

УДК 35.08

*І. Л. Шульга,**аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування, Національної академії державного управління при Президенті України*

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ В ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В КОНТЕКСТІ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Shulga I. L.

Institutional changes in the activities of local administrations in the context of administrative reform in Ukraine

Проведено аналіз існуючих інституційних змін в органах державної виконавчої влади регіонального рівня в умовах адміністративної реформи. Визначено шляхи реформування публічної служби регіонального рівня в Україні.

Ключові слова: *інституційні зміни, адміністративна реформа, державне управління, місцеві державні адміністрації.*

The analysis of existing institutional changes in the state executive of the regional level in terms of administrative reform. The ways of reforming the public service of the regional level in Ukraine.

Key words: *institutional change and administrative reform, public administration, local government administration.*

Постановка проблеми. Будь-яка реформа має на меті якісні зміни системи управління, зорієтовані на громадянина – платника податків і носія влади. Це концептуальні засади системних змін у наданні державою публічних послуг громадянам, а також залучення останніх до формування державної політики.

Якість державного управління залежить від збалансованості політико-адміністративної системи та впровадженні механізмів ефективного управління суспільними проблемами. Місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування є посередником у відносинах громадянин-держава. Тому організація діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування потребує якісних радикальних змін, направлених на забезпечення реалізації інтересів громадянина. Зокрема, є нагальною проблема, яка визначає організаційно-правові засади діяльності місцевих органів виконавчої влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням становлення державної регіональної політики присвячені праці багатьох зарубіжних та вітчизняних дослідників. Над розробкою концепцій регіональної політики працювали такі зарубіжні вчені: Т.Вюнтенберг, Х.Армстронг, М.Дайлама, Л.Луруш, Р.Лукас, В.Томсон, Х.Альбу, Дж.Башпер, Дж.Бредлі, К.Бьоме, Л.Полверарі, А.Родрігез-Позе, Д.Юіл та інші. Окремі аспекти регіональної політики, принципи її реалізації, розподіл функціональних повноважень знайшли своє відображення у працях відомих українських дослідників - З.Варналія, Д.Василика, В.Воротіна, М.Долішнього, Т.Голікової, В.Керецьмана, С.Максименко, Н.Мікули, А.Мельника, В.Новікова, В.Самоїленко, Д.Стеченко, О.Топчієва та інших. Аналіз змісту і перспектив адміністративно-територіальної, конституційної, та інших реформ представлені у працях В. Авер'янова, В. Кампа, І. Коліушка, В. Кравченка, Н. Нижник, С. Телешуна, В. Цветкова, І. Черленяка та інших. Розглядаючи певну галузь дослідження у сфері державного управління вчені наголошують на комплексному проведенні реформ.

Аналіз праць науковців дозволяє зробити висновок про необхідність розгляду інституційних змін у діяльності місцевих державних адміністрацій в контексті адміністративної реформи в Україні.

В умовах проведення адміністративної реформи актуальними проблемами залишаються посилення функцій органів державної влади у наданні публічних послуг, забезпеченні законних інтересів, прав і свобод громадянина районними державними адміністраціями. Не менш важливим є питання належного забезпечення ефективної діяльності районних органів державної виконавчої влади в умовах проведення адміністративної реформи.

Мета статті. Визначити рівень інституційних змін у діяльності місцевих державних адміністрацій на даному етапі проведення адміністративної реформи. Запропонувати шляхи оптимізації діяльності місцевих державних адміністрацій, що дозволить забезпечити реалізацію ефективної публічної політики.

Завданнями дослідження є: визначити основні напрямки удосконалення державного управління на регіональному рівні в умовах проведення адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. Проведення адміністративної реформи передбачає виконання ряду важливих завдань:

- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Адміністративна реформа має здійснюватись у кількох напрямках. Перший - створення нормативно-правової бази здатної регламентувати державне управління в Україні. Другий - формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій - кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий - зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий - наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування. [2]

Найбільш складною проблемою адміністративної реформи в Україні є реформування організаційних структур виконавчої влади. У посланні до Верховної Ради Президент України В. Янукович визначає коло пріоритетних завдань. Це модернізація держави, створення ефективної влади яка має бути здатною до втілення системних та послідовних рішень. [8]

Реалізація адміністративної реформи має забезпечити ефективність публічного управління зокрема в якості надання адміністративних послуг населенню, практичного запровадження принципу субсидіарності, чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Метою реформування державного управління на регіональному рівні є підвищення якості життя людей за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси, отримувати якісні публічні послуги, брати активну участь у вирішенні питань місцевого значення [2]

За час незалежності України було напрацьовано певну нормативно-правову базу для досягнення цілей адміністративної реформи. Так затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні, Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг, Концепцію розвитку законодавства про державну службу, Програму економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», що має на меті подальше поглиблення процесу адміністративної реформи.

Міністерством регіонального розвитку та будівництва України було розроблено низку важливих концептуальних, нормативно-правових і методичних документів, які стосуються безпосередньо реформи місцевого самоврядування. Серед них:

- Концепція державної регіональної політики, затверджена протокольним рішенням Кабінету Міністрів України 2 липня 2008 року;
- Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України 8 квітня 2009 року;
- Концепція реформи місцевого самоврядування, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України 29 липня 2009 року;
- Концепція реформи адміністративно-територіального устрою;
- Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики»;
- Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України»;
- Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах;
- Рекомендовані головні повноваження органів публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіальних одиниць.

2010 рік відзначився інституційними змінами системи державної влади. Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 розпочато черговий етап інституційних змін в державному управлінні. Цим указом структурно реорганізовано функціонально-галузевий принцип побудови системи центральних органів виконавчої влади, введено нову класифікацію підпорядкованих Кабінету Міністрів України центральних органів виконавчої влади, таких як міністерства, державні інспекції, державні агентства, державні служби. Окрім зміни функцій цих органів запроваджено скорочення кількості центральних органів виконавчої влади та кількості державних службовців.

Надання ефективних публічних послуг громадянам мають безпосередньо забезпечують місцеві органи виконавчої влади. Згідно чинного законодавства України виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Місцеві державні адміністрації є місцевими органами виконавчої влади та входять до системи органів виконавчої влади.

Дуалізм правового статусу місцевої державної адміністрації обумовлюється її місцем у системі органів публічної влади та обсягом і порядком набуття повноважень. У межах, визначених Конституцією України та Законом «Про місцеві державні адміністрації», місцева державна адміністрація здійснює виконавчу владу на підвідомчій території відповідної адміністративно - територіальної одиниці. Районні та обласні ради можуть делегувати свої повноваження відповідній місцевій державній адміністрації [11].

В межах відповідної адміністративно - територіальної одиниці адміністрації забезпечують:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав та свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально - економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в містах компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно - культурного розвитку;
- підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів і програм; - взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій. Орієнтовні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до Конституції і законів України, голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні як перед Президентом України, так і перед Кабінетом Міністрів України. Крім того, вони є підзвітними та підконтрольними органам виконавчої влади вищого рівня [1].

Важливим питанням є делегування повноважень місцевим державним адміністраціям згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні відповідним радам. Повноваження, покладені на місцеві державні адміністрації, охоплюють фактично всі аспекти місцевого життя. Але при цьому система їх підпорядкування і підзвітності побудована таким чином, що в своїй діяльності вони мають керуватися не стільки спільними інтересами територіальних громад сіл, селищ і міст, які перебувають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, скільки розпорядчими документами і вказівками органів виконавчої влади вищого рівня, які часом можуть суперечити місцевим інтересам.

Досить велике коло питань щодо розвитку державного управління на регіональному рівні залишається неврегульованим. Роль державного регулювання територіального розвитку в різних сферах діяльності, склад системи регулювання, методи і порядок взаємодії елементів цієї системи визначені окремим Законом «Про стимулювання розвитку регіонів» N 2850-IV від 8 вересня 2005 р. Зазначений Закон визначив іншу модель стимулювання розвитку регіонів та депресивних територій в Україні. Його запровадження юридично дозволило забезпечити:

- концентрацію обмежених державних ресурсів на розв'язанні регіональних проблем із врахуванням пріоритетів розвитку як держави, так і завдань регіонального розвитку;
- стабільність відносин між місцевими органами влади та центральними органами виконавчої влади щодо питань регіонального розвитку;
- запровадження принципу достатковості фінансування заходів щодо вирішення регіональних проблем розвитку;
- реалізацію партнерських стосунків між центральним урядом та місцевими органами самоврядування щодо спільного вирішення завдань регіонального розвитку на основі відповідних угод;
- визначення чітких критеріїв, за якими територіям надаватиметься статус депресивних, та інструменти державної та регіональної підтримки їх розвитку.

До загальних причин незадовільного стану управлінської діяльності місцевих державних адміністрацій належать:

- відсутність нормативно-правової бази, яка б відповідала потребам держави;
- неефективна система взаємодії місцевих державних адміністрацій з центральними органами виконавчої влади;
- неефективна система взаємодії органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях, слабкість районного рівня місцевих державних адміністрацій;
- недостатній рівень аналізу та прогнозування результатів управлінських рішень на суспільство місцевими органами влади;

- недосконала система державної служби взагалі;

- низька ефективність суспільних реформ, зокрема у сферах формування ринкових механізмів, фінансово - кредитної та податкової систем, а також соціального захисту, що призвело до зрощування влади з бізнесом, зростання тіньової економіки та корупції;

- недостатнє використання в діяльності органів виконавчої влади принципів відкритості та прозорості.

На законодавчому рівні закладено ряд конфліктів між органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації, з одного боку, формуються згори, а з іншого виконують делеговані законом функції виконавчих органів відповідних рад. При цьому районні та обласні ради наділені безумовним правом висловлювати недовіру головам відповідних місцевих державних адміністрацій, що тягне за собою їх відставку. Голови ж місцевих державних адміністрацій не наділені безпосередніми правовими важелями контролю за діяльністю відповідних рад, впливу на них, навіть у випадку прийняття останніми рішень, що суперечать законодавству [11].

На практиці конституційно - правовий статус голів місцевих державних адміністрацій набуває серйозної невизначеності. Разом з тим суттєво ускладнюється механізм реалізації повноважень місцевих державних адміністрацій у взаємодії з органами місцевого самоврядування

Чинне законодавство не містить чітко визначеного переліку підстав висловлення недовіри голові відповідної місцевої державної адміністрації обласною чи районною радами. Це створює поживний ґрунт для прийняття силових рішень представницькими органами місцевого самоврядування щодо місцевої державної адміністрації.

Місцеві державні адміністрації фактично не володіють ефективними інструментами впливу на діяльність органів місцевого самоврядування. При цьому місцеві державні адміністрації, формування яких залежить від центральної влади, представляють інтереси регіонів у державі та виконують більшість функцій публічної адміністрації.

Особливої уваги заслуговує територія, в межах якої здійснюються повноваження органами місцевого самоврядування сіл, селищ та міст. Як правило, ця територія окреслюється межами населених пунктів. В окремих випадках - межами забудови, якщо вони не винесені в натуру на місцевості. Вся інша територія між населеними пунктами перебуває під юрисдикцією районних державних адміністрацій. Проте такий стан речей не є перешкодою до дублювання повноважень. Дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування сьогодні є однією із серйозних загроз для сучасного державного управління. Щоб переконатися у цьому, достатньо порівняти повноваження місцевих державних адміністрацій відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 13, 17-27) та повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, визначені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 27-41). Ця проблема потребує якнайшвидшого вирішення [6].

Існує проблема взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та центральними органами виконавчої влади. У першу чергу, це стосується механізму взаємодії голів місцевих державних адміністрацій з Кабінетом Міністрів України. Конституція України містить ряд спірних положень, які на практиці породжують конституційно - правові конфлікти. Це сприяє розвитку дуалізму конституційно - правового статусу голови місцевої державної адміністрації. Зокрема, «голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України» (част. 4 ст. 118 Конституції) або «голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня» (част. 5 ст. 118 Конституції) [1].

Відповідно до Конституції України, забезпечення реалізації внутрішньої політики держави покладено на Кабінет Міністрів України (стаття 116). Водночас голови місцевих державних не відповідальні перед Кабінетом Міністрів, а лише підзвітні та підконтрольні йому (част. 5 статті 118). Та й спосіб призначення на посаду голови місцевої державної адміністрації передбачає активну роль Президента, а не уряду. Це призводило до того, що під час політичних конфліктів на рівні «Глава держави - Уряд» такий механізм призначення не лише негативно позначався на авторитеті державної влади загалом, але й робив неефективною державну регіональну політику [1].

Слід відмітити також неефективну організацію взаємодії між місцевими державними адміністраціями різних рівнів. Районний рівень є достатньо слабким для проведення ефективної державної політики. Крім того, контрольні функції районної державної адміністрації обмежені лише містами районного значення, селами, селищами. Щодо міст обласного значення, то передбачена Конституцією контрольна функція місцевих державних адміністрацій практично не застосовується ні з боку обласної державної адміністрації, ні з боку районної державної адміністрації. Механізми такого контролю законом поки що не передбачені [11].

При виконанні більшості завдань уряду обласні державні адміністрації часто слугують лише поштовою скринькою, посередником між центральними органами виконавчої влади та районними державними адміністраціями. Районні державні адміністрації здебільшого не мають відповідних ресурсів (у першу чергу кадрових) для виконання завдань публічної діяльності. У той час, обласні державні адміністрації через віддаленість від територій не мають можливості для ефективної реалізації державної політики.

Місцеві державні адміністрації покликані забезпечувати єдність проведення державної політики на всій території держави. Донедавна не існувало дієвих механізмів узгодження рішень центральних і місцевих органів державної влади, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування. Проекти подібних рішень на центральному рівні та на рівні місцевих державних адміністрацій часто не узгоджувалися або й не обговорювалися ні з національними асоціаціями органів місцевого самоврядування, ні з органами місцевого самоврядування відповідної території. Тепер такі механізми передбачено Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [3].

Децентралізації публічного управління не сприяють також чинна централізована модель формування доходів місцевих бюджетів та відсутність у місцевих органів виконавчої влади повноважень щодо прийняття податкових та бюджетних рішень, низький рівень фіскальної автономії органів місцевої влади, зниження питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни, незначна частка власних дохідних джерел. Діючий механізм делегування місцевими радами повноважень знижує ефективність використання коштів місцевих органів влади щодо регулювання місцевого розвитку та обсягу фінансових ресурсів, що знижує ефективність бюджетної політики. Наявність значних бюджетних дотацій з центру до місцевих бюджетів знижує надійність і достовірність середньо- та довгострокового прогнозування місцевого розвитку відповідними місцевими органами виконавчої влади [10].

Проблемою для місцевих органів виконавчої влади залишається нераціональність існуючої на сьогодні мережі бюджетних установ, її невідповідність сучасним потребам суспільства. Так, не вистачає приміщень для розміщення певних органів чи установ, що ведуть прийом громадян та надають їм публічні послуги. Одночасно бюджетні установи здають свої приміщення в оренду комерційним структурам або продовжують утримувати приміщення, що не використовуються, обтяжуючи місцевий чи Державний бюджети.

Значним блоком проблем у функціонуванні місцевих органів виконавчої влади залишаються непослідовність кадрової політики, високий ступінь її політизації, відсутність професійного підходу до добору кадрів. Це проявляється через:

- недосконалість чинного законодавства у сфері державної служби. Закон України «Про державну службу» в його чинній редакції не вносить належним чином ефективний добір, забезпечення соціального і матеріального статусу та правового захисту державних службовців, передусім - на місцевому рівні;

- протиріччя у чинному законодавстві щодо процедур призначення та звільнення керівників органів місцевої влади. Визначений чинним Законом України «Про місцеві державні адміністрації» механізм кадрових призначень за поданням різних органів влади спричинює подвійне підпорядкування, руйнування вертикалі виконавчої влади;

- непрозорість і суперечливість добору кандидатів на посади голів місцевих державних адміністрацій та їхніх заступників;

- надмірна політизація діяльності керівників місцевих державних адміністрацій, поширення практики використання в цій сфері квотних принципів і суб'єктивних підходів призводить до депрофесіоналізації державної служби на регіональному та місцевому рівнях.

- незадовільний рівень оплати праці державних службовців місцевих органів влади. Сьогодні оплата праці державних службовців фактично не пов'язана з рівнем їхньої кваліфікації, освітою та професійною підготовкою, складністю завдань, що виконуються;
- значна плінність кадрів, особливо серед молодих службовців. Середній вік державних службовців, працівників місцевих державних адміністрацій становить близько 37,5 років;
- недосконалість існуючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Отже, найбільш актуальними проблемами функціонування місцевих державних адміністрацій влади є:

- наявність суперечностей у положеннях Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, надмірний рівень централізації управління в Україні;
- нечітка визначеність як завдань місцевої влади, так і її складових підсистем та елементів;
- нечітко визначена і така, що допускає дублювання, компетенція місцевих органів влади;
- нерациональний розподіл обсягів фінансових ресурсів між елементами системи місцевої влади;
- діючий механізм делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям;
- протиріччя у чинному законодавстві щодо процедур призначення та звільнення керівників органів місцевої влади, надмірна політизація їх діяльності;
- неефективна система державної служби, недосконалість системи та низький рівень оплати праці в органах місцевого самоврядування; - непрозорість діяльності органів виконавчої влади;
- відсутність стандартів публічних послуг та методології визначення їх вартості; - нерациональна мережа бюджетних установ, що не відповідає сучасним потребам суспільства;
- незабезпечення належного судового, парламентсько - представницького контролю за діяльністю місцевої влади [7].

Проведенню реформи публічної влади (як державної, так і місцевого самоврядування) на місцях має передувати створення відповідної сучасним вимогам територіальної основи для діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з чітким розподілом повноважень між органами місцевого самоврядування і органами місцевої виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації мають бути наділені повноваженнями щодо контролю за відповідністю актів органів місцевого самоврядування відповідній території Конституції та законам України. Повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування мають бути чітко розмежованими, делегування повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям повинно відбуватися на підставі закону у випадку, коли органи місцевого самоврядування з якихось причин їх не здатні виконувати [7].

Голови місцевих державних адміністрацій мають бути кар'єрними державними службовцями, що призначаються на посаду та звільняються за спеціальними процедурами.

Спосіб призначення голів державних адміністрацій повинен залежати від виконуваних ними функцій. Якщо вони виконують господарські функції, то призначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Президентом України. При цьому вони мають бути відповідальні перед Кабінетом Міністрів і підзвітні та підконтрольні Президентові. У випадку покладання на голів місцевих державних адміністрацій тільки контрольної - наглядових функцій, призначення Президентом за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Але при цьому Кабінет Міністрів України має обов'язково погоджувати осіб, призначуваних на посади голів виконкомів обласних та районних рад, які будуть організовувати виконання в тому числі і загальних державних програм на відповідних адміністративних територіях [8].

Повноваження місцевих державних адміністрацій повинні бути також розділені між рівнями. Так, більшість повноважень організаційно - розпорядчого та контрольного характеру повинні бути передані на рівень району. На рівні області повинні залишитись тільки ті функції, які недоцільно передавати на районний рівень.

Посилення ролі районних державних адміністрацій можливе лише при реформуванні адміністративно - територіального устрою, зменшенні кількості районів, збільшенні їх території.

Послідовність у побудові ефективної публічної влади на територіях вимагає посилення контрольних функцій місцевих державних адміністрацій за законністю рішень органів місцевого самоврядування. При їх здійсненні необхідно забезпечити законність, неупередженість, оперативність, дієвість [8].

Основними інституційними змінами в діяльності місцевих державних адміністрацій мають бути:

- створення на базовому рівні самоврядних, дієздатних, фінансово спроможних територіальних громад; формування повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях;
- перетворення місцевих державних адміністрацій з органів виконавчої влади загальної компетенції на контрольні-наглядові органи виконавчої влади, що здійснюють функції контролю виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади, забезпечення законності та правопорядку, узгодження державних і регіональних програм соціально-економічного й культурного розвитку;
- перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, вдосконалення їх матеріально-фінансового забезпечення.

Напрямок досягнення цих цілей окрім адміністративної реформи є реформа адміністративно-територіального устрою, конституційне забезпечення процесу реформування (внесення змін до Конституції України щодо територіальної влади, адміністративно-територіального устрою тощо), забезпечення дієвого правового захисту місцевого самоврядування, розвиток громадянського суспільства.

Під час реалізації реформ слід передбачити належне ресурсне, інституційне, фінансове, організаційне та інше забезпечення. Необхідно відпрацювати питання законодавчого забезпечення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Потрібно розробити нормативно-правові акти, які визначатимуть повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів (із можливим наданням обласним державним адміністраціям та обласним радам права розробки та внесення пропозицій щодо особливостей організації системи місцевого самоврядування в регіонах). Не обійтися без формування базового та районного рівнів адміністративно-територіального устрою областей (включаючи передбачення процедури об'єднання територіальних громад відповідно до обласних критеріїв дієздатності) [8].

Процес трансформації системи державного управління на місцевому рівні має отримати відповідне інституційне супроводження. Загальну координацію процесу розробки та впровадження Програми трансформації місцевого самоврядування повинна здійснювати Національна рада з питань державного управління і місцевого самоврядування при Президентові України. В Україні можна було б запровадити інститути Уповноваженого з питань державного управління та місцевого самоврядування й координаторів розробки і впровадження Програми трансформації системи місцевого самоврядування. Для підготовки концептуальних і нормативно-правових документів щодо забезпечення трансформаційних процесів Національною радою з питань державного управління та місцевого самоврядування має бути створена відповідна фахова робоча група.

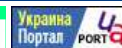
Перспективним напрямком дослідження в подальшому є розроблення дієвого механізму для розширення функцій місцевих органів виконавчої влади.

Розроблення відповідного інституційного супроводження процесу трансформації системи державного управління на місцевому рівні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 року. [Електронний ресурс]. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [Електронний ресурс]. // Законодавство України. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225
3. Про асоціації органів місцевого самоврядування : закон України від 16 квітня 2009 року N 1275-VI. [Електронний ресурс]. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1275-17>
4. Про державну службу : закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII [Електронний ресурс]. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/page2>
5. Про державну службу : закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI. [Електронний ресурс]. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 року N 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>
7. Про місцеві державні адміністрації. : закон України від 9 квітня 1999 року N 586-XIV. [Електронний ресурс]. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
8. Модернізація України - наш стратегічний вибір/ Щорічне звернення Президента України до Верховної ради // [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.president.gov.ua/docs/Poslanmya_sborka.pdf
9. Європейська хартія місцевого самоврядування : хартія від 15 жовтня 1985 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
10. Аналіз і пілотаж публічної політики / Пітер Кньопфель, Корін Ларю, Фредерік Варон, Наталія Малишева; [пер. з фр. Микитин І. С.]; Вищ. Ін-т публ. упр. Швейцарії. — К.: Алерта, 2010. — 422 с.: іл., табл.
11. Соціальна політика регіону / [Говоруха В.В., Бульба В.Г., Тамм А.С. та ін.] під ред. В.В. Говоруха – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 272 с

Стаття надійшла до редакції 02.04.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"