

9. Цивільне право України: Підручник: У 2 – х кн. / О.В. Дзера, Д.В. Боброва, А.С. Довгерт та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002, Кн. 1. – 720с.
10. Клименюк О.М. Регулювання як фаза державного управління: місце та роль. Наук.вісник Академії муніципального управління. Збірник наук. праць. Серія «Управління», вип.. 4/2009. – К.: АМУ, 2009. – с. 252 – 258.
11. Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Т. 1: Часть общая. – СПб., 1911 – с.151 – 152
12. Медведев Д.А. Новый Гражданский кодекс Российской Федерации: вопросы кодификации. Кодификации российского частного права/ Под ред. Д.А. Медведева. – М.: Статут, 2008. – 336с.
13. Оніщенко Н.М. Правова система, проблеми теорії. – К.: Вид – во Інс – ту держави і права ім.. В.М. Корецького, 2002. – с. 91 - 98

Рецензент: Петровська Ю.В., к.е.н.

УДК:35

Козак В.І.,
аспірант кафедри
управління суспільним розвитком
Національної академії державного
управління при Президентові України

ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

У статті подається науково-аналітичний погляд на спробу української влади в поновленні діяльності щодо проведення адміністративної реформи. Зроблено критичну оцінку механізмів її втілення.

В статье подается научно-аналитический взгляд на попытку украинской власти в возобновлении деятельности по проведению административной реформы. Сделано критическую оценку механизмов ее воплощения.

In the article the scientific and analytical look at the new Ukrainian government attempt to resume work on administrative reform has been made. A critical assessment of the mechanisms of the reform implementation has been also conducted.

Постановка проблеми. Проведення адміністративної реформи в Україні є важливим механізмом підвищення ефективності державного управління, реалізація замовлення суспільства на вдосконалення надання державними інститутами влади та органами місцевого самоврядування публічних послуг, створення зрозумілих процедур контролю за владою та зменшення корупції.

Актуальність теми дослідження визначається перш за все тим, що проведення адміністративної реформи є однією з основних задач Української держави на короткострокову і середньострокову перспективу.

Соціально-економічні перетворення в східноєвропейських державах довели, що підвищення ефективності і результативності державного управління, реалізовані через інструменти та механізми адміністративної

реформи, створюють умови для успішного функціонування державних інститутів та розвитку громадського суспільства.

Саме в зв'язку з цим стає важливим вивчення теоретико-методологічних аспектів здійснення адміністративної реформи і узагальнення практики її реалізації відносно однієї з найактуальнішої проблеми – корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин.

Адміністративна реформа в Україні

У процесах реформування українського суспільства та його владної організації надзвичайно важливе місце належить реформі системи державного управління. Серед проблем, з якими зіткнулася Україна після вибору незалежного шляху розвитку, була і є, на жаль, до сьогодні проблема недосконалої владної організації і неефективної діяльності влади. Саме недосконала і неефективна діяльність влади, а не економічна криза, відсутність обігових коштів і платежів, брак інвесторів, корупція і недосконале законодавство є головною проблемою українського суспільства і держави.

Її успішне вирішення – запорука і необхідна передумова розв'язання й інших проблем. Без її вирішення плани реформування суспільного життя, економіки і політики так і залишаться лише планами та ніколи не стануть дійсністю. У спадок від колишнього СРСР Україні залишилися разом з іншими пережитками минулого режиму адміністративно-територіальний устрій та організація державної влади. І хоча за роки незалежності шляхом численних експериментів вони певною мірою вдосконалювалися, проте слід визнати, що це вдосконалення організації і діяльності державної влади є за своєю основою більше поверховим, ніж глибинним.

Основою для реформування українського суспільства і держави стала прийнята 28 червня 1996 року Конституція України, яка на найвищому законодавчому рівні закріпила демократичні принципи функціонування суспільства і держави. Відповідно до ст.1 Конституції, Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Однак закріплені в Конституції принципи організації державної влади, зокрема виконавчої, зовсім не означають завершення процесу державотворення, а навпаки, передбачають розгортання процесу вдосконалення організації органів виконавчої влади з урахуванням практики їх діяльності.

Адміністративна реформа – вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з органами місцевого самоврядування [2]. Проведення адміністративної реформи в Україні є важливим механізмом підвищення ефективності державного управління, реалізації замовлення суспільства на вдосконалення надання державними інститутами влади та органами місцевого самоврядування публічних послуг, створення зрозумілих процедур контролю за владою та зменшення корупції [3; 4].

Основна мета адміністративної реформи полягає у створенні більш високоефективної системи державного управління, що відповідатиме сучасним стандартам демократичної правової держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою. Ця система має бути прозорою для суспільства, побудованою на наукових засадах й адекватною щодо витрат фінансово-економічного стану держави.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Кроки щодо реалізації адміністративної реформи в незалежній Україні здійснювалися неодноразово. Цьому свідочством є певна правова база, що закладена була Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим, Законами України "Про державну службу", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про місцеві державні адміністрації", "Про місцеве самоврядування в Україні", Указами Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні", "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади", "Про систему центральних органів виконавчої влади", "Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів", "Про підвищення ефективності системи державної служби", "Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій", "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців", "Про першочергові заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної кадрової політики" постановами Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" та ін.

Сучасна концепція проведення адміністративної реформи

10 грудня 2010 року Президентом України Віктором Януковичем, з виданням Указу "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади", було поновлено діяльність з проведення адміністративної реформи в Україні [1].

Основними позиціями реформування стало:

- скорочення кількості міністерств (із 20 до 16);
- поєднання посад віце-прем'єр-міністрів із посадами міністрів;
- реорганізація інших центральних органів виконавчої влади (далі - ЦОВВ);
- визначення ЦОВВ трьох типів: служби, агентства, інспекції;
- доручення уряду ліквідувати усі урядові органи (сьогодні таких понад 45);
- доручення скоротити чисельність державних службовців не менше ніж на 30 відсотків.

На перший погляд скорочення кількості міністерств і поєднання посад віце-прем'єр-міністрів із посадами міністрів є позитивом, оскільки має покращити організацію роботи Кабінету Міністрів України та чітко сформулювати пріоритети реалізації державної політики. Однак існують серйозні вади щодо реорганізації системи центральних органів влади згідно цього указу, а саме, і так вже доволі сильно централізована державна влада, яка підпорядкована Президентові, тепер набуває рис гіперцентралізації, що складно поєднується з демократичними моделями врядування. Це пояснюється тим, що всіх керівників центральних органів виконавчої влади призначатиме Президент. Хоча відповідальність за стан справ у всіх сферах державного управління зберігається за міністрами, що знову таки не кореспондується з елементами ефективного врядування. Хто призначає – той і повинен відповідати.

Практично знову відновлена система, що діяла за часів Президента України Леоніда Кучми, коли міністр і керівник координованого ним ЦОВВ, фактично, мали однаковий статус, оскільки призначались за однаковою процедурою і залежали лише від волі Президента ніж від міністра [5].

Підхід, який домінує у розвинених демократичних країнах, де міністерство – орган, що розробляє політику, а урядові органи в системі міністерств – органи, що впроваджують політику/законодавство, на жаль відходить в історію українського державного управління [7].

Нова модель державного управління не розмежовує на інституційному рівні (тобто між органами двох рівнів) розробку політики та адміністрування, не закріплює високу відповідальність міністра за функціонування його сектору політики, не наділяє міністра належними установчими та кадровими важелями впливу на урядові органи, які йому підконтрольні.

За таких кроків в сфері адміністративних перетворень в Україні суттєві питання тепер виникають і щодо можливості реалізації антикорупційної реформи. Загально відомо, що в гіперцентралізованих державах, де влада концентрується в одних руках завжди корупція набуває гіпертрофованих рис. Це пояснюється тим, що виконавча влада не несе відповідальності за прийняті рішення, особливо в кадрових питаннях. А

коли виконавчу владу не можна притягнути до відповідальності, створюється можливість для безкарної корупції.

За великої централізації влади зменшується можливість громадського контролю за процесом прийняття рішень, в тому числі державних або великих бізнес-рішень. Сам факт непрозорості, закритості процесів прийняття рішень, в тому числі політичних, економічних, кадрових і т.п., створює потенційну можливість для значного зростання корупції [8].

Досвід доводить, що централізація влади в нерозвинутих країнах слабкої демократії часто стає механізмом для здійснення нового етапу перерозподілу власності [6]. І Україна вже проходила нещодавно подібний, і не дуже вдалий, етап своєї історії за часів президентства Леоніда Кучми.

Використані джерела інформації:

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влад. Указ Президента України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
2. Вікіпедія. Вільна бібліотека. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністративна_реформа
3. Горбатенко.В. Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/41>
4. Нижник Н. Адміністративна реформа в країнах Центральної Європи: досвід для України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=7E800DC8B2F29CFB75F5E833872C0AE7?art_id=37467&cat_id=37402
5. Політична реформа Кучми Л.Д. – це маленький крок вперед до демократії і три великі кроки назад до диктатури!. / Павловський М. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.una-unso.org/av/mainview.asp?TT_id=25&TX_id=576
6. Політологічний і кримінологічний аналіз корупції, тіньової економіки і організованої злочинності у пострадянській Україні / Б.Кузьменко [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.criminology.org.ua/articles/r3/r3_1/politanal.htm
7. Принцип поділу влади та його вплив на формування демократичної моделі державної влади: зарубіжний досвід і Україна. / Євтушенко О.Н. // Наукові праці: Науково-методичний журнал [Електронний ресурс] : наук. фах. вид. – 2009. – вип. 97. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/Politology/2009_97/97-17.pdf
8. Україна відмовляється від демократії. [Електронний ресурс] : Український тиждень – 15 березня 2011 р. – Режим доступу: <http://www.tyzhden.ua/News/18760>

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор.