

13. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп від 26.03.2002 р. у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів” (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02>.

14. Руденко В. М. Правові засади місцевого самоврядування : [навч.-інформ. матер.] / В. М. Руденко. – К. : НАДУ, 2008. – 72 с.

15. Руденко В. М. Правові засади місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / В. М. Руденко. – К. : НАДУ, 2008. – 76 с.

16. Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / М. О. Теплюк. – К., 2008. – 208 с.

17. Троян А. В. Взаємовідносини Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування в контексті правових позицій Конституційного суду України / А. В. Троян // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 1. – (Серія “Право”). – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_pr/2010\\_1/11.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/11.pdf).

*Надішла до редколегії 13.04.2012 р.*

УДК 351

*О. Ю. КОВЕНКО*

## **АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА ЯК КРОК ДО СТВОРЕННЯ УСПІШНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

*Визначено теоретичні засади знанневості та дієвості територіальної громади. Проведено аналіз сучасного стану адміністративної реформи в Україні. Запропоновано шляхи вирішення проблем упровадження адміністративної реформи за допомогою внесення доповнень до організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** адміністративна реформа, місцеве самоврядування, територіальна громада, місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

*Theoretical fundamentals of the knowledge and effectiveness of the territorial community. The analysis of the modern condition of the administrative reform in Ukraine. Proposed ways of solving the problems of implementation of the administrative reform, through an amendments to the organizational-legal mechanism of development of local self-government.*

**Key words:** administrative reform, local self-government, the territorial community, central bodies of state executive power, bodies of local self-government.

Однією з причин повільних темпів трансформації суспільства в Україні є незавершеність перебудови політичної та економічної систем, невизначеність ролі й місця регіонів, регіонального управління й місцевого самоврядування. Спостерігаються коливання щодо визначення місця і ролі самоврядування та рівня незалежності у виконанні функціональних обов'язків, незавершеність розмежування повноважень, дедалі більша централізація управління.

Україна має історичні традиції самоврядування, які в різні проміжки часу сприяли її злетам або падінню. Самоврядування в Україні перебувало в постійному русі: ліквідовувалось, відновлювалось, розквітало чи занепадало і знову відроджувалося. Однією з причин повільного розвитку самоврядування в незалежній Україні є відсутність чіткої теорії.

За останні роки проблеми адміністративно-територіальної реформи в Україні почали досліджуватися значно ґрунтовніше та різнобічно. Видано низку фундаментальних наукових робіт, присвячених теоретико-методологічним аспектам удосконалення адміністративно-територіального устрою. Значний внесок у розробку цієї наукової проблеми зробили фахівці в галузі державного управління та регіональної економіки. Заслуговують на увагу публікації Ю. Амосова, О. Дегтяря, В. Дзюндзюка, О. Коротич, О. Крюкова, М. Лесечка, С. Майстра, В. Мартиненка, О. Мельніченка, О. Радченка та ін. З'явилися публікації, присвячені проблемам державного управління та місцевого самоврядування в Україні. Серед них – праці О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, І. Дробота, О. Конотопцева, Ю. Куца, В. Мамонової, Н. Нижник, С. Саханенка, С. Сergyна, Ю. Шарова та ін.

Метою статті є дослідження процесу адміністративної реформи на рівні органів місцевого самоврядування та розробка доповнень до організаційного механізму його вдосконалення.

Влада завжди поділялася на центральну і місцеву. Історія свідчить, що місцева влада була ближчою до народу, забезпечувала формування й утримання систем життєдіяльності населених пунктів [2, с. 46].

Процеси трансформаційного поступу ринкових відносин в усіх сферах українського суспільства визначаються економічним розвитком територій і можливостей соціального забезпечення громадян. Тому особливої актуальності набуває наявність ефективних механізмів прийняття управлінських рішень як місцевими органами державної виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування з урахуванням історичних, природно-географічних, економічних факторів регіону, міста, територіальної громади. Важливу роль у цьому процесі мають відігравати територіальні громади.

Територіальна громада в Україні є основним стрижнем місцевого самоврядування. Від її якісних характеристик, дієвості залежить загальний регіональний, державний потуп. Одним із якісних показників розвитку територіальної громади є ступінь її знанневості.

У той же час територіальні громади не стали дієвим чинником у розробці, прийнятті та контролі за виконанням управлінських рішень стосовно питань місцевого значення. Вони є відстороненими від цього процесу. Як результат – задеклароване в законодавстві самоврядування територіальної громади

трансформується в самоврядування органів влади. Дієвість територіальної громади проявляється в основному в періоди виборчих процесів. Тому актуалізуються питання залучення кожного члена територіальної громади до процесів покращання життя на місцевому рівні й багато в чому тут можуть сприяти задіяння механізмів знанневості та дієвості територіальної громади. Широке залучення до активного суспільного та економічного життя територіальних громад через розробку та впровадження механізмів їх знанневості та дієвості є невід’ємною умовою побудови в Україні громадянського суспільства, що, у свою чергу, має стати обов’язковим кроком на шляху інтеграції України до світового та європейського простору [9].

У зарубіжних працях новітніх часів стосовно територіального об’єднання людей досить часто використовується дефініція “територіальна громада” – “складається з суспільних відносин, діяльності і інтересів, які зосереджені в даній місцевості” [11]; “група людей, які живуть на спільній території, мають спільну історію і спільні цінності, разом беруть участь в різних заходах, а також мають високий ступінь солідарності” [10, с. 14]. Відповідно до цього, територіальна громада є не просто об’єднання людей, засноване на їх участі в деякій діяльності, зв’язане системою відносин, які регулюються формальними або неформальними інститутами, а групова соціальна позиція, яку займають люди. Тобто ключовим активом територіальної громади вважається територіальна згуртованість. Можливість даного розуміння територіального об’єднання людей обумовлено світовими тенденціями, які домінують в останній чверті ХХ ст. і перших роках ХХІ ст.: глобалізації і демократизації. Ці дві тенденції були взаємозв’язані і, здебільшого, взаємно посилювали одна одну. Проте глобалізація породжує соціальні феномени (надання більшого значення споживанню, руйнація солідарності, заснованої на спільній праці, руйнація стабільних суспільств та спільностей), які можуть представляти загрозу для демократії. Зокрема, на початку нового століття втрачається один з демократичних принципів – право громадян на участь в управлінні державними справами, яке безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні. Натомість посилюється суперництво між окремими суб’єктами за доступ до повсюдно визнаних благ (в політиці – це влада, статус, багатство). Ймовірно, тому нині спостерігається ренесанс ідеї громадянського суспільства, яка розчленовує і децентралізує державну владу, надає життєвості новим інститутам і збільшує ймовірність того, що створені відповідні служби за сприятливих умов, будуть підтримувати та розвивати таку гармонійну громаду, належність до якої усвідомлювали б громадяни й відповідали за її діяльність [9].

Концептуальні засади трансформаційних процесів, які знаходять своє втілення в політичній, економічній і соціальній реформах, створюють підвалини для низки інших механізмів підвищення ефективності суспільної життєдіяльності. Якщо політична реформа покликана привести у відповідність у задекларованих політичних цінностей суспільно-політичного та соціально-економічного характеру, то інші, доповнюючи реформи, націлені на підвищення дієздатності суспільної системи як в умовах процесу трансформації, так і після досягнення основних стратегічних цілей. Серед низки такого роду реформ центральне місце належить адміністративній реформі. Відзначаючи принципову спорідненість політичної і

адміністративної реформ, Ю. Сурмін пише, що “вони органічно доповнюють одна одну, вимагають системної узгодженості” [8, с. 182].

Говорячи про адміністративну реформу, необхідно в першу чергу зрозуміти, що мається на увазі. Під адміністративною реформою розуміємо 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. Головною метою адміністративної реформи є найповніше забезпечення конституційних прав і свобод громадян, правових засад організації державної влади, принципу верховенства права, гуманістичних вимог щодо діяльності держави.

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.

Адміністративна реформа – вид державно-управлінської реформи, щодо змісту якої існує три основні тлумачення.

Перше, вузьке, тлумачення зводить адміністративну реформу виключно до перетворень виконавчої влади, окрема її організаційної структури, функцій, форм і методів діяльності, кадрового забезпечення, а також взаємовідносин із місцевим самоврядуванням. Згідно з другим тлумаченням, вона розглядається дещо ширше – як комплекс реформаторських заходів, що охоплює зміни за такими напрямками: структура системи органів виконавчої влади та розподіл функцій у ній; форми і методи діяльності органів виконавчої влади; державна служба; контроль у системі виконавчої влади; адміністративна юстиція; адміністративне законодавство.

У третьому, широкому, тлумаченні адмінреформа передбачає реформування публічної адміністрації, зокрема зміни системи виконавчої влади, перетворення системи місцевого самоврядування, модернізацію адміністративно-територіального устрою, удосконалення співвідношення централізації та децентралізації, реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, розвиток системи зовнішнього, передусім судового, контролю за органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, перегляд взаємовідносин цих органів з громадянами.

Виходячи з ідеології служіння держави суспільству, за будь-якого тлумачення адмінреформа за цільовим спрямуванням має бути підпорядкована завданням створення таких систем державного управління і місцевого самоврядування, які сприяють підвищенню якості життя громадян країни, зокрема прогнозують і попереджають виникнення суспільних проблем, дієво служать громадянам, забезпечують вироблення і реалізацію стратегії суспільного розвитку [3, с. 23].

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення потрібно вирішити ряд завдань, серед яких:

- формування високоефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формування сучасної дієвої системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення та 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.

Аналізуючи перебіг трансформаційних процесів в Україні, Я. Гонцяж і Н. Гнидюк стверджують, що “політична реформа неминуха і лише її результати дозволять точно визначити конкретну, реальну програму адміністративної реформи” [1, с. 25].

Оскільки фундаментальною стратегічною метою розвитку України на сучасному етапі залишається демократизація та побудова розвинутого громадянського суспільства, адміністративна реформа ґрунтуватиметься та реалізовуватиметься з чіткою прив’язкою до конкретних успіхів на цьому шляху. На підставі цього аналітиками відзначається, що саме розвинене громадянське суспільство й інститут місцевого самоврядування повинні зіграти роль прискорювача адміністративної реформи [7, с. 134].

Адміністративну реформу в Україні слід оцінювати як принциповий, але наступний після формування громадянського суспільства крок у процесі трансформацій. Цю особливість можна вважати основною причиною пробуксовування адміністративної реформи в Україні. Для її повномасштабної реалізації досі немає всіх необхідних передумов. У цьому контексті доречно навести принципове зауваження М. Лесечка та А. Чемериса про те, що спроби реформувати управлінську вертикаль в Україні приймалися не раз, однак кожен раз “зупинялись на півдорозі” [6, с. 94].

Формально завдання адміністративної реформи в Україні реалізуються уже впродовж тривалого часу. Головною метою адміністративної реформи визначено поетапне створення такої системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. У Концепції адміністративної реформи в Україні підкреслено, що важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління [4]. Серед заходів, передбачених адміністративно-територіальною реформою, окремо відзначалося “формування сучасної системи місцевого самоврядування” та “запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою” [Там же].

Під час конституційної реформи доцільно було б вирішити низку найактуальніших проблем чинної Конституції України, а саме:

- проблему делегування повноважень органів виконавчої влади виконавчим органам місцевого самоврядування;
- проблему делегування самоврядних повноважень місцевим державним адміністраціям;
- проблему статусу обласних та районних державних адміністрацій;
- проблему статусу та обсягу повноважень обласних та районних рад;
- проблему адміністративно-територіального устрою.

Це дуже складне завдання, яке можливо вирішити лише за умови консолідації політичної волі [5].

На нашу думку, адміністративно-територіальна реформа потрібна. Життя вимагає змін, і подальше уповільнення подібне смерті, тобто, умовно кажучи, гальмування в цьому напрямку ведуть до збільшення “стада” різного роду політиків, політологів, соціологів та інших експертів, які “випасаються” на цій ниві та використовують реформу, як клинок, яким хочуть розколоти наше суспільство.

Основною метою АТР є реформування системи управління державою та територіального устрою, яке відбувається з метою надання реальної можливості для людини отримувати максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління. Саме люди та задоволення їхніх потреб повинні опинитися в центрі уваги влади, котра для ефективної реалізації покладених на неї функцій отримає необхідні повноваження й, одночасно, буде нести всю повноту відповідальності за втілення в життя цих функцій. Тобто в центрі АТР знаходиться людина, що надає реформі “людського обличчя”.

У ході реформування відбуватиметься приведення українського законодавства відповідно до Європейської Хартії про місцеве самоврядування, котра була ратифікована Верховною Радою України в 1997 р. У Хартії зазначено, що саме органи місцевого самоврядування забезпечують ефективне і близьке до громадянина управління та безпосередню участь людини в державних справах, що є одним з головних демократичних принципів.

Ще один аргумент на користь реформи територіального устрою: незважаючи на передбачені Конституцією та законами України права місцевих громад на самоврядування та відповідні повноваження, на практиці місцеві ради не виконують покладених на них функцій, а їхня реалізація перекладається на місцеві державні адміністрації, які не здатні повною мірою представляти інтереси місцевих громад. Тобто фактично порушується право громадян на самоврядність. Також недостатня ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в Україні значною мірою обумовлена низьким рівнем бюджетного фінансування та відсутністю механізму трансферу фінансових ресурсів на базовий рівень територіальних громад. Заплутана система управління (взаємовідносини між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями) є перешкодою для втілення в життя прогресивних перетворень.

Невиконання Хартії про місцеве самоврядування та ігнорування інших угод створюють перешкоди на шляху до інтеграції нашої держави до Європейської співдружності, задекларованої Україною.

Практичний процес реалізації АТР і принципів Хартії дасть змогу громадам реалізовувати місцеве самоврядування, під яким розуміють право на реальну можливість громад регулювати та керувати значною частиною державних справ у межах, визначених законом, на підставі власної відповідальності за створення умов для вирішення на користь власного населення. Тобто, при проведенні реформи зменшиться адміністративний контроль і тиск на органи місцевого самоврядування – припиниться “подвійність влади” на місцях, що дозволить місцевим громадам вести самостійну внутрішню політику.

Основна мета АТР, котра повинна бути реалізована, – створення системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої правової цивілізованої Європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії.

Важливим аспектом подальших досліджень у цьому напрямку можуть стати наукові розвідки щодо узагальнення закордонного, перш за все європейського досвіду проведення адміністративної реформи, місцевого самоврядування зокрема через запровадження механізмів знанневості та дієвості територіальної громади.

#### Література:

1. *Гонцяж Я.* Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 136 с.

2. Державне управління і самоврядування в Україні : [історичний нарис]. – К., 1997. – Ч. 1. – 150с.

3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

4. Концепція адміністративної реформи в Україні // Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України : за станом на 22 лип. 1998 р. № 810/98. – Режим доступу : rada.gov.ua.

5. *Лазніков В.* Адміністративна реформа: сучасний стан та перспективи” Східноукраїнський центр громадських ініціатив ; Адміністративно-територіальна реформа: бачення місцевих громад Луганщини. – Режим доступу : <http://totalaction.org.ua/content/nashi-publikatsiji>.

6. *Лесечко М. Д.* Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 4. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – С. 91–105.

7. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні стан і перспективи / М. І. Мельник (кер. авт. кол.), Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін. – К. : Нора-прінт, 2002. – 160 с.

8. *Сурмін Ю.* Співвідношення політичної та адміністративно реформи в Україні / Ю. Сурмін // Адміністративна реформа в Україні шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. пр. – К., 2003. – С. 181–183.

9. Територіальна громада: знанневість, дієвість : [монографія] / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян ; за заг. ред. Ю. О. Куца – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 340 с.

10. *Phillips D. L.* Lookingbackward: A critical appraisal of communitarian thought Princeton / D. L. Phillips. – NJ : PrincetonUniversityPress, 1994. – 178 p.

11. *Voydanoff P.* Work, Family And Community / P. Voydanoff . – Lanham [u.a.] Univ. Press of America : Lawrence Erlbaum Assoc Inc., 2006. – 196 с.

*Надійшла до редколегії 17.02.2012р.*