ebook/db/2011-2/doc/4/02/pdf>.