

УДК 342.9(477):353

**ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В ЧАСТИНІ  
ОРГАНІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

**PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE PROVISIONS  
OF ADMINISTRATIVE REFORM IN UKRAINE IN THE PART  
OF ORGANIZATION OF REGIONAL MANAGEMENT**

**Трачук П.А.,**

*кандидат юридичних наук,  
професор кафедри адміністративного, фінансового  
та інформаційного права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті розглядаються проблеми організації регіонального управління в контексті адміністративної реформи. З'ясовується суть державного управління. Аналізуються напрямки реформування місцевих органів влади згідно з Концепцією адміністративної реформи.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, адміністративна реформа, державне управління, регіональне управління, місцеві органи виконавчої влади, децентралізація.

**Постановка проблеми.** В Україні триває широкомасштабна адміністративна реформа, покликана радикально змінити систему державного управління всіма сферами суспільного життя, перетворити її на один із визначальних чинників економічних і соціальних перетворень. На думку В.Б. Авер'янова, у зв'язку з цим ваги нині набуває правильний вибір стратегії подальшого розвитку державно-управлінських інститутів, конкретних шляхів і засобів подолання властивих їм вад з метою створення ефективного механізму державного управління [1, с. 5].

Реформування державного управління в Україні проводиться згідно Концепцією адміністративної реформи, що була розроблена у 1998 р. створеною Президентом України Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. Низкою Указів Пре-

зидента України втілено в життя ідеї та положення Концепції адміністративної реформи, які стосуються організаційних форм роботи уряду та його секретаріату, впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, розмежування політичних і адміністративних посад у міністерствах, удосконалення державної служби.

Невід'ємною складовою частиною реформи в галузі державного управління є перебудова системи державної служби, основні завдання якої – сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав і свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативності та стабільності діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень, компетенції [2, с. 3].

Крім того, як слушно зауважив В.Є. Чиркін, правильне вирішення завдань управління знижує необхідний для управлінської діяльності рівень затрат суспільства [3, с. 18].

У процесі проведення адміністративної реформи має бути забезпечене вдосконалення кадрового потенціалу державного управління, створення оновленого, потужного та дієздатного державного апарату, створення професійної, політично нейтральної й авторитетної державної служби.

Стан дослідження. Цю проблематику активно досліджували українські вчені В.Б. Авер'янов, О.Ф. Анджрійко, Г.В. Атаманчук, Л.К. Воронова, І.П. Голосниченко, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, В.Н. Колпаков, Є.Б. Кубко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський.

**Мета статті** – з'ясування суті державного управління в ракурсі проведення адміністративної реформи.

**Виклад основного матеріалу.** Реформування організаційних структур державного управління здійснюється у процесі реалізації адміністративної реформи в Україні, шляхом проведення якої уже вдалося досягти позитивних результатів. Водночас, як визначає О. Дьомін, отримані позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного перелому у функціонуванні системи державного управління, повнішому забезпеченні потреб громадян [4, с. 9].

Необхідно відзначити, що за сучасних українських умов адміністративна реформа – це комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних і державно-службових перетвореннях, насамперед у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління [5, с. 5].

Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні, метою реформування регіональних органів виконавчої влади є: підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні; спрямування діяльності місцевих органів влади на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів управлінських послуг і підвищення їхньої якості; гармонійне поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку; сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади та з урахуванням вимог положень про децентралізацію влади [6, с. 207].

Реформування місцевих органів виконавчої влади є надзвичайно важливою проблемою, адже державне управління пронизує не лише регіональний рівень, а й доходить до найнижчого рівня органів місцевого самоврядування – виконкомів сільських і селищних рад – шляхом делегування їм державних повноважень виконавчої влади. Тому є проблеми, пов'язані з делегуванням цих повноважень і відповідальністю за їх виконання, а також взаємовідносинами між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування. Водночас недосконалою та суперечливою є правова база розвитку місцевого самоврядування, нечітке розмежування функцій і повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, немає належних організаційно-правових передумов формування фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування, яка б давала їм змогу належним чином реалізовувати закріплені за ними повноваження та функції. Все це вимагає визначення на законодавчому рівні механізму проведення децентралізації та декон-

центрації влади в Україні, дотримання принципів субсидіарності та самостійності місцевого самоврядування, а також прийняття закону про добровільне об'єднання територіальних громад. Таке вирішення питання стає можливим для поліпшення добробуту населення, створення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина, покращення соціально-економічного розвитку територіальних громад і регіонів.

Однак повернемося до нинішніх проблем науково-теоретичного забезпечення адміністративної реформи, розв'язання яких потребує активізації досліджень проблематики адміністративного права й державного управління. Необхідно звернути особливу увагу на вироблення нових методологічних підходів до класифікації органів виконавчої влади, розмежування функцій політичного й адміністративного керівництва у сфері державного управління, визначення змісту відносин підпорядкування, підконтрольності та відповідальності органів виконавчої влади, а також на демократизацію та гуманізацію відносин влади з людьми. Виникла ситуація, за якої деякі сучасні процеси у сфері адміністративної діяльності взагалі не окреслені або набули якісно нового характеру, що передбачає їх наукове переосмислення. Сьогодні виникли протиріччя в практиці проведення адміністративної реформи й, зокрема, на ґрунті неможливості використання попередніх президентських указів для запровадження окремих елементів адміністративної системи.

На нашу думку, з метою посилення наукової обґрунтованості подальших заходів адміністративної реформи й усунення перешкод доцільно розширити та поглибити фундаментальні дослідження проблем організації та правового регулювання державного управління, виконавчої влади, її функцій і компетенції; державну службу,

адміністративні процедури й управлінські послуги, юридичні акти управління, законність і державний контроль в управлінні, дисципліну і відповідальність державних службовців тощо. Тобто виникла необхідність поетапного вирішення найбільш складних питань організації виконавчої влади, формування структури її органів і запровадження нової ідеології їх функціонування.

По-друге, необхідно активізувати зусилля науковців і практиків щодо розв'язання завдань реформування українського адміністративного права, маючи на увазі створення оновленої доктринальної моделі адміністративного праворозуміння, орієнтацію її на запровадження принципу верховенства права, послідовне зближення з європейськими принципами та стандартами адміністративного права. Проведення в Україні адміністративної реформи повинно супроводжуватися й реформою адміністративного права й оновленням адміністративного законодавства. Тим більше, що сьогодні нашими науковцями запропоновані напрями теоретико-методологічного дослідження нових для правової системи України явищ, пов'язаних з удосконаленням адміністративної діяльності держави, запровадженням нових демократичних адміністративних процедур, адміністративної юстиції, комплексного вирішення законодавчих проблем адміністративного реформування.

По-третє, важливим є підвищення ролі учених-правознавців у науково-правовому забезпеченні адміністративної реформи, розширенні порівняльних досліджень проблем державного управління й адміністративного права, поліпшенні координації науково-теоретичних пошуків у цій галузі. Враховуючи, що сьогодні проаналізовані проблеми правового забезпечення вже здійснених заходів із реформування державного управління, наведені конкретні при-

клади непослідовності, суперечливості, а в окремих випадках – і спотворення цілей у реалізації адміністративної реформи у зв'язку з недотриманням вимог Конституції України про виключно законодавче регулювання повноважень, організації та порядку діяльності органів виконавчої влади, постала необхідність прийняття низки нових законів, а також внесення відповідних змін до Конституції України, Законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо [7, с. 213].

Тому концептуально розбудова демократичної й ефективної організації управління на регіональному та місцевому рівнях має базуватися на таких засадах: дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, які передбачають поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням; поєднанні дій із вирішення питань адміністративної та муніципальної реформи із формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних і громадських послуг; утвердженні територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, а також визначенні на законодавчому рівні статусу об'єднаних територіальних громад; законодавчому розмежуванні сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування й основних самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня з урахуванням вимог децентралізації влади; вдосконалення механізму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування [6, с. 210].

Водночас державна регіональна політика має надати динамізму регіональному соціально-економічному розвитку, повніше залучати ресурсний потенціал регіонів, використовувати переваги об'єднаних територіальних

громад і кооперації праці. Це, у свою чергу, передбачає підвищення відповідальності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування за розв'язання поточних і перспективних проблем очолюваних ними територій [8, с. 154].

Процеси, що відбуваються в економічній, соціальній, політичній сферах суспільства, висувають підвищені вимоги до системи органів державної влади щодо вироблення дієвих механізмів управління їхнім розвитком.

Водночас система виконавчої влади в Україні, як уже було сказано, залишається неефективною, рівень її організаційного впливу на суспільні процеси не задовольняє потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, формування соціально-економічного устрою та демократичної правової держави.

Про низьку ефективність виконавчої влади сьогодні свідчать соціальні індикатори, насамперед – рівень безробіття та реальні доходи населення; неефективне управління державною власністю, внаслідок чого величезний виробничий потенціал фактично не працює на державу; невиправдане втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання, що гальмує розвиток підприємництва в Україні; незрозуміла політика Національного банку України тощо.

А тому серед основних причин низької ефективності виконавчої влади можна назвати неузгодженість дій різних виконавчих структур, непослідовність і суперечливість рішень, низьку виконавчу дисципліну, дублювання споріднених функцій різними органами, надмірну концентрацію функцій управління на вищих щаблях виконавчої влади, незбалансовану регіональну політику, закритість органів виконавчої влади для контролю з боку суспільства, корупцію й економічну злочинність у державних структурах і низький престиж державної служби в Україні.



Висновок. Таким чином, починати слід не з адміністративно-територіальної реформи, а з реформи суспільного публічного врядування. Адміністративна реформа є лише однією складовою частиною цього напрямку. Інші складники – це політична реформа, окрема реформа виборчого законодавства, адміністративна реформа і, нарешті, бюджетно-фінансова реформа. Перш ніж проводити реформу, потрібно визначитися з логікою реформи публічного самоврядування в цілому, а потім із логікою адміністративної реформи. По-друге, почи-

нати слід із розширення повноважень місцевого самоврядування, а також із чіткого визначення функцій для кожного його рівня. По-третє, потрібно виходити хоча б на часткову бюджетну автономію, інакше така реформа втрачає сенс.

Реформування державного управління та його подальший розвиток мають уникнути вузького спрямування, половинчастості, стати комплексними, внутрішньо узгодженими й системними, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової європейської держави.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 1998. С. 5.
2. Державна служба в Україні. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 2002. № 1. С. 3.
3. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2003. С. 18.
4. Дьомін О. Роль адміністративної реформи у державотворенні на сучасному етапі. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. К., 2003. С. 9.
5. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упор. В.П. Тимошук. К., 2002. С. 5.
6. Кордун О.О., Ващенко К.О., Павленко Р.М. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: монографія. К., 2000. С. 207, 210.
7. Трачук П.А. Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні: монографія. Ужгород, 2011. С. 213.
8. Юрченко М.М. Адміністративна реформа і регіони. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. Одеса, 2003. Вип. 19. С. 154.

В статье рассматриваются проблемы организации регионального управления в контексте административной реформы. Выясняется суть государственного управления. Анализируются направления реформирования местных органов власти в соответствии с Концепцией административной реформы.

**Ключевые слова:** гражданское общество, административная реформа, государственное управление, региональное управление, местные органы исполнительной власти, децентрализация.

The article deals with the problems of organization of regional management in the context of administrative reform. The essence of state administration is clarified. The directions of reform of local authorities according to the Concept of administrative reform are analyzed.

**Key words:** civil society, administrative reform, state administration, regional administration, local executive bodies, decentralization.