

Людмила ВОЛОШЕНЮК

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУЧАСНОГО  
АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ**

Аналізується процес адміністративного реформування в Україні з позицій організаційно-правового забезпечення. Зазначаються особливості процесу адміністративного реформування в контексті модернізації влади та наближення до стандартів європейського управління.

Ключові слова: державне управління, державна служба, адміністративна реформа, модернізація влади, напрями реформування.

*Людмила Волошенюк. Организационно-правовые основы современного административного реформирования*

Анализируется процесс административного реформирования в Украине с позиций организационно-правового обеспечения. Указываются особенности процесса административного реформирования в контексте модернизации власти и адаптации к европейским стандартам управления.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, административная реформа, модернизация власти, направления реформирования.

*Lydmyla Volosheniuk. Legal and institutional frameworks of the modern administrative reforming*

The process of administrative reform in Ukraine from the point of organizational and legal support is analyzed. The feature of the process of administrative reform in the context of the modernization of power and adaptation to European standards of governance is determined.

Key words: public administration, public service, administrative reform, modernization of power, the direction of reform.

Сучасне реформування системи органів влади в умовах конституційно-правової реформи в Україні можливе шляхом запровадження принципово нової моделі управління регіонального рівня, що базується на принципах субсидіарності, децентралізації та деконцентрації. Процес самоврядного управління пов'язаний з конституційним принципом розподілу влади в Україні, адже побудова демократичної, правової держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку. Поряд із цим надзвичайно важливе розуміння характеру державного управління, здійснюваного в конкретних просторових межах.

Загально визнано, що адміністративна реформа є самостійною правовою реформою, яка системно здійснюється переважно у сфері виконавчої влади, реалізується з метою трансформації організаційної структури державного управління, зміни (заміни) функцій адміністрування,

удосконалення кадрового забезпечення тощо. Відповідно завданням адміністративного реформування є визначення влади відкритою, прозорою, ефективною та підконтрольною громадянам. Її реалізація сприятиме підвищенню ефективності публічного управління, зокрема якості надання адміністративних послуг, запобігатиме можливостям зловживання владою, посилить захист прав і законних інтересів громадян, забезпечуватиме подальший розвиток громадянського суспільства.

Дослідження організаційно-правових засад адміністративного реформування, його впливу на реформування державного управління та державної служби здійснювалося в наукових працях вітчизняних учених: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. Т. Білоуса, О. М. Бандурки, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, Н. Т. Гончарук, О. Г. Гусак, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, С. О. Кравченка, Є. Є. Курасової, К. Б. Левченко, Н. А. Липовської, Т. А. Нечай, О. І. Пархоменко-Куцевіл, О. С. Петренко, С. П. Петрусь, А. С. Сіцінського, С. Г. Стеценка, В. М. Шаповала та ін., а також у роботах іноземних авторів: С. С. Алексеева, Д. А. Керімова, Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарєва, Г. В. Мальцева, Т. І. Пахомова, Г. І. Петрова, С. С. Студенікіна, В. А. Юсупова, Л. С. Явича та ін.

Проте самостійним напрямом наукового дослідження в галузі державного управління тематика організаційно-правового забезпечення адміністративної реформи до цього часу не стала. Так, більшість проблем адміністративного реформування не досліджувалась, зокрема: адаптація зарубіжного досвіду правового регулювання адміністративного реформування; вплив зовнішніх факторів, у тому числі інституціональних, на процес реформування; визначення організаційного рівня реалізації адміністративної реформи та суб'єктивності цього процесу; суперечливість правового регулювання трансформації інституту державної служби і, відповідно, нерегульованість процесу модернізації державно-службових відносин відповідно до змін національного законодавства тощо. Таким чином, проблема організаційно-правового забезпечення адміністративного реформування потребує ґрунтовного вивчення.

Мета статті – комплексний аналіз концептуальних засад взаємозв'язку і взаємозалежності процесів адміністративного реформування та вдосконалення державно-службових відносин в Україні, виявлення факторів взаємовпливу даних процесів, визначення на цій основі перспектив і шляхів їх прискорення та успішного здійснення.

Недостатня ефективність системи державного управління залишається однією з найбільших проблем України, що перешкоджає належному розвитку нашої держави. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [3] передбачає реалізацію адміністративної реформи, яка має усунути бюрократичні перешкоди для розвитку економіки та створити ефективну систему надання фізичним та юридичним особам

адміністративних послуг. Під час реалізації першого етапу адміністративної реформи вжито ряд важливих заходів з реформування системи центральних органів виконавчої влади: створено нову структуру центральної виконавчої влади відповідно до функціонально-галузевого принципу; розмежовано політичні та управлінські функції органів виконавчої влади центрального рівня, скорочено їх кількість.

Серед головних проблем, які гальмують проведення адміністративної реформи, визначено, що найслабшою ланкою є її законодавче забезпечення, що обумовлює роз'єднаність, розірваність між процесами нормативно-правового регулювання перебігу адміністративної реформи та процесами втілення завдяки організаційним заходам задекларованих на правовому рівні цілей. Сучасна стратегія модернізації України, визначена Президентом України В. Ф. Януковичем, до цього часу чітко не відображена у відомчих нормативних актах. Концепція адміністративної реформи в Україні, про яку сьогодні майже вже ніхто не згадує, залишається єдиним документом, відображеним в нормативно-правових актах, який регламентує проведення реформи в цій галузі. Водночас реформування державного управління потребує поєднання загальних процесів оптимізації діяльності органів влади, удосконалення інституту державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та спеціалізованої службової діяльності працівників органів влади (відповідно до поняття «публічна служба»), формування нової інтегративної регіональної політики країни шляхом децентралізації управлінських відносин, розвитку політичної системи України.

У цілому слід виділити два типи сучасних адміністративних реформ, які проводилися у світі. По-перше, це реформи, що здійснюються одночасно зі зміною політичної системи (як правило, вони слідує за зміною суспільного ладу та полягають у створенні нової системи державного управління, реорганізації державного апарату, формуванні державної служби, розвитку місцевого самоврядування тощо). Такі реформи властиві постсоціалістичним країнам (Україна, Польща, Угорщина, Чехія, Росія та ін.), хоча до цього типу можна також віднести адміністративну реформу, що триває в Японії і супроводжується певною видозміною політичних ролей у системі державного управління. По-друге, це реформи, що проводяться в межах сталої політичної системи та спрямовані на модернізацію всієї адміністративної системи або її окремих частин [6]. Однією з особливостей такого реформування є те, що більшість змін мають якісний характер, тобто не стосуються зміни структури. Інакше кажучи, в існуючі організаційні форми привносяться нові елементи якісного характеру, наприклад, стосовно етичної поведінки державного службовця, адміністративної культури, психології державного управлінця, позиціонування влади у відносинах з громадянином, удосконалення внутрішньо-управлінських зв'язків тощо. Більшість реформ проходять у контексті ідеологеми «New public management», що характеризується новим підходом до управління, а саме

орієнтацією на якість та результат, поліпшення рівня надання управлінських послуг, привнесення ринкових механізмів та ідеології в публічний сектор, функціонального відмежування процесу прийняття рішень від їх імплементації тощо. Такі реформи характерні для розвинених демократій і різняться за своїми масштабами, глибиною, характером та цілями.

Різномасштабність та різномасштабність трансформаційних процесів, а також переважно інша структура змін у країнах світу з якісно іншими вихідними умовами, порівняно з українськими практикою та цілями адміністративної реформи, зумовлюють практичну неможливість проведення широких паралелей та узагальнень українського та закордонного досвіду. Проте певний інтерес у контексті аналізу практики здійснення реформування державного управління в Україні (такого його елементу, як формування ефективної організації виконавчої влади) можуть становити відомості як про структуру, схему побудови вищих органів виконавчої влади, так і про окремі сторони реформи в деяких країнах світу, що можуть мати цінність як приклади створення сучасної системи державного управління.

Після президентських виборів 2010 р. Україна взяла курс на модернізацію всіх сфер життя. Основні завдання та принципи модернізації визначені в програмі економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», у межах якої при Комітеті економічних реформ створили спеціальну робочу групу для реформування державної служби і системи органів державної виконавчої влади під керівництвом міністра юстиції України, а також за участю юридичного департаменту Кабінету Міністрів України, Головного управління державної служби України і регіональних комітетів реформ.

Указом Президента України від 21 грудня 2010 р. затверджено Положення про Координаційний центр з упровадження економічних реформ, який є консультативно-дорадчим органом при Президентові України. Основним завданням Координаційного центру є: сприяння впровадженню положень програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр., реалізація національних планів дій щодо впровадження програми економічних реформ, планів-графіків з упровадження економічних реформ. Перед робочою групою поставлені такі завдання: визначення основних шляхів реформування системи органів виконавчої влади з огляду на необхідність посилення правового та політичного статусу міністерств, розмежування політичних та адміністративних посад у системі центральних органів виконавчої влади тощо. Завершився процес реформування системи державної податкової служби прийняттям Указу Президента України від 24 грудня 2012 р. «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [5].

Ключовими елементами сучасної адміністративної реформи є модернізація інституціональної структури і системи органів виконавчої влади та їх персоналу. Зазначені напрями реформи об'єднує принцип розмежування адміністративних і політичних функцій та посад, коли визначення політичного спрямування діяльності органів виконавчої влади

повністю відокремлене від професійної державної служби. Ці засади реалізуються завдяки формуванню нових типів органів з чітко визначеним набором функцій та розмежуванням політичних й адміністративних посад.

Одним із першочергових завдань на 2012 р. було передбачено модернізацію держави, формування оновленої ефективної влади, здатної до впровадження системних і послідовних рішень. Це вимагало завершення адміністративної та початку адміністративно-територіальної реформи, подальшого вдосконалення виборчої системи, упровадження необхідної правової бази й дієвого механізму боротьби з корупцією. Відповідно до новітніх положень, започаткованих Президентом України В. Ф. Януковичем, адміністративна реформа здійснюється в контексті вдосконалення конституційного дизайну України, що полягає в оптимізації форми правління України як ефективного алгоритму розподілу центральної влади за базовим принципом: «сильний президент – сильний уряд – сильний парламент».

Свого часу Р. Агранофф визначив сім напрямів, що є спільними для проведення адміністративної реформи в країнах Західної Європи:

1. Скорочення штату, ресурсів, можливостей і безпосереднього контролю з боку центрального державного сектору, тобто дебіюрократизація, дерегуляція, децентралізація і приватизація.

2. Удосконалення системи контролю за адміністративним персоналом і посилення його ресурсних можливостей шляхом реформування процесів складання бюджету, планування й оцінювання ефективності програм державного сектору, наприклад шляхом посилення фінансового контролю і підзвітності.

3. Удосконалення управління державним сектором, наприклад шляхом узгодження дій, запровадження конкурентної основи діяльності органів влади, поліпшення якості надання послуг і задоволення потреб споживачів.

4. Зміна традиційного правового статусу держслужбовців, наприклад за допомогою впровадження терміну дії повноважень та умов контракту, що визначають ефективність роботи чиновника одним із основних факторів його продовження.

5. Демократизація державного сектору, наприклад шляхом посилення уваги до потреб недостатньо репрезентованих груп населення та їх залучення до державної служби.

6. Створення більш зручного для споживачів державного сектору, наприклад за допомогою посилення його відкритості, публічності, здатності реагувати на потреби громадян та підзвітності.

7. Реорганізація структури державного управління, тобто створення міністерств для вирішення нових внутрішніх і міжнародних завдань, наприклад пов'язаних з проблемами довкілля чи євроінтеграцією [1].

Приблизно в такому самому форматі програма економічних реформ на 2010 – 2014 рр. передбачає:

– сталий економічний розвиток (стабілізація Державного бюджету,

реформа податкової системи, розвиток фінансового сектору, реформа міжбюджетних відносин);

– підвищення стандартів життя (реформа медичного обслуговування, реформа системи пенсійного страхування, реформа освіти, реформа системи соціальної підтримки);

– поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій (дерегуляція й розвиток підприємництва, приватизація й управління державною власністю, розвиток науково-технічної та інноваційної сфери, міжнародна інтеграція та співпраця);

– модернізація інфраструктури та базових секторів (реформа електроенергетики, вугільної галузі, нафтогазової промисловості, розвиток транспортної інфраструктури, сільського господарства, земельна реформа) [3].

Під час розроблення основних напрямів удосконалення організаційно-правового забезпечення адміністративного реформування встановлено, що наслідком поетапної реалізації адміністративної реформи є внесення відповідних змін до Конституції України. Тому завершальним етапом упровадження адміністративної реформи та побудови ефективної організації влади в Україні має стати конституційна реформа. Саме тому слід розробити сучасний концептуальний підхід до проведення адміністративної реформи у вигляді окремого нормативно-правового акта з урахуванням модернізаційних змін, що відбуваються в країні у процесі впровадження цих реформ, з метою побудови раціональної владної вертикалі, визначення в ній місця та ролі органів публічної влади, здійснення чіткого розподілу владних функцій, визначення схеми їх взаємодії та встановлення механізму контролю.

Одним із найголовніших обов'язків у процесі адміністративного реформування є забезпечення реалізації прав і свобод людини відповідно до Конституції України. В органах державного управління, системі державної служби якраз і відбувається реалізація конституційних завдань та функцій держави. Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу, що є особливим інститутом сучасної держави. Інститут державної служби робить механізм держави здатним практично вирішувати будь-які питання у сфері державного управління. Державна служба як різновид служби взагалі і публічної служби зокрема має ряд властивих тільки їй ознак, що дозволяють відмежувати державну службу від інших видів служби. Державна служба – це передусім діяльність щодо безпосереднього виконання функцій держави, це служба в державних органах і їх апараті. Державна влада в Україні здійснюється за принципом її розділення на законодавчу, виконавчу й судову (ч. 1 ст. 6 Конституції України [2]). Відповідно до цього конституційного принципу державну службу поділяють на службу в органах законодавчої, виконавчої і судової влади.

Аналізуючи основи правового становища службовців в управлінському процесі, варто зазначити, що їх правовий статус є змістом (суттю) державно-службових відносин, розкривається він через

встановлення їх прав, обов'язків, відповідальності». Ідеться саме про службові обов'язки та права, які є частиною компетенції відповідної організаційної структури й окреслені конкретною посадою.

Суспільне призначення державної служби, як відомо, полягає в забезпеченні ефективного виконання завдань і функцій української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень. Необхідним атрибутом розбудови незалежної, демократичної, правової держави, забезпечення адміністративного реформування є пріоритетний розвиток системи державної служби. Саме від якості державної служби залежить ефективність створення та виконання законів, інших нормативних державно-правових актів, надання послуг. Головною особливістю сучасної ситуації, яка склалася в системі державної служби України, є те, що невдоволеність нею, розуміння необхідності перегляду структури, компетенції, відповідальності, цілей та процесів функціонування й розвитку вже давно усвідомлюється суспільством.

Реформування державної служби як базовий напрям адміністративного реформування зумовлено сучасними завданнями і функціями держави, переходом до системи державного управління, яка базується на поєднанні державного управління з місцевим самоврядуванням, реорганізацією системи та структури органів виконавчої влади, якісною зміною функцій державного управління та формуванням високоефективного, професійного та стабільного апарату управління, спроможного якісно, кваліфіковано й чесно працювати, виконувати вимоги громадян і задовольняти їх потреби.

Концепція реформування державної служби в Україні в аспекті адміністративного реформування, на нашу думку, має враховувати основні завдання і цілі державної служби, які полягають в охороні конституційного устрою, захисті прав та свобод людини і громадянина, створенні умов для становлення та розвитку громадянського суспільства, забезпеченні ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень незалежно від гілки державної влади, яку вони представляють. Для успішного вирішення цих завдань слід, зокрема, визначити цілі реформи державної служби, етапи її реформування, принципи державної служби, напрями наближення її до інтересів громадянина, а також систему нормативних актів, які регулюватимуть державно-службові відносини – відносини інституту публічного права.

Процес удосконалення державної служби, державно-службових відносин є безперервним, оскільки постійним є розвиток суспільних відносин, збагачення державної управлінської практики, постійними є трансформаційні процеси в системі і структурі публічного управління, ускладнюються та збільшуються ті завдання, які вирішуються кадрами державного апарату та апаратом органів місцевого самоврядування. Сучасне реформування будь-яких інституцій чи суспільних явищ не може мати остаточного й закінченого характеру. Виникають і розвиваються

нові суспільні відносини, з'являються нові рішення певних проблем, змінюється соціально-політична, економічна ситуація, а відповідно змінюються форми, методи, підходи до їх вирішення. Це стосується і державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, оскільки ці види службової діяльності становлять основу побудови державних інституцій, державності в цілому.

Організаційно-правове вдосконалення державної служби можна розглядати як створення і застосування ряду взаємопов'язаних законодавчих і нормативно-правових актів з метою формування системи державної служби, яка відповідно до Конституції України має бути зорієнтована на норми демократичного, громадянського, соціального, ринкового суспільства. Структура організаційно-правового забезпечення регулювання державної служби в Україні в контексті адміністративного реформування має включати:

- конституційні засади;
- законодавче регулювання, яким на державному рівні закріплюються питання статусу працівників державного апарату, порядку відбору осіб для зайняття державних посад, проходження і припинення служби, про особливості регулювання праці різних категорій державних службовців і захисту їх прав та інтересів державою, специфіки їх відповідальності і т.д., що дозволяють виділити цю категорію працівників і надати їй необхідний соціально-правовий статус;
- нормативне регулювання державної служби, яке виконується на рівні постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, актів інших органів, уповноважених на це законодавчо.

Сучасне українське суспільство і державна служба переживають складний і суперечливий період адміністративного реформування. Цілком логічно, що в інтересах громадян державна служба повинна забезпечити результативну та стабільну діяльність органів державної влади відповідно до їх завдань, функцій і повноважень на конституційних засадах. Ця система має бути прозорою, гарантувати верховенство права, утвердження дійових механізмів громадського контролю за діяльністю державної влади. Тому реформування державної служби, організація її діяльності повинні виконуватись з урахуванням досвіду розвинених країн та з позицій наукового забезпечення її розвитку в контексті європейської інтеграції.

Нинішній етап реформування державного управління обумовлений трансформацією системи міжнародних відносин, зростанням ролі міжнародних та міжурядових організацій, посиленням впливу регіональних структур управління. Процес реформ безпосередньо залежить від формування досконалої національної концепції інтеграційного процесу шляхом впровадження принципів та механізмів європейського врядування, реалізації нових підходів до організації і функціонування системи державного управління, визначення критеріїв, механізмів та засобів

раціоналізації управління загалом. Наукові дослідження реформування державного управління, теоретико-методологічний аналіз сутності й особливостей трансформаційного процесу дозволяють прогнозувати подальший розвиток державотворчих процесів в Україні, визначати умови політичної, економічної та соціальної стабільності. У такому контексті організаційно-правове забезпечення адміністративного реформування визначає його сутність та впливає на системність реформ.

#### Список використаних джерел

1. **Агранофф Р.** Напрямки адміністративної реформи / Р. Агранофф. – Режим доступу : [www.pdp.org.ua/analytics/local-government/978-210-a5-visnyk](http://www.pdp.org.ua/analytics/local-government/978-210-a5-visnyk).
2. **Конституція України** // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 72/1. – С. 15.
3. **Заможне** суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010 – 2014 рр. – Режим доступу : [www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_Final\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_Final_1.pdf).
4. **Про заходи** щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 21 груд. 2010 р. № 1154/2010. – Режим доступу : [www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1154/2010](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1154/2010).
5. **Про деякі заходи** з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 груд. 2012 р. № 726/2012. – Режим доступу : [www.president.gov.ua/documents/15236.html](http://www.president.gov.ua/documents/15236.html).
6. **Рач В.** Система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на шляху до інтеграції України до Європейського Союзу / В. Рач // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 1. – С. 76 – 80.

*Надійшла до редколегії 19.02.13*

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07:371(477)

Борис КОЛЕСНИКОВ

*Донецький державний університет управління*

### **ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

**Розглядається роль органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління освітою на субрегіональному та локальному рівнях, їх діяльність в умовах демократизації суспільних відносин, оптимізації мережі навчальних закладів комунальної форми власності. Окреслюються концептуальні завдання органів місцевого самоврядування у сфері освіти з огляду на Національну стратегію розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 рр.**

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, управління освітою, децентралізація, навчальні заклади комунальної форми власності.

***Борис Колесников.* Органы местного самоуправления как субъекты управления образованием: организационно-правовые основы**

Рассматривается роль органов местного самоуправления как субъектов управления образованием на субрегиональном и локальном уровнях, их деятельность в условиях демократизации общественных отношений, оптимизации сети учебных заведений коммунальной формы собственности. Определяются концептуальные задачи органов местного самоуправления в сфере образования, исходя из Национальной стратегии развития образования в Украине на 2012 – 2021 гг.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, управление образованием, децентрализация, учебные заведения коммунальной формы собственности.

***Boris Kolesnikov.* Local self-government as an entity of education management: organizational and legal basis**

Contains analysis of a role of local self-government authorities as entities of the education management at the subregional and local levels, their activities in circumstances of social relations democratization, optimizing the network of educational institutions of communal ownership. Designated conceptual tasks of local self-government in education, based on the National Strategy for the Education Development 2012 – 2021.

© Колесніков Б. П., 2013