

УДК 332.12:352/354

Л. Хомич

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Проаналізовано положення концептуальних документів щодо реформування місцевих органів державної виконавчої влади. Досліджено питання правового регулювання процесу реформування. Визначено рівень відображення проблеми реформування місцевих органів державної виконавчої влади у концептуальних та нормативно-правових документах, узгодження цілей, принципів, завдань їх реформи.

Ключові слова: реформування, концепція, стратегія, правове регулювання, європейські стандарти, модель.

Започаткований в Україні курс на модернізацію держави, що відбувається в умовах реалізації політики європейської інтеграції, формування інститутів демократії та розвитку громадянського суспільства, диктує нові вимоги до органів державної влади. Відповідь на політичні та соціально-економічні виклики пов'язана не лише з удосконаленням центрального рівня державної влади, але значною мірою залежить від формування системи місцевих органів державної виконавчої влади, яка відповідала б європейським стандартам, володіла б значним мобілізаційним потенціалом, оскільки саме вона забезпечує дотримання прав та інтересів громадян, реалізацію урядової політики на територіальному рівні, надання якісних адміністративних послуг. Це зумовлює необхідність здійснення адміністративного реформування. Ефективність впровадження запланованих змін значною мірою залежить від рівня розробки теоретичного базису реформування, визначення організаційної моделі, а також застосування правових засобів та форм реалізації перетворень.

Питання про необхідність реформування системи місцевих органів державної виконавчої влади неодноразово порушувалось у дослідженнях вітчизняних учених: С. Давтяна, В. Карпенка, І. Колосовської, О. Конотопцева, О. Коротич, В. Корженка, В. Мамонової, Л. Покрови, Т. Проценка, С. Саханенка, А. Стойка, О. Сушинського, Н. Фоміцької, С. Чистова та інших. Проте у науці практично відсутні фундаментальні дослідження організаційно-правового регулювання процесу реформування місцевих органів державної виконавчої влади, що й спонукало до вивчення зазначених питань.

Метою дослідження є аналіз правового регулювання та визначення рівня відображення проблеми реформування місцевих органів державної виконавчої влади у концептуальних та нормативно-правових документах.

Т. Парсонс зазначав, що у будь-якій конкретній системі дій процес змін може відбуватися лише у напрямку наближення до реалізації раціональних норм, які розглядаються як обов'язкові для акторів, тобто процес може прогресувати тільки через збільшення раціональності [1]. Усі дії з реформування повинні мати законодавче та правове підкріплення, виражатися у відповідних положеннях і нормах та безпосередньо відображатися у поведінці через їх дотримання.

Необхідність реформування місцевих органів державної виконавчої влади була визначена у Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленій Указом Президента України у 1998 р. Метою їх реформування передбачалось підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні; спрямування їх діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг та підвищення їх якості; гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів із урахуванням особливостей територіального розвитку [2]. Проте, як зауважили Я. Гонцяж та Н. Гнидюк, “суттєвим недоліком Концепції стало її “централістичне відхилення”, що призвело до того, що Концепція не охопила всі необхідні елементи, не стала вичерпною програмою, повним переліком необхідних структурних змін” [3]. У ній недостатньо було прописано положення про розподіл повноважень і функцій між центральним та місцевим рівнями виконавчої влади, взаємовідносин місцевих державних адміністрацій з КМУ і ЦОВВ; процедурні питання, зокрема такі, як прозорість процесів прийняття рішень. Тобто, не достатньою була концептуальна база для вирішення зазначених проблем.

Головним результатом реалізації положень Концепції у напрямку реформування місцевих органів державної виконавчої влади стало прийняття у 1999 р. Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, який створив законодавчу основу для діяльності цих органів, визначивши основні принципи їх діяльності: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів [4].

Проте уже у 2000 р. Верховна Рада України зазначила, що стан реалізації адміністративної реформи не відповідає вимогам, що містяться в Концепції адміністративної реформи в Україні стосовно формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях [5]. Наводилось чимало аргументів про уповільнення та безсистемність реформи. Одними з причин, що зумовлювали гальмування адміністративного реформування, фахівці вважають недостатнє правове забезпечення його здійснення, законодавчу невизначеність щодо відповідальності органів державної влади та посадових осіб при проведенні реформи; відсутність механізму взаємодії і колективної роботи щодо управління реформою [6].

На сучасному етапі ратифіковані Україною міжнародні документи та підписані угоди зумовлюють необхідність гармонізації національного законодавства з нормами міжнародного права та відповідне реформування інститутів влади. Враховуючи перспективу підписання Угоди про асоціацію з ЄС, європейські правові норми мають стати орієнтиром адміністративної реформи в Україні. Відповідно до них, правила і процедури діяльності органів влади повинні ґрунтуватися на демократичних принципах “належного врядування”.

Повноваження щодо здійснення реформ визначені у затверджених відповідно указом Президента України положеннях про Комітет з економічних реформ та Координаційний центр з впровадження економічних реформ, до завдань яких належать забезпечення підготовки законопроектів, здійснення моніторингу стану впровадження реформ, організація вивчення громадської думки тощо [7]. На регіональному рівні для здійснення моніторингу ходу реформ створені регіональні комітети з економічних реформ, однак їхні повноваження в кожному регіоні

визначені по-різному, не відображено і процедури взаємодії з громадськістю. Все це негативно відображається на реалізації реформи.

Принципи “належного врядування” мають також стати основою концепції та стратегії реформи. Упродовж 1999 – 2013 рр. було запропоновано кілька проектів концепцій реформування територіальної організації влади, які передбачали різні моделі трансформації місцевих державних адміністрацій. Зокрема, Спілкою лідерів регіональних та місцевих влад в Україні, після підписання з Президентом України Декларації щодо вдосконалення державної регіональної політики, було розроблено проект концепції, що пропонував посилення представницької влади і, водночас, ослаблення виконавчої вертикалі. Автори цього проекту вважали, що найбільш прийнятною для України є французька модель, яка передбачає запровадження посади префекта замість голів місцевих державних адміністрацій та переведення державних адміністрацій у статус адміністративно-контролюючих органів [8].

Проте у затвердженій у травні 2001 р. Указом Президента України Концепції державної регіональної політики влада не врахувала пропозиції Спілки. У ній пропонувалось підвищити роль та відповідальність місцевих державних адміністрацій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів шляхом децентралізації і деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади, удосконалити розподіл повноважень та функцій між територіальними органами ЦОВВ, місцевими адміністраціями та органами самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів, але розподіл повноважень між центральним і місцевими рівнями влади не були чітко визначені [9].

У ще одному документі – проекті Концепції децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування, розробленому Асоціацією міст України та громад у 2005 р., передбачалось залишити місцеві державні адміністрації тільки на рівні областей, при цьому змінивши їх статус шляхом: передачі повноважень відповідним виконавчим комітетам обласних рад згідно з принципом субсидіарності; наділення їх виключно контрольно-наглядовими повноваженнями та повноваженнями щодо координації управлінської діяльності з реалізації функцій виконавчої влади, що не можуть бути передані органам місцевого самоврядування; підпорядкування їх уряду та встановлення порядку призначення голів урядом України; заборони делегування їм повноважень органів місцевого самоврядування; запровадження адміністративних округів для формування систем територіальних органів центральних органів виконавчої влади [10].

Подібні положення щодо розмежування повноважень за принципом субсидіарності; залишення місцевих державних адміністрацій тільки на рівні регіонів; надання їм контрольно-наглядових повноважень та координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади відображені і в проекті адміністративно-територіальної реформи, розробленому під керівництвом Р. Безсмертного [11].

Досить вагома робота щодо розроблення концептуальних засад реформи була проведена у 2008 р. Міністерством регіонального розвитку і будівництва та Міністерством економіки, які підготували чотири проекти концепцій щодо реформування органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Порівняно з попередніми, у цих проектах ширше було описано зміни, що передбачалися в системі місцевих органів державної виконавчої влади.

Вони пропонували залишити органи державної виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях. При цьому основним рівнем їх функціонування визначено район. Передбачалось, що голова облдержадміністрації одночасно виконуватиме обов'язки голови держадміністрації району, центром якого є місто – обласний центр. Як і в попередніх концепціях, визнавалось за необхідне передання повноважень від держави до органів місцевого самоврядування з дотриманням принципу субсидіарності, а також передбачались підстави такої передачі [12].

Чіткіше основні повноваження місцевих державних адміністрацій визначено у проекті Концепції реформування публічної адміністрації: контроль за відповідністю Конституції України та законністю актів і дій органів місцевого самоврядування; реалізація повноважень центральних органів виконавчої влади та урядових органів, для яких недоцільно утворювати їх власні територіальні органи, у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (областей і районів); координація у визначених законом межах діяльності місцевих органів державної виконавчої влади спеціальної компетенції та органів місцевого самоврядування у випадках реалізації ними делегованих повноважень; керівництво всіма органами публічної адміністрації на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці в умовах надзвичайного стану чи в зонах надзвичайної екологічної ситуації [13].

У цьому ж проекті було визначено необхідність підпорядкування місцевих державних адміністрацій уряду; віднесення посади голови місцевої державної адміністрації до посад державної служби, щоб забезпечити їх політичну нейтральність; призначення їх Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, яке, своєю чергою, мало б формуватися на основі відкритих конкурсів згідно із законодавством про державну службу (у перспективі пропонувалось надати право уряду призначати на посади голів адміністрацій переможців конкурсів); реалізація ЦОВВ свої повноважень через відповідні підрозділи місцевих державних адміністрацій (окрім міністерств внутрішніх справ та юстиції); можливість утворення територіальних підрозділів (органів) урядових органів, спільних для кількох адміністративно-територіальних одиниць одного рівня, з урахуванням критеріїв доступності та зручності для громадян.

На сучасному етапі адміністративної реформи у Плані дій Ради Європи для України на 2011 – 2014 рр. до очікуваних результатів у межах підтримки реформ на місцевому рівні відносяться уточнення і розподіл ролей та відповідальності між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, реформування міжбюджетних відносин, підвищення рівня поінформованості громадськості і зацікавлених сторін щодо процесу реформування і його наслідків [14].

У Щорічному Посланні до Верховної Ради України Президент України зазначив, що реформування публічного управління має здійснюватись “у напрямі наближення його до світових стандартів як з теоретико-правової, так і організаційної точки зору”. Завданнями такого реформування визначено: створення раціональної та стабільної системи органів виконавчої влади на місцевому рівні; здійснення ефективного розподілу функцій і повноважень; децентралізацію надання адміністративних послуг громадянам і підвищення їх якості [15]. Ці завдання загалом узгоджуються із Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р., схваленою урядом у 2006 р., у якій основною метою реформування

визначено створення децентралізованої моделі, здатної до самовдосконалення і саморегуляції, спроможної ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій в умовах ринкової економіки, забезпечувати надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів. Для цього передбачалось змінити модель територіальної організації влади відповідно до європейських стандартів, зокрема привести у відповідність із Європейською хартією місцевого самоврядування; здійснити деконцентрацію владних повноважень, перерозподілити повноваження з дотриманням принципів децентралізації та субсидіарності; перетворити місцеві державні адміністрації на контрольно-наглядові органи; реформувати систему адміністративно-територіального устрою [16].

Однак у щорічних планах щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачено лише оптимізацію системи і чисельності місцевих органів державної виконавчої влади через розподіл функцій між територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, удосконалення організації діяльності шляхом зміни процедури погодження призначення на посади.

В останні роки було прийнято низку нормативно-правових актів, відповідно до яких затверджувались нові рекомендаційні переліки структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, утворювались громадські ради як колегіальні виборні консультативно-дорадчі органи, затверджено новий порядок проведення консультацій з громадськістю, утворено Центри надання адміністративних послуг, забезпечено доступ до публічної інформації. З метою посилення відповідальності місцевих державних адміністрацій за здійснення виконавчої влади на відповідній території визначено обов’язкове погодження головами місцевих державних адміністрацій призначення та звільнення керівників територіальних органів міністерств та ЦОВВ, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління. Однак їх прийняття не забезпечує системних змін.

Осмилюючи актуальність реформування місцевих органів влади, у травні – червні 2011 р. Українська асоціація районних та обласних рад презентувала проект Концепції реформування територіальної організації влади в Україні. Зі свого боку влада у 2013 р. винесла на обговорення проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У цих проектах також зазначалось про зміну правового статусу місцевих державних адміністрацій на контрольно-наглядові органи з функцією координації територіальних органів; необхідність проведення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та децентралізації. Однак уже передбачалось підпорядкування їх Президенту України [17]; функціонування місцевих органів державної виконавчої влади на кожному з рівнів адміністративно-територіального устрою (місцеві державні адміністрації – районний та регіональний рівні, відповідні територіальні органи центральних органів виконавчої влади – базовий, районний та регіональні рівні) [18]. Загалом реформі місцевих органів державної виконавчої влади у цих проектах приділено значно менше уваги.

Порівнявши Концепцію адміністративної реформи та розглянуті проекти, можемо констатувати, що у них ідеться про ідеологію “служіння суспільству”, проте, якщо у завданнях Концепції адміністративної реформи вона майже не відображена, то у подальших розробках вона знаходить все більший вияв, хоча

визначена лише у проекті Концепції публічної адміністрації (2008 р.). У проекті Асоціації міст України та громад зазначається, що досягнення мети концепції “сприятиме утвердженню в українському суспільстві парадигми персоноцентризму – пріоритету прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності”, та до переліку принципів функціонування органів публічної влади включено принцип гуманізму. Однак зазначена парадигма не була повністю відображена у меті, завданнях та напрямках концепції. Адаже лише децентралізацією і перерозподілом функцій та повноважень зміна парадигми не досягається. Свідченням служіння місцевих органів державної виконавчої влади суспільству є широка їх співпраця з громадськістю. У проекті згадується про громадський контроль у системі місцевого самоврядування, проте розробники проекту не передбачали його застосування до дій місцевих органів державної виконавчої влади. Стосовно цього Н. Панова зазначає: “про яку “парадигмальну зміну” в державному управлінні можна говорити, якщо не створено гарантії ефективного контролю з боку громадськості над діями органів виконавчої влади” [19]. У проекті Концепції реформування публічної адміністрації (2008 р.) вже пропонується запровадити відкриті консультації місцевих органів виконавчої влади та самоврядування з представниками інститутів громадянського суспільства, залучення громадян до участі в управлінні.

В останньому проекті, визначивши у меті становлення інститутів демократії участі, передбачається запровадження ефективних механізмів громадської участі лише у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, тоді як у згаданому проекті Української асоціації районних та обласних рад – запровадження відкритих консультацій і органів виконавчої влади, і органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства.

Не однаковою мірою розроблені у концепціях і положення про забезпечення реформи. У Концепції адміністративної реформи визначено організаційне, правове, кадрове, фінансово-економічне, інформаційне, науково-просвітницьке забезпечення. При цьому найбільше акцентовано на організаційно-кадровому аспекті. За аналогією, але вже ширше, розписані ці положення у проекті Концепції реформування публічної адміністрації, де визначено політичне керівництво, організаційну структуру, більше уваги звернено на підготовку кадрів та інформаційне забезпечення. У проекті ж Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади недостатньо уваги приділено забезпеченню реформаційного процесу. Розробники визначили для першого етапу реформування завдання створити постійно діючі робочі групи з підготовки, популяризації та проведення реформи, забезпечити підготовку залучених до проведення реформи посадових осіб та провести інформаційно-роз’яснювальну роботу з реформування, проте не визначено відповідальних за ці дії, не зазначено на якому рівні мають діяти робочі групи, хто належатиме до їх складу тощо.

Висновки

З проведеного аналізу положень концептуальних, стратегічних, програмних документів та їх проектів щодо реформування місцевих органів державної виконавчої влади за період незалежності України можна зробити висновок про наявність суспільного замовлення формування відкритих, гнучких і відповідальних місцевих органів державної виконавчої влади, створення децентралізованих організаційних моделей, які діяли б за принципами прозорості, гуманізму, гласності. У проектах концепцій простежується прагнення до утвердження демократичних цінностей і принципів у діяльність місцевих органів державної виконавчої влади.

Однак акцентуючи на реформі місцевого самоврядування, у змісті цих документів фрагментарно описується реформа місцевих органів державної виконавчої влади, завдання формулюються на рівні бажаного, до того ж у загальній формі. Це є свідченням неналежної розробки концептуальних засад, що зумовлює непослідовність дій щодо реалізації реформи. При цьому невизначеність повноважень регіональних комітетів щодо здійснення адміністративної реформи, неурегульованість відносин між ієрархічними рівнями координаційної структури, з місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю; відсутність стратегії реформи та плану її реалізації, адекватної потребам адміністративної реформи нормативно-правової бази свідчать лише про декларацію намірів, а не про бажання їх здійснювати. Недостатність розробки правових основ процесу реформування стали основними причинами того, що започаткована ще на початку 90-х рр. XX ст. реформа місцевих органів державної виконавчої влади до цього часу не забезпечила результативних та ефективних змін. Тому надання правовим нормам більш конкретно-прикладного спрямування разом із удосконаленням процесуальних норм є основою покращення нормативно-правової бази щодо реформування.

Подальші дослідження мають бути спрямовані на вивчення шляхів удосконалення реформування місцевих органів державної виконавчої влади.

Література

1. Парсонс Т. О структуресоциальногодействия [Текст] / Т. Парсонс. — М. : Академический проект, 2000. — 880 с.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810/98 від 22.07.1998 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 1999. — № 21. — С. 943.
3. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? [Текст] : монографія / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. — К. : Міленіум, 2002. — С. 41.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1999. — № 20/21. — С. 190.
5. Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 2067-III від 02.11.2000 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
6. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи [Текст] : монографія / [за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук]. — Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. — С. 28.
7. Положення про Комітет з економічних реформ : затверджено Указом Президента України № 355 від 17.03.2010 р. (в редакції Указу № 1154/2010 від 21.12.2010 р.) // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2010. — № 52.
8. Концепція державної регіональної політики України (проект) : затверджено ІІ Всеукраїнським з'їздом Спілки лідерів місц. та регіон. влад України 9 верес. 2000 р. // Голос України [Текст]. — 2000. — 4 листоп.
9. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України № 341/2001: за станом на 25.05.2001 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2001. — № 22.

10. Проект Концепції децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.municipal.gov.ua/data/loads/konzept_dezentraliz_2005.doc.

11. Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні / Р. Безсмертний // Проблеми трансформації територіальної організації влади [Текст] : зб. матер. та док. / наук. ред. : М. Пухтинський. — К. : Атіка, 2005. — С. 222—237.

12. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua>.

13. Проект Концепції реформування публічної адміністрації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.center.gov.ua/docman/download-document.html.

14. План дій Ради Європи для України на 2011 – 2014 рр. від 23.06.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b25.

15. Модернізація України – наш стратегічний вибір [Текст] : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : НІСД, 2011. — С. 35, 36.

16. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 21.07.2006 р. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-EF&p=132126130216734>.

17. Проект Концепції територіальної організації влади в Україні (версія станом на 10.06.2011) [Електронний ресурс] / Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування “Українська асоціація районних та обласних рад”. — Режим доступу: <http://alau.com.ua>.

18. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : проект. — Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>.

19. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні [Текст] : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. — Одеса : [б. в.], 2008. — 20 с.

L. Khomych

LEGAL REGULATION OF THE PROCESS OF ADMINISTRATIVE REFORMATION OF LOCAL BODIES OF PUBLIC EXECUTIVE AUTHORITIES

The regulations of conceptual documents concerning the reformation of local bodies of public executive authorities are analysed. The question of the legal regulation of the reformation process is investigated. The level of reflection of reformation problem of local bodies of public executive authorities in conceptual and normative and legal documents, coordination of aims, principles, and tasks of their reform is defined.

Key words: reformation, conception, strategy, legal regulation, European standards, model.