

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Грохольський В. Л.

Основним нормативно-правовим актом, що визначає загальні принципи й механізми державного управління в державі, є Конституція України.

21 лютого 2011 року Президент України В.Ф. Янукович видав Указ № 224/2011 “Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї” [13]. Конституційна Асамблея має підготувати пропозиції системного оновлення Конституції України. До обговорення конституційних ініціатив планується долучити громадськість, вчених, міжнародне експертне середовище.

Після підписання Президентом України Указу про створення Конституційної Асамблеї, остання має розробити нову редакцію Основного закону, яку в статусі президентського законопроекту буде подано до Верховної Ради України.

Аналізуючи прогнози подальшої конституційної реформи, можна очікувати корекції всіх розділів Конституції. Проте найбільшої корекції, на нашу думку, має зазнати розподіл функцій між центральними органами влади, а також між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування. Можна прогнозувати закріплення президентської моделі управління з елементами парламентського контролю, а також централізацію процесів прийняття рішень і розподілу бюджетів.

Наступною групою нормативно-правових актів, що регулюють питання державного управління в Україні є закони України. Зокрема, це закони: “Про Кабінет Міністрів України” [3]; “Про державну службу” [4]; “Про місцеві державні адміністрації” [5]; “Про місцеве самоврядування в Україні” [7]; “Про службу в органах місцевого самоврядування” [6] та ін.

Важливу роль у формуванні й розвитку системи державного управління в Україні відіграють численні підзаконні нормативно-правові акти. Особливої уваги заслуговують нормативно-правові акти у сфері адміністративної реформи. У цьому аспекті зауважимо, що реформування державної системи управління було розпочато ще за часів Президента України Л.М. Кучми, який видав Указ № 810/98 від 22.07.1998 р. “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” [11], а 15.12.1999 р. вийшов Указ Президента України № 1572/99 “Про систему центральних органів виконавчої влади” [12].

Слід зазначити, що ці Укази неодноразово зазнавали змін, і у 2005 році Президентом України В.А. Ющенком було зроблено спробу здійснити адміністративно-територіальну реформу. Але ефективність вказаних заходів була недостатньою.

Сьогодні питання адміністративної реформи знову на часі. 9 грудня 2010 року Президентом України видано Указ № 1085/2010 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [15], яким передбачено зменшення кількості міністерств, а також скорочення кількості центральних органів влади.

Другий етап адміністративної реформи передбачає скорочення апарату місцевих державних адміністрацій, що надасть можливість вивільнити додаткові кошти. Указом Президента України № 352/2011 від 5 квітня

2011 року “Деякі питання Адміністрації Президента України” [14] скорочено чисельність і керівний склад Адміністрації Президента. Наступними кроками стало подібне скорочення в місцевих державних адміністраціях.

Головним досягненням реформи центральних органів виконавчої влади має стати розподіл функцій між різними типами цих органів: міністерства повинні розробляти політику, служби - надавати громадянам і юридичним особам послуги, інспекції - наглядати за дотриманням законодавства, а агентства - розпоряджатися майном. Поки що цей принцип не вдається дотримати, продовжуються “адміністративні війни” за повноваження між органами влади. Міністри бажать залишити в себе й розпорядчі майнові функції, що призводить до де-факто підпорядкування агенцій міністерствам [16].

17 березня 2011 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” [2]. Цей нормативний акт передбачає систему, основні завдання, правові засади діяльності, порядок утворення, реорганізації й ліквідації, статус центральних органів виконавчої влади. У той же день Верховна Рада України внесла зміни до Закону України “Про Кабінет Міністрів України” [3], що суттєво обмежують повноваження Уряду на користь Президента.

На нашу думку, адміністративна реформа на сучасному етапі проводиться не достатньо активно. Реалізація адміністративної реформи гальмується через необхідність внесення великої кількості змін у чинне законодавство, що регламентує діяльність багатьох міністерств і відомств. Враховуючи необхідність звільнення частини державних службовців, виникає ряд проблем, пов'язаних з їх наступним працевлаштуванням і виплатою відповідних компенсацій. Крім того, існує ситуація невизначеності всередині державних органів, що певним чином знижує ефективність їх роботи.

Також реформу гальмує суб'єктивний чинник - против самих чиновників високого рангу, які намагаються зберегти свої повноваження й пільги. Багато посадових осіб не зацікавлені в покращенні механізмів управління державою, адже чинні непрозорі механізми дають можливості для вирішення питань у “ручному” режимі з відповідною корупційною винагородою.

Пріоритетом адміністративної реформи повинно бути покращення адміністративних послуг і скорочення державних витратків. Першим кроком у цьому напрямі є прийняття Верховною Радою України 06.09.2012 р. Закону України “Про адміністративні послуги” [8], головним завданням якого є визначення загальних засад надання адміністративних послуг.

Слід зауважити, що в Україні вже є приклади впровадження кардинальних заходів з метою покращення надання адміністративних послуг на державному й муніципальному рівнях. У багатьох містах країни створюються служби, офіси й центри для громадян, які певною мірою мають різноманітні форми й організаційне та технічне забезпечення. Особливо важливим є наявність у таких структурах відділів рестраційних процедур і дозвільних процедур, що безпосередньо пов'язано з

розробкою стратегії й тактики підвищення суспільної ефективності адміністративної послуги та впорядкування діяльності органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг, поки що тільки з питань здійснення підприємницької діяльності.

В Україні перші дозвільні центри почали відкриватися з набуттям чинності Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” [9]. У деяких з них дозвільні процедури свідомо вводились поступово. Це насамперед було пов’язано з особливостями дозвільних процедур: вони дуже різноманітні, їх неможливо привести до єдиного алгоритму й кожна потребує окремого відпрацювання.

Такі центри було створено в багатьох містах України, але вони переважно працювали як консультаційні. Передбачалося, що організація “єдиних офісів”, в яких би видавалися всі можливі документи дозвільного характеру, може бути ускладнена, а то й неможлива. Очікувалось, що з часом такі єдині офіси будуть розширюватися. Схему такого розширення можемо сьогодні вже проаналізувати на прикладі діяльності єдиних дозвільних офісів у багатьох містах України.

Так, позитивним для нашої держави є досвід створення Центру адміністративних послуг “Прозорий офіс” у м. Вінниця та запровадження в ньому нових організаційних форм надання адміністративних послуг з питань ведення підприємницької діяльності. Впровадження низки інформаційних і телекомунікаційних технологій дало змогу забезпечити керівництво міської ради й керівників “Прозорого офісу” оперативною інформацією, що необхідна для прийняття рішень і забезпечує процес управління. До таких технологій можна віднести: термінали “Інформаційного центру”; систему керування чергою; інформаційні монітори та цифрові панелі; системи безпроводного доступу до мережі Інтернет тощо.

У роботі “Прозорого офісу” застосовується ціла низка рішень на основі сучасних комп’ютерних технологій. Було впроваджено внутрішній сайт “Прозорий офіс” і системи: контролю доступу та обліку робочого часу; документообігу; відеонагляду; робочі місця адміністраторів підключені до внутрішнього порталу та електронних баз мерії, що значно впливає на рівень надання послуг.

Такий центр покликаний створити максимально сприятливий для швидкого вирішення проблем громадян клімат, якомога більше спростити процедури отримання ними всіх необхідних документів, значно зменшити будь-які корупційні дії з боку посадових осіб.

Запровадження організаційного принципу “єдиного вікна”, передбаченого законами України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” [9] та “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців” [10], дозволяє покращити вирішення питань реєстраційних і дозвільних процедур, а також процедур надання інших адміністративних послуг, які відповідно до повноважень надаються виконавчими органами міської ради, спростити підприємцям процедуру вирішення ними питань, що стосуються дозвільних документів підприємницької діяльності, а також значно покращити показники роботи самих органів місцевої влади.

Основними цілями “єдиного вікна” є: скорочення строків надання послуг суб’єктам господарювання для прискорення започаткування, організації та ведення

господарської діяльності; оптимізація документообігу, у тому числі зменшення кількості документів, що подаються заявниками для отримання послуг; зменшення часових та інших витрат, умовлених необхідністю відвідування заявниками органів, організацій і установ, що видають документи дозвільного характеру; удосконалення координації дій між органами, організаціями й установами, що видають документи дозвільного характеру.

Для досягнення цієї мети відпрацьовано єдиний стандарт щодо оформлення документів і вирішення найбільш типових питань, з якими громадяни й суб’єкти господарювання звертаються до влади.

Вочевидь, що запровадження в Україні таких Центрів адміністративних послуг вимагає вирішення нових організаційних питань і наукового обґрунтування їх забезпечення, зокрема: використання електронно-обчислювальної техніки для автоматизації операцій з інформацією; підготовка спеціалістів для роботи з інформацією; навчання основам інформатики управлінського апарату органів місцевого самоврядування; методичне забезпечення інформаційних процесів, розробка й прийняття різних правил, посадових інструкцій тощо. За таких умов, на нашу думку, значно підвищиться рівень процесів збирання, оброблення, зберігання інформації та надання адміністративних послуг.

З метою оптимізації державного управління в Україні на сучасному етапі важливими є також заходи, спрямовані на скорочення державних видатків. У плані скорочення державних видатків позитивним є обмеження витрат на придбання нових автомобілів, меблів, інших дорогих покупок для державних органів. Проте ці обмеження часто порушуються, тому потрібен більш чіткий контроль за цими процесами. У цьому аспекті особливо увагу необхідно приділити посиленню механізмів політичного, судового й адміністративного контролю в системі державного управління з урахуванням європейського досвіду. Також доцільно децентралізувати державне управління відповідно до принципів Європейської Хартії про місцеве самоврядування з метою підвищення ефективності й відповідальності органів місцевого самоврядування. На сьогодні вектором адміністративної реформи в Україні є централізація процесів управління.

Необхідним також є життя заходів по усуненню дублювання функцій державного управління між різними міністерствами й відомствами. Адміністративна реформа, крім скорочення штату центральних і місцевих органів влади, повинна стосуватися запровадження заходів державного внутрішнього фінансового контролю, реформування сфери державних закупівель і управління видатками державного бюджету [16].

Актуальним питанням для державного управління є впровадження електронного врядування, цифрового підпису, надання державних послуг в електронній формі. В Україні є локальні приклади такої практики на рівні окремих відомств чи місцевих рад, і вони показали свою ефективність.

Так, наприклад, у виконкомі Дніпродзержинської міської ради започатковано програму “Відкрита влада”. У рамках якої було створено: бази даних соціально значущих об’єктів міста; співпраця з інформаційно-аналітичним агентством “Придніпров’я” в режимі онлайн з щоденною розсилкою інформації до Інтернет видань; щотижневі телепрограми “Мер і Я”, “Голос

громади"; цикл радіопередач; видання безкоштовної щотижневої газети "Ліхтарик" з соціально значущою інформацією та рекламою, з доставкою в кожну сім'ю.

Впровадження такої інформаційної політики значно підвищило громадянську активність, сприяло зростанню ефективності роботи підрозділів виконкому, насамперед у комунальній сфері.

Виходячи з аналізу певного вітчизняного досвіду, можна стверджувати, що на сучасному етапі державного управління створення місцевих, регіональних і державних телекомунікаційних мереж, об'єднаних в єдиний інформаційний простір, сприятиме підвищенню оперативності надання, отримання та обробки інформації, пов'язаної з діяльністю органів державної влади й місцевого самоврядування. Такий безпосередній контакт з органами державної влади й місцевого самоврядування представники територіальних громад і окремі громадяни могли би здійснювати через веб-сайт, можливо й у режимі он-лайн звернення, та шляхом подачі своїх звернень через громадські електронні приймальні й аналогічно отримувати відповіді, що значно покращило б участь населення в підготовці важливих управлінських рішень на різних рівнях державного управління.

Враховуючи викладене, постає потреба вирішення стратегічних завдань по створенню єдиної системи електронного урядування в Україні, а саме:

- створення національної концепції й державної програми комунікативної політики в Україні;
- визначення центрального органу виконавчої влади, визначення його повноважень щодо розробки й впровадження комунікативної політики;
- створення навчальних програм і введення нових спеціальностей по забезпеченню кадрового потенціалу;
- розробка (зміна, удосконалення) нормативно-правової бази щодо забезпечення впровадження комунікативної політики;
- розвиток системи електронних державних послуг, стандартизація процесу їх надання;
- створення єдиного сайту з питань електронних послуг, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування.

Розглядаючи подальші перспективи нормативно-правового регулювання вдосконалення державного управління в Україні, доцільно найближчим часом розробити й прийняти законодавчий акт про систему публічного управління.

На нашу думку, ці шляхи можуть розглядатися як перспективні для вдосконалення державного управління.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України, 1996. - № 30. - Ст. 141 (із змінами та доповненнями).

2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України № 3166-VI від 17 березня 2011 р. (із змінами та доповненнями). - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>

3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України

№ 2591-VI від 7 жовтня 2010 року (із змінами та доповненнями). - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>

4. Про державну службу: Закон України № 3723-XII від 16 грудня 1993 року (із змінами та доповненнями). - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIU від 9 квітня 1999 р. (із змінами та доповненнями). - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/586-14>

6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України № 2493-III від 7 червня 2001 р. (із змінами та доповненнями). - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2493-14>

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. (із змінами та доповненнями). - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

8. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 06 вересня 2012 р. (із змінами та доповненнями). - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17>

9. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України № 2806-IV від 06.09.2005 р. (із змінами та доповненнями). - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>

10. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців: Закон України № 755-IV від 15.05.2003 р. (із змінами та доповненнями). - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/755-15>

11. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

12. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1572/99 від 15 груд. 1999 р.- Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99>

13. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї: Указ Президента України № 224/2011 від 21.02.2011 р. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/224/2011>

14. Деякі питання Адміністрації Президента України: Указ Президента України № 352/2011 від 5 квітня 2011 р. - Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31024166

15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1085/2010>

16. Узагальнення результатів виконання програми реформ в Україні. - Режим доступу: www.ral-politics.org/wp-content/.../04/reformy-dopovid-ALL-ukr-12-04.doc

Грохольський В.Л.

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри інформаційно-технічного
забезпечення ОВС та спеціальної техніки ОДУВС
Надійшла до редакції: 20.04.2013*