

УДК 342.9

Сахно В.О.,
консультант відділу правового забезпечення та кадрової роботи
виконавчого апарату Сумської обласної ради

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТА СТРУКТУРИ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Статтю присвячено дослідженню напрямів реформування діяльності та структури місцевих державних адміністрацій. В процесі дослідження охарактеризована мета, ознаки та значення процесу реформування; розглянуто напрями реформування системи державного управління; сформовано шляхи вдосконалення організаційної структури місцевих державних адміністрацій.

Ключові слова: реформування, структура, місцеві державні адміністрації.

Основною причиною, що призводить до виникнення кризових явищ в різних сферах суспільного життя є недосконалість організації і функціонування системи органів державного управління. Ключовим питанням сучасного державного розвитку залишається необхідність змін виконавчої влади як безпосереднього виконавця основних державних програм по відношенню до суспільства. Світова практика доводить, що процес змін виступає необхідним компонентом суспільної модернізації, тому систему органів виконавчої влади, до якої входять і місцеві державні адміністрації, необхідно будувати з урахуванням цієї тенденції. Сучасні світові стандарти вимагають принципово нового розуміння і підходів до функціонування апарату державного управління. Відповідно, і в нашій молодій державі, процес становлення якої тільки розпочався, необхідно вдатися до кардинальних змін організації системи виконавчої влади. Здійснити це можливо лише шляхом комплексного, системного та злагодженого процесу проведення змін.

Необхідно зазначити, що проблемні питання напрямів реформування діяльності та структури місцевих державних адміністрацій досліджували у своїх працях такі вчені, як Г. Осипов, С. Коник, Н. Нижник, І. Грицяк, В. Цветков, Н. Гончарук, І. Бізюдра, І. Коліушко, І. Бураковський, І. Кульчій, О. Муза, О.Пухкал, А. Мельник, О. Оболенський, А. Васіна, Л. Гордієнко та інші. При чому, навіть при наявності потужного наукового потенціалу, залученого для вирішення невідкладних завдань оптимізації та удосконалення діяльності місцевих державних адміністрацій, багато проблемних аспектів й досі є невирішеними та потребують подальшого вивчення та удосконалення.

Метою статті є дослідження напрямів реформування діяльності та структури місцевих державних адміністрацій. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: охарактеризувати мету, ознаки та значення процесу реформування; розглянути напрями реформування системи

державного управління; сформувати шляхи вдосконалення організаційної структури місцевих державних адміністрацій.

Оскільки ефективна державна влада необхідна для вирішення соціально-економічних проблем, для підвищення рівня і якості життя населення, то реформування органів виконавчої влади – це не лише зміна структури і штатів, це також перегляд повноважень органів виконавчої влади, вдосконалення механізмів реалізації цих повноважень і функцій. Тому реформування органів виконавчої влади являє собою комплекс державних заходів щодо вдосконалення апарату держави, його функцій, форм і методів діяльності [1, с.72].

Важливою характеристикою реформ є їх системність, які І. Бідзюра визначає як зміни, що охоплюють суспільство як цілісний організм, органічно поєднують заходи у всіх його сферах за допомогою загальних цілей та ідеології реформування [2, с.85].

Важливим аспектом у питанні реформування є його мета та значення, яке вкладається у такий процес. На думку окремих дослідників, метою реформи системи органів виконавчої влади є спрощення державного апарату, його пристосування та наближення до людей [3, с.12]. Тобто значення такої реформи полягає в тому, щоб пристосувати державний управлінський апарат до тих змін, які вже відбулися в суспільстві та тих, що вже очікуються найближчим часом.

Отже, реформування державного управління – це системний процес державного управління, який характеризується впровадженням суспільно значимих перетворень у окремо взятих сферах суспільного життя, з метою зміни існуючих засад, принципів, та механізмів їхнього регулювання.

Деякі дослідники пропонують наступні напрями реформування системи державного управління: реформування системи загалом, забезпечення чіткої системної відповідності між різними елементами в системі, реалізація загальної стратегії реформування; підвищення суспільного контролю і відповідальності перед суспільством, шляхом створення реального механізму громадського контролю за органами влади; оптимізація розробки, прийняття і реалізації рішень, їх правова регламентація; розвиток програмно-цільового управління; інноваційний характер формування, функціонування та розвитку системи органів місцевого публічного управління [1, с. 90-91]. Підтримуємо вищезазначену наукову позицію, а також додамо, що процес реформ вимагає від державної еліти сильної політичної волі до проведення таких суспільних змін, оскільки зупинення його на півшляху призведе до суттєвих по своїй значимості наслідків – зневіри суспільства у можливості держави щодо здійснення ефективного механізму управління.

Важливе місце в процесі удосконалення діяльності місцевих державних адміністрацій займає питання оптимізації їх організаційної структури. Досить влучно з цього приводу висловився Е. Ламберг, який вважає, що оптимізація публічної влади забезпечується наявністю чіткої методологічної та політичної програми, яка включає в себе розгорнуте уявлення про належний результат. З метою досягнення цього результату відбувається інтеграція різних політичних

сил та державно-управлінських структур, які безпосередньо зацікавлені в отриманні такого результату [4, с.255].

Відповідно до наведеного, можна зазначити, що вдосконалення організаційної структури державного управління, в першу чергу, пов'язується з необхідністю здійснення оптимізації структури управлінського органу, а також підвищення ефективності його діяльності з найменшою затратою сил та матеріальних ресурсів.

Питання утворення та оптимізації структури місцевої державної адміністрації, на сьогоднішній день, являється урегульованим чисельними нормативно-правовими документами, які в своїй більшості мають підзаконний характер, та не є досконалими з юридичної точки зору.

Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій», були затверджені рекомендаційні переліки структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій. При цьому, вид структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначається головою обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації залежно від ступеня складності завдань відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» (Офіційний вісник України, 2005 р., № 11, ст. 522) [5].

Відповідному голові місцевої державної адміністрації з урахуванням вимог законів та особливостей відповідної адміністративно-територіальної одиниці надається право утворення структурних підрозділів, не зазначених в рекомендаційному переліку, в межах бюджетних асигнувань, виділених для утримання відповідної місцевої державної адміністрації.

Отже, вид структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, їх правовий статус (юридична особа чи ні), обсяг функціональних повноважень, а також інші важливі питання діяльності являються виключною компетенцією відповідного керівництва місцевої державної адміністрації. Хоча на практиці ситуація являється зовсім іншою.

Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 20 травня 2013 р. № 348 було затверджено Типове положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації.

У вищевказаному нормативно-правовому документі Головам місцевим державним адміністраціям доручається забезпечити приведення положень про структурні підрозділи з питань фінансів у відповідність із Типовим положенням, затвердженим цією постановою. Положенням також визначаються порядок

діяльності, звітності, обсягу повноважень, юридичного статусу, процедури призначення та звільнення керівника тощо [6].

Вважаємо таку ситуацію грубим порушенням існуючого Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зокрема його статей 39, 44, відповідно до яких питання затвердження структури, правового статусу окремих підрозділів, порядку призначення та звільнення керівників, являється виключною компетенцією голови відповідної місцевої державної адміністрації [7].

Існуюча на сьогоднішній день практика формування структури місцевих державних адміністрацій, відповідно до якої центральні органи виконавчої влади визначають обсяг повноважень місцевих державних адміністрацій та всіляко намагаються впливати на ключові питання їх діяльності, являється, на наш погляд неприйнятною, оскільки в даному випадку порушуються основні засади здійснення керівництва ними, що в свою чергу безпосередньо впливає на кінцевий результат їх діяльності.

На необхідність проведення оптимізації структури місцевих державних адміністрацій та розширення їх адміністративних повноважень не раз вказувалося у нормативно-правових документах, які виходили від Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України.

Так, зокрема в Указі Президента України № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території», Кабінету Міністрів України були поставлені завдання Кабінету Міністрів України щодо необхідності підготовки та подання для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації у повному обсязі завдань і повноважень місцевих державних адміністрацій, визначених Конституцією України, передбачивши, зокрема: визначення механізму передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, у тому числі повноважень територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; удосконалення механізму взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими державними адміністраціями; затвердження порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, забезпечення сприяння у виконанні покладених на ці органи завдань [8].

У відповідності до вищевказаного Указу, на розгляд Верховної Ради України був внесений, а згодом і прийнятий відповідний Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» від 16.10.2012 року. Вищевказаним Законом, були внесені зміни до статті 17-2 Водного кодексу України такого змісту: до компетенції обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища у галузі управління і контролю

за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів належить: видача дозволів на спеціальне водокористування в разі використання води з водних об'єктів загальнодержавного значення; погодження проектів водоохоронних зон; погодження дозволів на проведення робіт на землях водного фонду (крім робіт, що проводяться у прибережних захисних смугах уздовж морів, морських заток і лиманів, у внутрішніх морських водах і територіальному морі), пов'язаних з проведенням днопоглиблювальних робіт та робіт з прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду; вирішення інших питань у галузі регулювання водних відносин, визначених законом [9]. Отже, із прийняттям вищевказаного Закону були ліквідовані місцеві державні інспекції охорони природного навколишнього середовища, а їх повноваження були передані до вищевказаних місцевих державних адміністрацій, у складі яких будуть утворені відповідні структурні підрозділи.

Взагалі, питання охорони навколишнього природного середовища в діяльності місцевих державних адміністрацій являється найбільш нерегульованим на сьогоднішній день. Такі ключові питання для життєдіяльності кожної адміністративно-територіальної одиниці як розвиток та охорона мережі зелених насаджень, збір, вивіз та утилізація твердих побутових відходів, організація ідентифікації домашніх та безпритульних тварин, вирішуються неефективно з точки зору процесу адміністративного управління. В містах Києві, Харкові, Одесі, Дніпропетровську, Львові, Донецьку та інших великих містах така діяльність проводить у складі комунальних підприємств, які являються окремими юридичними особами, що мають у своєму статутному фонді частку власності, що належить відповідній місцевій громаді.

Вважаємо таку ситуацію неприйнятною, оскільки повноцінний адміністративний контроль за діяльністю таких підприємств неможливо здійснювати, що ускладнює ефективне проведення виконання ними своїх повноважень щодо надання послуг населенню. У зв'язку із вищевказаним непоодинокими являються випадки службових зловживань та інших корупційних діянь з боку посадових осіб таких комунальних підприємств.

Для ефективного вирішення вищевказаних питань пропонуємо у складі обласних, Київської та Севастопольської місцевих державних адміністрацій утворити департамент охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у складі якого утворити управління контролю за поводженням із вторинними ресурсами для здійснення контролю за утилізацією, переробкою, вивезенням твердих побутових відходів; управління за охороною, утриманням і використанням зелених насаджень; управління по ідентифікації та захисту тварин від жорстокого поводження, на яке покласти повноваження щодо проведення ідентифікації тварин, затвердження порядку утримання та розведення диких тварин, контроль за наявністю у юридичних чи фізичних осіб документів, що

підтверджують законність набуття диких тварин, у тому числі занесених до Червоної книги України тощо.

Таким чином, можна значно покращити ситуацію із захистом навколишнього природного середовища на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці силами місцевих державних адміністрацій, що надасть змогу більш ефективно та системно здійснювати процес державного управління на місцях.

Література:

1. Нижник Н.Р. Виконавча влада в Україні: реформування та перспективи / Н.Р. Нижник, І.О. Кульчій, О.В. Муза. – Полтава: ПУЕТ, 2012. – 144 с.

2. Бідзюра І.П. Філософія системних реформ на рубежі століть: [монографія] / І.П. Бідзюра. – К.: Навч. книга, 2004. – 189 с.

3. Пухкал О.Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. на здобут. наук. ступ. д-ра наук з держ. управл.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Пухкал Олександр Григорович; Нац. акад. держ. управл. при Президентові України. — К., 2011. – 36 с.

4. Lambert Eugen. Ideologie und Gesellschaft, – Roma-Ottawa. – Op. – 1997. – 375 p.

5. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 // Офіційний Вісник України. – 2012 р. – № 50. – Ст. 1984.

6. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації. Постанова Кабінету Міністрів від 20 травня 2013 р. № 348 // Офіційний Вісник України. – 2013 р. – № 39. – Ст. 1365.

7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190

8. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території. Указ Президента України № 307/2013 від 24 травня 2013 року // Офіційний Вісник України. – 2013 р. – № 40. – Ст. 1420.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні. Закон України від 16.10.2012 року // Офіційний Вісник України. – 2012 р. – № 89. – Ст. 3591.

Сахно В. А. Направления реформирования деятельности и структуры местных государственных администраций

Статья посвящена исследованию направлений реформирования деятельности и структуры местных государственных администраций. В процессе исследования описаны цель, признаки и значение процесса реформирования; рассмотрены направления реформирования системы государственного управления; сформировано пути совершенствования организационной структуры местных государственных администраций.

Ключевые слова: реформирование, структура, местные государственные администрации.

Sahno V. A. Reforming directions of activity and structure of local administrations

The article studies the ways of reforming activity and local state administrations. The study described the purpose, characteristics and significance of the reform process, discussed areas of public administration reform, formed by the improvement of the organizational structure of local state administrations.

Keywords: reforming, structure, local government administrations.