

УДК 342. 553 : 352. 07

Л. В. ХОМИЧ

**РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ АДМІНРЕФОРМИ:
ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ**

Науково обґрунтовано необхідність і процес реформування місцевих органів державної виконавчої влади. Визначено й розкрито теоретичні засади реформування системи державного управління на місцевому рівні в умовах адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: сутність, реформа, органи виконавчої влади, концепція, цілі, аспект, принципи.

In the article of scientific necessity and process of reforming the local bodies of state executive power is justified. Conceptual and theoretical principles of reformation of the system of state administration at the local level are exposed in the conditions of administrative reform in Ukraine.

Key words: reform, essence, the bodies of executive power concept, objectives, aspects, principles.

Існуюча система організації і функціонування місцевих органів державної виконавчої влади давно не відповідає ні міжнародним стандартам, ні вимогам сьогодення, вона є внутрішньо суперечливою і неефективною. За період незалежності України були неодноразові спроби її реформувати, проте всі вони виявилися невдалими. Основною причиною невдачі була відсутність єдності в поглядах щодо концептуальних засад такої реформи, які мали б політичну підтримку основних суб'єктів політичного життя в Україні. Окрім цього реформування моделі територіальної організації влади здійснювалося без достатнього наукового обґрунтування, здебільшого на основі емпіричного досвіду, що призвело до значних недоліків в інституційно-функціональній організації влади на місцевому рівні.

Таким чином, реформування місцевих органів державної виконавчої влади є не лише актуальним практичним завданням, а й має важливе науково-теоретичне значення. Це обумовлено тим, що саме від якісної наукової розробки та обґрунтування адміністративної реформи в цілому та реформи місцевих органів виконавчої влади зокрема залежатиме їх практичне впровадження.

Метою даної статті визначено теоретико-наукове обґрунтування процесу реформування місцевих органів державної виконавчої влади.

Дослідженню проблем адміністративної реформи, докорінній перебудові системи виконавчої влади присвятили свої праці В. Авер'янов, В. Бакуменко, Ю. Бакаєв, Т. Василевська, В. Козуб, І. Коліушко, М. Мельник, Н. Нижник та інші українські науковці.

Проте головну увагу вони зосереджують на загальних питаннях адміністративного реформування. Тоді як проблема теоретичного обґрунтування реформи місцевих органів державної влади залишається поза увагою.

Щоб зрозуміти сутність реформування місцевих органів державної виконавчої влади, скласти цілісну картину того, що воно собою являє, в чому полягає специфіка реформування за сучасних умов політико-правового та соціально-економічного розвитку, насамперед слід розглянути визначення всіх складових цього поняття.

Латинське слово “reformatum” в політичному контексті означало “повертати в попередній стан”. “Сучасний зміст слово “реформа” – “перетворення з метою покращання”, – за словами В. Полтеровича, – отримало домінуюче значення поступово, у міру формування сучасних динамічних соціальних систем. Реформа – це цілеспрямована зміна інститутів, що передбачає наявність в економічній системі агентів, які розроблюють і реалізують план трансформації. Реформи можуть бути протиставлені спонтанній еволюції, коли роль держави зводиться до формально закріплених норм поведінки. Найпростіша ідея, що лежала в основі багатьох реформ, полягала в трансплантації (запозичені) інститутів із передових країн. Нерідко спроби трансплантації не приводили до успіху” [7, с. 9].

Ю. Шемшученко визначає реформу як “процес кардинальних, часто тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо. Реформуючи, як правило, модернізують і змінюють форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушуючи при цьому їхніх принципових засад. Цим реформи відрізняються від революцій, в ході яких характер перетворень є швидкоплинним і руйнівним для певної системи. Успіх реформ значною мірою залежить від їх системності й наукової обґрунтованості” [13, с. 398].

Російський дослідник М. Рац, конкретизуючи це поняття, відзначав, що “реформа – суспільно значущі перетворення, які, по-перше, спрямовані на ті чи інші системи життя та діяльності (а не “об’єкти”, наприклад, модернізацію залізничних колій ніхто не називає реформою); по-друге, пов’язані з необхідністю оновлення цих систем, приведення їх у відповідність з умовами, що змінюються; по-третє, проводяться більш-менш продумано й планомірно – так, щоб не порушувати тих систем життєдіяльності, що вже ефективно функціонують” [9].

Таким чином, узагальнюючи погляди багатьох науковців, приходимо до висновку, що реформа – це цілеспрямований планомірний процес суспільно-значущих перетворень, який пов’язаний з необхідністю модернізації форми та змісту відповідних суспільних відносин, приведення їх у відповідність з умовами, що змінюються, не знищуючи при цьому їх основ.

Що ж стосується реформування місцевих органів державної виконавчої влади, то ця реформа є “одним з найважливіших структурних елементів адміністративної реформи в Україні” [10, с. 138].

В. Козуб вважає реформування місцевих органів виконавчої влади важливим напрямом здійснення адміністративної реформи [4].

У поняття адміністративної реформи різні автори також включають неоднаковий зміст. Зокрема, вона розглядається як комплекс “узгоджених між собою

заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві шляхом науково обґрунтованого створення ефективно працюючого механізму державного управління, розвитку адміністративного законодавства, покращення кадрового, інформаційно-технічного і фінансово-економічного забезпечення організації виконавчої влади” [1].

За своїм змістом адміністративна реформа є системою інструментів, за допомогою яких запроваджується якісно нове адміністрування, що включає: а) управління; б) надання послуг; в) забезпечення правопорядку; г) законності в діях адміністрації [4].

Згідно з Концепцією адміністративної реформи, затвердженою указом Президента України від 1998 року, “адміністративна реформа – це вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується її як організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням”. Її зміст “полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя; з іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава” [8].

Метою реформування місцевих органів виконавчої влади згідно з цією Концепцією є підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні; спрямування їх діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг і підвищення їх якості; гармонійне поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку; сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади.

Виходячи з мети адміністративної реформи, основні завдання реформування місцевих органів державної виконавчої влади полягають у поетапному створенні нової моделі публічної адміністрації, формуванні ефективної організації виконавчої влади на місцевому рівні.

У літературі наводиться декілька класифікацій адміністративних реформ. Так, Р. Драго розрізняє реформи за способом їх проведення. Він виокремлює реформи за допомогою комісій; реформи, проведені на базі експерименту; реформи, проведені з допомогою приватних організацій [3, с. 73–85].

Залежно від їх змісту виокремлюють функціональні, процедурні і структурні реформи [12, с. 60–64]. Між цими реформами немає чітких меж, вони ніколи не проводились відокремлено одна від одної. Їх ідеї завжди переплітаються і змішуються. Тим не менше, функціональні і процедурні реформи як більш прості в ідеалі повинні передувати структурним – найбільш складним реформам.

Функціональні реформи місцевих органів державної влади полягають в оптимізації їх завдань і повноважень, у відмові від надмірних і дублюючих функцій.

Процедурні як і функціональні реформи стосуються діяльності місцевих органів державної виконавчої влади, але вже не з точки зору структури і виконуваних ними функцій, а з точки зору процедури розгляду і порядку прийняття рішень.

У ході процедурних реформ удосконалюється правова регламентація адміністративних процедур; замінюються громіздкі бюрократичні процедури; посилюється прозорість адміністративних процедур, змінюється порядок прийняття управлінських рішень і, відповідно, місце і роль державних службовців у цьому механізмі.

Адміністративна процедура являє собою нормативно встановлений порядок реалізації уповноваженими суб'єктами права послідовно здійснюваних дій з метою реалізації їх компетенції і надання публічних послуг [11, с. 611]. Адміністративні процедури характеризують динаміку публічного управління. Вони органічно пов'язані з матеріальними нормами, які закріплюють статус і компетенцію відповідних ланок публічної адміністрації.

Термін “структурна реформа” в науці використовується в різних значеннях. Під структурними реформами в стабілізаційних програмах міжнародних фінансових організацій зазвичай розуміють економічні перетворення, пов'язані зі змінами інституційного базису і правил регулювання економіки. У вузькому розумінні структурні реформи включають напрямки, які визначають динаміку інституціонального середовища розвитку бізнесу: приватизацію і корпоративне управління, процедури банкрутства, ринок землі і нерухомості, ринок праці, констукцію податкової системи, розвиток фінансових інститутів, зовнішньоекономічну політику і політику у сфері іноземних інвестицій, регулювання специфічних галузей (природні монополії, сільське господарство). У широкому розумінні структурні реформи включають додатково комплекс питань, пов'язаних із видатковою частиною бюджету: бюджетний процес, реформи в освіті, охороні здоров'я і житлово-комунальній сфері.

Таким чином, структурні реформи є найскладнішими. У процесі цих реформ проводяться системні зміни в державному управлінні. Їх ефективність багато в чому залежить від того, чи були підготовлені для них відповідні умови в процесі функціональних і процедурних реформ.

Характерними рисами таких реформ є:

1. Структурні реформи носять комплексний характер. У результаті таких перетворень формується цілісна система публічного управління, яка включає певні визначені рівні і елементи, між якими складаються стійкі способи і форми взаємодії.

2. У процесі структурних реформ на зміну класичним управлінським вертикалям приходять децентралізоване і неконцентроване управління. У сфері традиційного державного управління залишаються питання стратегічного політичного керівництва і державного регулювання в різних галузях управління.

3. Надання публічних послуг покладається на децентралізовані установи, які, використовуючи ринкові механізми, більш ефективно, ніж традиційні державні структури, працюють з користувачами таких послуг – громадянами і юридичними особами.

З Концепції адміністративної реформи простежується, що реформування системи місцевих органів державної виконавчої влади пов'язане з визначенням територіальної основи її побудови, тобто має адміністративно-територіальний аспект; з визначенням організаційних зв'язків між місцевими державними

адміністраціями та органами місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій і делегованих повноважень – організаційний аспект; передбачає перехід до нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом спрямовуються на надання державних та громадських послуг, перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі: встановлення переліку державних і громадських послуг, їх класифікації; визначення переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на платній основі; розмежування сфери відповідальності щодо надання державних та громадських послуг місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування на регіональному і місцевому рівні – функціональний аспект; забезпечення відокремлення бюджетів об'єднань територіальних громад від Державного бюджету України, формування фінансово-економічних засад функціонування територіальних громад, розробка механізму фінансування делегованих законом повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню – фінансово-економічний аспект; розроблення та прийняття концепцій, програм та нормативно-правових актів, пов'язаних з реформуванням – правовий аспект.

Окрім зазначеного вище, П. Піерсон наголошує, що будь-яка реформа взаємопов'язана з іншими, відповідно, якщо не враховувати даний чинник, перетворення приречені на поразку [14, с. 59]. Тому реформу місцевих органів державної виконавчої влади, на нашу думку, доцільно розглядати у взаємозв'язках з іншими реформами. Адже небезпідставно стверджується, що “неможливо сформувати високоефективне державне управління, що діє безвідносно до інтересів місцевого самоврядування і громадянського суспільства в цілому” [10, с. 136]. Оскільки місцеві органи державної виконавчої влади є складовою системи державної влади та державного управління і зміна одного елемента системи призводить до трансформації пов'язаних елементів і всієї системи.

Таким чином, приймаючи рішення про проведення реформи, потрібно, в першу чергу, визначитися із тим, що потрібно змінити. По-друге, необхідно вибрати спосіб реформування. За словами польського реформатора Ж. Регульські, “не досить знати, чого хочете досягти, необхідно також знати, як цього досягти. Реформатори занадто часто випускають з уваги цю істину” [16].

Науковцями доведено, що кожна реформа умовно поділяється на три етапи: підготовку, впровадження та розвиток реформаційного процесу.

На першому етапі відбувається усвідомлення необхідності реформи, виявлення та розуміння недоліків якихось сфер чи явищ, що свідчать про наявність проблем у галузі, яка підпадає під реформування; накопичення в академічних і професійних колах великої кількості ідей, які можуть стати бажаними методами вирішення проблем; існування “сприятливого середовища” – узгодження дій між політиками та адміністраторами; наявність інституцій, відповідальних за втілення реформи; розробка плану нововведення.

За твердженням С. Коника, “лише за наявності всіх компонентів можна приступати до впровадження реформи” [5]. Щоб реформа була успішною, необхідно на другому етапі забезпечити її виконання в трьох основних площинах – політико-культурній, організаційно-адміністративній і практичній.

Перша означає, що будь-яка реформа повинна враховувати погляди різних зацікавлених груп. Мають бути організовані широкі громадські обговорення запланованої реформи, проведений діалог для узгодження всіх сторін.

Виконання реформи в організаційно-адміністративній площині передбачає наявність різних типів рішень і ресурсів, необхідних для успішного здійснення реформи, структурованих і пов'язаних між собою та взаємозв'язку між нововведенням та адміністративною структурою.

Практичний аспект включає три рівні сприйняття реформи: людські ресурси, часовий фактор та матеріальні засоби.

На третьому етапі – етапі розвитку реформаційного процесу – можна зіткнутися з такими процесами: консолідація, бюрократизація і призупинення. На відміну від решти компонентів, вони є альтернативними. Консолідація відбувається тоді, коли нововведення здійснюється успішно. Бюрократизація – коли нововведення настільки розвивається внутрішніми корегуваннями, що втрачає свій інноваційний зміст (проект існує лише формально), зберігаючи тільки форму. Призупинення проекту відбувається в тому разі, якщо приймається відповідне формальне рішення про це.

На думку К. Політта, урядовці при прийнятті рішень щодо реформування повинні виходити з таких міркувань: синхронізації, етики, стратегії, законності [15].

Синхронізація полягає в тому, що реформи мають ретельно обдумуватись, не потрібно проводити їх поспіхом, потрібно передбачити витрати на їх проведення і їхні наслідки. Деякі реформи вимагають збільшення інвестицій на початку, з метою забезпечення економії і якісних вигід надалі.

Етика – потрібно інформувати громадськість про масштаби витрат і ті негативні наслідки, які виникнуть при впровадженні реформи, тобто про ту ціну, яку має заплатити суспільство заради отримання вигід в майбутньому.

Стратегія – це не тільки вибір напрямку реформування, але й обґрунтування, що така реформа є виправданою і відповідає загальній стратегії, що заснована на виправданих принципах і пріоритетах. Крім того варто пропонувати тимчасові перспективи.

Законність – має бути справедлива раціональність і соціальність процесу реформування, тобто реформа має відбуватись відповідно до закону.

Відомий російський соціолог Г. Осіпов говорив: “Спосіб реформування повинен відповідати вимогам сучасної науки та передбачати математично точний розрахунок його наслідків або ціни. Застосування методу спроб і помилок для реформування будь-якої суспільно важливої системи є просто злочином” [6]. Він виділяє сім принципів (постулатів) реформування:

1) мети – кожна цивілізована реформа має своєю метою добробут і прогрес суспільства, тому реформаторські дії є лише засобом, який завжди є вторинним відносно мети. Н. Нижник пропонує будувати “дерево” цілей, в якому б були визначені стратегічні, оперативні й тактичні цілі, кінцеві і проміжні, загальні та локальні, віддалені і близькі, які б безпосередньо узгоджувались, поєднувались та являли собою певну логічну цілісність. Важливо також поєднати їх із засобами, ресурсами, методами і формами реалізації. Складання таких переліків цілей дає можливість унаочнити їх суперечливий характер і спонукати до усвідомлення необхідності формулювання політичних пріоритетів [2, с. 77];

2) ціни – кількісного вираження тих граничних навантажень на суспільство, про які потрібно відкрито заявити і за межі яких не можна переступати. Фактично йдеться про суспільні гарантії того, що впроваджувані реформи досягнуть своєї мети, не перевищивши ціни над результатами;

3) засобів – досягнення найбільш благої мети не може обійтися без використання болючих засобів, але про них потрібно говорити заздалегідь. І понад те – намагатися захистити суспільство від їх впливу;

4) стабільності – жодна реформа не повинна стимулювати кризу чи вести суспільство від поганого до доброго через жажливе;

5) альтернатив – передбачення альтернативних рішень, зміни тактики на кожному кроці реформи, щоб забезпечити її незворотність, гнучкість;

6) відповідальності – реалізатори реформи повинні особисто відповідати за узгодження задекларованих цілей, ціну реформаторства і реальних параметрів життя суспільства;

7) правових гарантій – законодавче та правове підкріплення кожного етапу реформи. І жодне з прийнятих рішень не повинне мати зворотної сили.

Отже, варто, на нашу думку, погодитися із зауваженнями Є. Дрора та Дж. Келера, що реформа ще на стадії розробки повинна характеризуватися такими трьома ознаками: фундаментальністю, функціональною необхідністю і можливістю втілення в життя [14, с. 68].

Таким чином, реформа повинна ретельно зважувати різні чинники, бути чітко продумана і спланована, щоб стати ефективною. Має бути науково обгрунтована модель якісного перетворення всіх елементів, з урахуванням загальних тенденцій реформування структурних і функціональних засад всієї системи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та інституту державної служби. Тому вважаємо за необхідне в наступних дослідженнях приділити увагу аналізу найбільш суттєвих напрямків реформування системи місцевих органів державної виконавчої влади в Україні.

Література:

1. *Аверьянов В.* Органи виконавчої влади в Україні / В. Аверьянов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.

2. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : [монографія] / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетр. : Монолит, 2009. – 384 с.

3. *Драго Р.* Административная наука / Р. Драго ; под ред. Б. М. Лазарева ; пер. В. Л. Энтин. – М. : Прогресс, 1982. – 245 с.

4. *Козуб В. П.* Трансформація системи публічного адміністрування на основі інструментарію адміністративної реформи / В. П. Козуб. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2010-2/doc/1/05.pdf>.

5. *Коник С.* Теорія реформ та проблеми адміністративно-територіального устрою України / С. Коник. – Режим доступу : <http://www.soskin.info/ea/2006/5-6/20060514.html>.

6. *Осипов Г. В.* Социальное мифотворчество и социальная практика / Г. В. Осипов. – М. : НОРМА, 2000. – 543 с.

7. Полтерович В. М. Элементы теории реформ / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – С. 9.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 (з наступними змінами) // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
9. Рац М. В. Теорія реформ / М. В. Рац. – Режим доступу : <http://futureisrael.h1.ru/Ratz/Introduction-1.htm>.
10. Развитие людського ресурсу адміністративної реформи в Україні стан і перспективи / [кер. авт. кол. М. І. Мельник], Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін. – К. : Нора-прінт, 2002. – С. 136–138.
11. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : Полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Тихомиров, 2005. – С. 611.
12. Штагина М. А. Зарубежный опыт проведения административных реформ / М. А. Штагина // Административная реформа в России. – М. : “Контракт” – “Инфра-М”, 2006. – С. 60–64.
13. Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / редкол. : Ю. С. Шемшученко [відп. ред.] та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5 : П–С. – 398 с.
14. Bevir M. Encyclopedia of governance / M. Bevir. – In 2 vol. – Vol. 1. – Thousand Oaks – London – New Delhi : SAGE Reference Publications, 2007. – 506 p.
15. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : Second edition, 2004. – 362 p.
16. Regulski J. Local government reform in Poland: an insider's story / J. Regulski. – Budapest : OSI/LGI, 2003. – 263 p. – Режим доступу : lgi.osi.hu.

Надійшла до редколегії 27.02.2012 р.

УДК 352.07:342.31(477)

О. Г. ЧЕРКАС

ЗАКОНОДАВЧА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто законодавчу регламентацію взаємодії Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування. Наведено необхідність розробки локальних нормативно-правових актів, які б конкретизували законодавчі положення щодо взаємодії Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: Верховна Рада України, взаємодія, Конституційний Суд України, нормативно-правове забезпечення, органи місцевого самоврядування, парламент України.

The legal regulation of interaction between the Verhovna Rada of Ukraine and bodies of local self-government are considered. The main normatively-legal documents