

11. Перелік фахових видань України // Бюл. ВАК України. - 2011. - № 2. - С. 2.
12. Сурмін Ю. П. Державно-управлінська аналітика: основні патерни і проблеми розвитку / Ю. П. Сурмін // Аналітика і влада. - К. : НАДУ, 2010. - № 2. - С. 5-10.
13. Взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства : навч. посіб. / Ю. П. Сурмін, Т. П. Крушельницька, Л. І. Загайнова та ін. - К. : НАДУ, 2011. - 388 с.
14. Сурмін Ю. П. Соціологія управління: учеб. пособие / Ю. П. Сурмін, И. П. Бидзюра. - К. : ДП "Издат. Дом "Персонал", 2012. - 728 с.
15. Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні : навч. посіб. / І. В. Артемов, В. Д. Бакуменко, В. Д. Бондаренко та ін. - Ужгород : Ліра, 2009. - 656 с. - (Серія "Євроінтеграція: український вимір" ; Вип. 15).
16. Питання реформування Національної академії державного управління при Президенті України : Указ Президента України від 9 груд. 2011 р. № 1110/2011. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>

УДК 35:005.591.4(477)

**Загороднюк С.В.,**

кандидат наук з державного управління,  
начальник управління організації фундаментальних  
та прикладних досліджень НАДУ

**Купрійчук В.М.,**

кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ

## **Реформування системи державного управління України в контексті адміністративної реформи на сучасному етапі державотворення**

У статті розглянуто етапи запровадження в Україні адміністративної реформи з метою створення ефективної системи державного управління, яка надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам.

*Ключові слова:* державне управління, адміністративна реформа, система органів виконавчої влади, громадянське суспільство.

**Купрійчук В.М. Реформирование системы государственного управления Украины в контексте административной реформы на современном этапе создания государства**

В статье рассмотрены этапы внедрения в Украине административной реформы в целях создания эффективной системы государственного управления, которая будет предоставлять качественные публичные услуги гражданам на уровне, соответствующем европейским стандартам.

*Ключевые слова:* государственное управление, административная реформа, система органов исполнительной власти, гражданское общество.

**Kupriychook V.M. Reform of Public Administration of Ukraine in the context of administrative reform at the present stage of state**

The article reviews the stages of implementation of administrative reform in Ukraine in order to create effective governance, which will provide high quality public services to citizens at a level that meets European standards.

*Key words:* public administration, administrative reform, the system of executive authorities, civil society.

*Постановка проблеми.* Будь-яка криза за певних обставин може стати передумовою успішного і тривалого розвитку. Проте сама по собі ця закономірність кризу не долає. Потрібні інструменти належної якості - сучасні та ефективні. Роль таких інструментів у державі відіграють органи виконавчої влади.

Як це не парадоксально, в Україні проведенню масштабних реформ перешкоджає великий "асортимент" та надмірна багатофункціональність органів виконавчої влади. Саме тому реформування державного управління в контексті адміністративної реформи, метою якої є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному і регіональному рівнях, на сьогодні є одним із короткострокових пріоритетів держави.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* До аналізу проблем реформування системи державного управління України звертались видатні вітчизняні науковці. Найбільш вагомий внесок у розробку положень адміністративної реформи зробили В.Авер'янов, О.Бандурка, Ю.Битяк,

В.Малиновський, І.Голосніченко, С.Ківалов, В.Луговий, Н.Нижник, В.Олуйко, О.Оболенський, В.Сороко, В.Гошовська, С.Дубенко, В.Трощинський, В.Скурагівський, П.Ситник, В.Князєв, І.Розпутенко, О.Турчинов та ін. Проте новітній етап розвитку адміністративної реформи в Україні вимагає переосмислення наукових положень щодо сучасних напрямів її здійснення.

*Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття.*

У наукових дослідженнях зазначених авторів багато зроблено для напрацювання теоретичного, методологічного та емпіричного базису розвитку адміністративної реформи на сучасному етапі державотворення. Водночас вплив різноманітних контекстів на аналіз розвитку та реформування системи державного управління України потребує більшої уваги вітчизняних науковців, оскільки це диктується динамікою суспільних перетворень в Україні.

*Мета статті* - проаналізувати та узагальнити стан реформування системи державного управління України в контексті адміністративної реформи на сучасному етапі державотворення.

*Виклад основного матеріалу.* Проголошений Україною курс на інтеграцію до Європейського Союзу передбачає не тільки становлення соціально орієнтованої економіки, а й досягнення високих стандартів, реальної демократії, побудови громадянського суспільства, дотримання верховенства права. Європейський вибір пояснюється намаганням досягти високого рівня життя, прав і свобод громадян, притаманних розвинутим країнам.

Більшість громадян України сходяться на думці, що головне в цьому процесі - реальне наближення України до європейських стандартів. Це поняття досить широке, воно охоплює і стандарти життя, і стандарти діяльності у всіх сферах.

Є різні точки зору щодо пріоритетності факторів, які визначають досягнення цих стандартів. Проте очевидним фактором успіху є побудова прозорої та результативної системи державного управління, спрямованої на підвищення ефективності функціонування державного сектору. Це один із напрямів реформи, яка реалізується спільно із міжнародними організаціями. Поряд із завданням зміцнення фінансового управління, більш ефективного використання державних ресурсів стоїть завдання підвищення ефективності надання адміністративних послуг, піднесення на новий рівень системи державної служби [1].

Основним документом, який містить вихідні положення щодо системного реформування адміністративно-правових механізмів, є Концепція адміністративної реформи в Україні, яка втілюється в життя згідно із Указом Президента України від 22 липня 1998 р. "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні". Сьогодні необхідно розуміти, що реформа не зводиться лише до оптимізації структури державного управління та скорочення управлінського апарату. Вона має бути спрямована насамперед на поглиблення демократизації всіх ланок суспільного життя, передусім економічної системи, зміцнення базових підвалин громадянського суспільства, забезпечення реального розмежування влади і власності.

Адміністративна реформа має передусім передбачати суттєву зміну спрямованості й змісту адміністративно-правового статусу людини. Її метою є забезпечення реалізації прав і свобод громадян у процесі їх взаємовідносин з органами виконавчої влади у формах і засобах, які б забезпечували повсякденний демократичний режим цих відносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Також вона має бути спрямована на становлення правового стандарту взаємовідносин публічної адміністрації і людини, основою якого є сприйняття особи таким суб'єктом, перед яким влада відповідальна за свою діяльність [2].

Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, в комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, з другого - у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна як суверенна держава ще не створила.

Для досягнення мети реформування системи державного управління в контексті адміністративної реформи в процесі її проведення має бути вирішена низка завдань:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівні управління;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;

- 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 [3].

До основних проблем, що зумовлюють необхідність реформування системи органів виконавчої влади в Україні, слід віднести такі.

По-перше, проблеми невідповідності державних функцій потребам суспільства. В якийсь момент у житті людини виявляється "забагато держави". Це може полягати у перевищенні обсягу державного контролю в якійсь сфері діяльності над доцільністю такого контролю чи ускладненні якоїсь адміністративної процедури, в тому й числі шляхом надання за плату довідок, які ніколи не знадобляться.

По-друге, низка проблем стосується недостатньо системного розподілу функцій поміж органами виконавчої влади та законодавчо закладеного внутрішнього конфлікту інтересів у діяльності кожного органу. На практиці це може означати діяльність багатьох органів в одній сфері суспільних відносин, кожен з яких надає дозволи і штрафує за невиконання правил, які сам установлює. Сюди ж слід віднести відсутність чіткого зв'язку між функціями центральних органів виконавчої влади, їх назвами і місцем у системі центральних органів виконавчої влади та притаманну будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення.

Кількість, проте, не переросла в якість, тож політична спроможність міністерств є недостатньою, а державна політика, що формується центральними органами виконавчої влади, є недосконалою. Це також спричинила невизначеність стосовно розподілу посад на політичні та адміністративні, що, як правило, призводить до політизації державної служби, підвищення рівня корупції та плінності кадрів [4].

Фактично реформа системи органів виконавчої влади розпочалася 8 грудня 2004 р. із прийняттям Конституційним Судом України Рішення щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 19 листопада 2010 р. Як відомо, цим законом було передбачено зміну конституційної моделі організації системи виконавчої влади. На той час доцільність та можливість невідкладного проведення адміністративної реформи вже не підлягала сумніву, а відповідні плани ґрунтувалися на кількох можливих варіантах розвитку подій [5].

Проте лише повернення Президенту України конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади дало змогу окреслити необхідні орієнтири та започаткувало проведення в Україні масштабної реформи.

Безперечно, перші радикальні зміни торкнулися організації діяльності Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади. Уже 7 жовтня 2010 р. Верховною Радою України було прийнято нову, таку, що відповідає чинній Конституції України, редакцію Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [6]. Відповідний законопроект був внесений Президентом України на розгляд парламенту відразу після повернення до Конституції 1996 року [7].

Наступним заходом, оформленим у вигляді нормативно-правового акта, стало підписання Президентом України Указу від 9 грудня 2010 р. № 1085 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади", яким замість 112 центральних органів виконавчої влади було утворено 72 (16 міністерств та 56 інших центральних органів виконавчої влади).

Скорочення кількості органів державної влади стало лише видимою частиною тривалої роботи. "За кадром" проводилася робота зі складання реєстру державних функцій, їх зіставлення, внесення пропозицій щодо усунення надмірних функцій чи таких, що дублюються, тощо.

Безперечним успіхом є те, що під час модернізації апарат не втратив здатності працювати за призначенням - до завершення реформування системи центральних органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України забезпечує належне виконання функцій центральних органів виконавчої влади, що ліквідуються чи реорганізуються [8].

Для реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та підготовки узгоджених пропозицій щодо визначення повноважень центральних органів виконавчої влади Розпорядженням Президента України від 23 грудня 2010 р. № 1203 утворено Робочу групу з опрацювання питань, пов'язаних з оптимізацією системи центральних органів

виконавчої влади. На вказану Робочу групу, зокрема, було покладено завдання щодо аналізу проектів положень про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та підготовки висновків стосовно оптимізації повноважень міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх завдань і функцій.

З метою забезпечення впровадження єдиного підходу в цій справі Указом Президента України від 24 грудня 2010 р. № 1199 "Про деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади" затверджені типові положення про міністерство України та про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України [9].

13 січня 2011 р. набрав чинності Закон України "Про доступ до публічної інформації", який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Також Закон зобов'язав усіх розпорядників інформації, передбачених ст. 13 Закону, надавати та оприлюднювати публічну інформацію, відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях, інформацію, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [10].

17 березня 2011 р. Верховна Рада України приймає Закон "Про центральні органи виконавчої влади". Документ є частиною адміністративної реформи Президента України. Ним визначаються особливості статусу міністерства, повноваження міністра як члена Кабінету Міністрів і керівника міністерства; заступника міністра, внутрішня структура центрального апарату міністерства і деякі інші аспекти. Відповідно до цього закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються і ліквідуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Крім того, цим нормативним актом встановлюється, що держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадових осіб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, які заподіяли шкоду [11].

У грудні 2011 р. Верховна Рада України прийняла в цілому внесений Президентом України проект Закону України "Про адміністративні послуги". На думку Президента України, сам закон повинен покласти край ганебній практиці делегування державних функцій комерційним структурам, максимально спростити процедури, звести до мінімуму спілкування громадянина з урядовцями і якомога більше перевести його в площину електронного уряду, а також закласти основу для створення національної мережі "Центрів надання адміністративних послуг" [12].

10 січня 2012 р. Президент України підписав Закон України "Про державну службу", прийнятий Верховною Радою України 17 листопада 2011 р., спрямований на створення сучасної правової бази для побудови в Україні професійної та ефективної державної служби. Закон чітко розмежовує державну службу з політичною діяльністю. Ним визначається вичерпний перелік осіб, на яких не поширюється законодавство про державну службу (зокрема політичні посади), встановлюються вимоги до політичної неупередженості державного службовця (покладається обов'язок неупереджено виконувати свої службові обов'язки поза партійною належністю та особистих політичних переконань). Однак він набирає чинності лише з 1 січня 2013 р. [13].

24 травня 2012 р. Верховна Рада України прийняла Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" щодо визначення розподілу повноважень. Зокрема, у законі пропонується дещо структурувати зв'язки між Кабінетом Міністрів України, Прем'єр-міністром України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. З цією метою Законом встановлюється, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади не лише підзвітні, а й підконтрольні Кабінету Міністрів України, передбачається необхідність спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади відповідними міністрами, а також фіксується управлінський інструмент, яким розпоряджатиметься Прем'єр-міністр України - надання доручень іншим членам Кабінету Міністрів України [14].

Таким чином, суть адміністративної реформи полягає не тільки в зміні методів адміністрування, а й у докорінній зміні стилю державного управління, характеру відносин еліти і суспільства. Соціальні зміни спрямовані на пошук ефективних форм взаємодії суб'єктів і об'єктів державного управління, вони мають не руйнувати політичну систему, а навпаки, скріплювати її

елементи ціннісними установками, визнаними громадянським суспільством, що сприятиме оновленню української державності.

*Висновки.* Аналіз сучасного стану системи державного управління переконливо свідчить про наявні проблеми та необхідність суттєвого реформування системи органів виконавчої влади в Україні. Позитивні результати ще не набули критичної маси, яка б дала змогу досягти якісних, ефективних та результативних змін у функціонуванні адміністративної системи управління, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їх життєвого рівня. Недостатнє правове забезпечення, законодавча невизначеність щодо відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб, відсутність механізму взаємодії та колективної роботи, ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатнє фінансове забезпечення, слабка інформованість населення - ось далеко не повний перелік проблем, що перешкоджають забезпеченню ефективного державного управління в Україні.

Реформування системи державного управління має перетворювати центральні органи виконавчої влади на керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом і переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства. Саме такий необхідний інструментарій має застосовуватися за призначенням і на довгострокову перспективу. Він здатний підвищити ефективність системи державного управління та суттєво зменшити видатки державного бюджету на утримання державного апарату.

*Напрями подальших наукових розвідок* полягають у поглибленому вивченні та виробленні конкретних пропозицій щодо шляхів впровадження кращого досвіду реформування системи державного управління в Україні в контексті адміністративної реформи на сучасному етапі державотворення у практику сучасних державотворчих процесів в Україні.

#### *Список використаних джерел*

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за ред. Н. Р. Нижник та Н. Т. Гончарук. - К. : Моноліт, 2009. - 383 с.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 21. - С. 943.
3. *Галуцько В. В.* Напрями адміністративної реформи в Україні / В. В. Галуцько // Форум права. - 2011. - № 1. - Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11gvrvvu.pdf>
4. *Гонцяж Я.* Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості: Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк ; Центр екон. розвитку. - К. : Міленіум, 2002. - С. 92.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України), м. Київ. Справа № 1-45/2010 30 верес. 2010 р. № 20-рп/2010. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Закон України про Кабінет Міністрів України // Уряд. кур'єр. - 2010. - 15 жовт. - № 192.
7. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Уряд. кур'єр. - 2010. - 14 груд. - № 234.
9. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010 // Уряд. кур'єр. - 2011. - 5 січ. - № 1.
10. Закон України про доступ до публічної інформації // Уряд. кур'єр. - 2011. - 15 лют. - № 28.
11. Закон України про центральні органи виконавчої влади // Голос України. - 2011. - 9 квіт. - № 65.
12. Закон України про адміністративні послуги. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
13. Закону України про державну службу. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-124790677>.
14. Закон України про внесення змін до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" щодо визначення розподілу повноважень. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>