

Лекція 18. РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

18.1 Зарубіжний досвід реформування публічної адміністрації

Модернізація державного управління в Португалії

Після кількох спроб упорядкування системи державного управління в Португалії в 1986 році прийнята нова програма модернізації державного управління, спрямована на набуття управлінського апарату статусу сервісної держави для громадян. Для реалізації завдань програми був створений спеціальний Секретаріат модернізації державного управління з невеликої кількості експертів з усіх сфер державного управління.

Щоб забезпечити покращення системи надання державних послуг та упорядкувати структуру державного управління були здійснені наступні кроки:

1) прийнятий Адміністративно-процедурний кодекс, що чітко закріпив стандарти та процедури надання адміністративних послуг;

2) введена в дію електронна інформаційна система для громадян про державні послуги INFOCID;

3) в одному нормативному акті закріплені засади функціонування державної служби;

4) оновлена система оплати праці державних службовців, що не зазнавала змін з 1935 року;

5) закладені нормативні засади та практично впроваджено державно-приватне партнерство;

6) у 1990 році запроваджено Національний день дебіюрократизації.

Адміністративна реформа у Франції

Історія демократичних перетворень та розвитку демократичних традицій мала завжди лише один непорушний приклад – Французьку республіку та її Декларацію прав та свобод громадянина та людини. На сучасному етапі Франція залишається взірцем у сфері реформи публічної адміністрації для покращення якості надання державних послуг.

Розуміючи, що основна цінність держави – це її громадяни, які потребують зручності в отриманні послуг, монополією на які володіє держава, в країні проведена широка реформа децентралізації та деконцентрації влади.

Під час реформи були здійснені наступні кроки:

1) надання всіх адміністративних послуг делеговане на місцевий рівень органам місцевого самоврядування;

2) вища влада на місцях передана виборним органам місцевого самоврядування;

3) представники виконавчої влади на місцях зберегли за собою лише повноваження з контролю надання послуг населенню;

4) така форма державного контролю забезпечила єдність стандартів та якість надання послуг населенню;

5) розроблена нова система навчання державних службовців.

Проведення адміністративної реформи в Російській Федерації:

досвід країни-сусіда з пострадянського простору

З метою забезпечення адміністративної реформи в РФ у 2003 році Урядовою комісією з проведення адміністративної реформи проведено комплексне горизонтальне функціональне обстеження та міжвідомчий аналіз усіх державних функцій. Підсумком цієї роботи став підготовлений Указ Президента РФ «Про систему та структуру федеральних органів виконавчої влади» від 09.03.04 № 314.

Указ передбачав такі масштабні зміни:

1) введена типологія федеральних органів виконавчої влади (ФОВВ): міністерство, служба та агентство;

2) введена єдина типологія державних функцій: нормотворчі, контрольні-наглядові, державні послуги та управління об'єктами державної власності;

3) визначені співвідношення типів органів та типів функцій (усунений вбудований конфлікт функцій та визначені межі відповідальності органів);

4) проведена реструктуризація системи ФОВВ: реорганізація, ліквідація та утворення органів;

5) визначена ієрархія органів у системі ФОВВ;

6) закріплена нова система та структура ФОВВ.

Упродовж трьох місяців були прийняті положення про нові ФОВВ, в яких на основі норм законодавства за єдиним стилістичним стандартом закріплені функції [13].

18.2 Реформування організаційних структур державного управління в Україні в контексті реалізації адміністративної реформи

Динамічність об'єктів управління зумовлює необхідність постійного удосконалення, зміни його організаційної структури. Для посткомуністичних країн це актуалізується трансформаційними процесами, що відбуваються в економічній та соціальній сферах, та запровадженням засад соціально орієнтованої ринкової економіки. Побудова демократичного громадянського суспільства, необхідність розширення співпраці зі світовою спільнотою породжує потребу в здійсненні децентралізації управління, розширенні прав місцевих органів виконавчої влади, більш чіткому окресленні відносин між гілками влади, а також органами державної влади і суб'єктами господарювання.

Реформування організаційних структур державного управління здійснюється у процесі реалізації адміністративної реформи в Україні.

Основна робота з проведення адміністративної реформи розпочалася з утворення Президентом України Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи та Указу Президента України від 22

липня 1998 року, яким затверджувалася розроблена цією комісією Концепція адміністративної реформи. Передусім питання стосувалося реформування структури органів влади і всієї системи державного управління. Концепцією передбачалося нове визначення завдань і функцій системи органів виконавчої влади, починаючи з Кабінету Міністрів України як вищого органу цієї системи.

Відбулося певне впорядкування структури центральних органів виконавчої влади, але вона і сьогодні не набула остаточної стабільності та достатньої обґрунтованості. Так, у різні роки вона налічувала від 47 до 90 органів.

Тому система органів потребувала кардинальних змін та чіткого нормативного впорядкування. З цією метою на виконання Указів Президента від 05.03.2004 № 278 «Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу» та від 15.04.05 № 658 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 14 березня 2005 року «Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади» рішенням Уряду була створена Координаційна рада з питань проведення функціонального обстеження ЦОВВ на чолі з Міністром Кабінету Міністрів (розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2006 № 570-р).

Забезпечення реалізації завдань Координаційної ради покладене Голодержслужбою України на Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, утворений постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 № 485 (перейменований на Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 № 528), де вперше закріплено повноваження з проведення функціональних обстежень у країні як основного механізму для реформування системи та структури органів виконавчої влади.

З метою проведення функціонального обстеження ЦОВВ розроблено і затверджено Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади (наказ Голодержслужби України від 29 липня 2005 року № 189, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 17 серпня 2005 року за № 901/11181), проведено засідання зазначеної вище Координаційної ради, рішенням якої було визначено графік проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади у 2007 році.

Створеними робочими групами у всіх міністерствах та інших ЦОВВ із залученням фахівців та незалежних експертів з питань проведення функціонального обстеження узагальнені дані щодо їх функціонального навантаження, вивчено дублювання та надлишковість функцій. Фактично вперше проведено комплексне дослідження всієї системи ЦОВВ, її функцій та повноважень.

Водночас міжвідомчими робочими групами розпочинається робота над проектами Концепції реформування публічної адміністрації та Закону України «Про міністерства ті інші центральні органи виконавчої влади», які враховували останні надбання світової юридичної теорії та практики, але, на жаль, не були прийняті.

Оскільки теоретичні основи запропонованих проектів не мали під собою практичного підґрунтя та з метою вироблення пропозицій щодо упорядкування системи та структури ЦОВВ, Голодержслужбою України проведено комплексне горизонтальне функціональне обстеження системи центральних органів виконавчої влади (згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.07 № 657-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2011 року», підписаним В.Ф. Януковичем та в межах виділених на ці цілі у Державному бюджеті коштів).

За його результатами сформовано реєстр державних функцій ЦОВВ, який включає близько 9,5 тис. позицій та постійно оновлюється. Цей реєстр став основою для розроблення пропозицій з оптимізації системи та структури ЦОВВ.

Реєстр державних функцій – електронна база даних функцій, які виконуються органами виконавчої влади, що містить інформацію про:

- нормативно-правовий акт, яким затверджена та чи інша функція;
- орган, за яким закріплено виконання функції;
- тип функції (нормативно-правове регулювання, контроль та нагляд, управління майном тощо);
- сферу функції (інтелектуальна власність, податки тощо).

У *«Плані модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування»* пропонується обмежити кількість найменувань, що використовуються для позначення типів органів у системі виконавчої влади. Встановити для кожного з них співвідношення функцій (як не продукуючих конфлікт інтересів), визначивши *єдине для такого типу органів найменування*:

- **Міністерство:** функції з формування державної політики і функції з нормативно-правового регулювання;
- **Державна служба:** функції з надання державних послуг і контрольно-наглядові функції;
- **Державна інспекція:** контрольно-наглядові функції (у сферах, де відсутні державні послуги);
- **Державне агентство:** функції з управління майном і функції з надання бюджетних послуг населенню і юридичним особам;
- **Національні комісії з регулювання:** функції зі встановлення регульованих цін і тарифів на окремі види послуг і товарів.

Пропонується також сформувати систему центральних органів виконавчої влади на основі *секторного підходу* та *18 кластерів* (сектор – кластер – міністерство/державні служби/державні інспекції/державні агентства). Розмежування кластерів визначити за предметами регулювання.

Наприклад, у пропонованій системі центральних органів виконавчої влади передбачаються 88 органів виконавчої влади замість 111, які наявні у чинній системі:

- Блок органів, відповідальних за *розвиток внутрішнього ринку*:
- кластер органів у сфері економіки;
- кластер органів у сфері фінансів;
- кластер органів у сфері сільського господарства;
- кластер органів у сфері регіонального розвитку та будівництва;
- кластер органів у сфері промислової політики.
- Блок органів, відповідальних за сферу *транспорту, енергетики та навколишнього середовища*:
- кластер органів у сфері енергетики;
- кластер органів у сфері транспорту і зв'язку;
- кластер органів у сфері охорони і використання природних ресурсів.
- Блок органів, відповідальних за *соціальну сферу*:
- кластер органів у сфері освіти і науки;
- кластер органів у сфері культури, туризму;
- кластер органів у сфері охорони здоров'я;
- кластер органів у сфері праці та соціального розвитку;
- кластер органів у сфері сім'ї, молоді та спорту.
- Блок органів, відповідальних за сферу *юстиції, свободи та безпеки*:
- кластер органів у сфері юстиції;
- кластер органів у сфері внутрішніх справ;
- кластер органів у сфері оборони;
- кластер органів у сфері закордонних справ;
- кластер органів у сфері надзвичайних ситуацій.
- Блок *конституційних органів та незалежних регуляторів*:
- Адміністрація державної служби України;
- Антимонопольний комітет;
- Служба безпеки України;
- Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
- Національна комісія регулювання електроенергетики України;
- Національна комісія регулювання в сфері зв'язку України [13].

У цій системі Міністри є членами Кабінету Міністрів. Державні служби, Державні агентства і Державні агентства контролюються і координуються відповідними Міністрами.

Наслідком удосконалення системи центральних органів виконавчої влади в Україні має стати ефективна система державного управління, належний та оптимальний розподіл функцій між рівнями публічної адміністрації, раціональні та прозорі процедури формування державної політики із залученням громадськості та інших заінтересованих суб'єктів, ефективні правові механізми захисту прав та законних інтересів громадян у відносинах з органами публічної адміністрації, мінімізація умов для корупції.

18.3 Об'єктивна потреба адміністративного та територіального реформування в Україні

Аналізуючи ситуацію в Україні і шукаючи відповідь на питання: «*Чому в державі, яка починає спинатися на ноги, збільшуються доходи бюджету, але людина, яка живе в конкретному населеному пункті, додаткових послуг не отримує?*», задаймося питанням, який же орган у державі може ці послуги надати людині? Можна дати відповідь – держава, місцеве самоврядування. Але це аксіоматична відповідь. Усі ці послуги не може надавати держава, тому що вона знаходиться далеко від цих проблем. Дитячий садок, дороги, освітлення, комунальні послуги, гаряча і холодна вода, опалення, дахи тощо. Ці всі послуги може надавати тільки один інститут – місцеве самоврядування. Чому сьогодні місцеве самоврядування ці функції не виконує? На те є дві причини – це відсутність повноважень і відсутність ресурсів. Аналіз ситуації показав, як здається на перший погляд, дуже просту, а з іншого боку – дуже складну відповідь. Причина ця криється у системі адміністративно-територіального устрою держави. Яскравий приклад – Ялта і Севастополь, де кілька десятків територіальних одиниць і відповідне структурування органів місцевого самоврядування. Але задумоємося над системою бюджетів у цій моделі, коли місто в місті, у місті район, у районі населений пункт – суцільна матрешка. Як у цій ситуації розподіляються бюджети, як здійснюються розподіл та використання ресурсів? А як при цьому хаосі розподілити повноваження? Що маємо в результаті? – постійні конфлікти: область – обласний центр, район – районний центр, місто – район, селище – районний центр. Ця постійна конфліктна ситуація породжена виключно нині існуючим територіальним устроєм.

Повна передача повноважень і ресурсів на місця, на рівень місцевого самоврядування – це той фундамент, на якому будуватиметься вся інфраструктура, це та схема, яка має забезпечити повноцінне обслуговування населення. Ресурси і повноваження – життєдайний кисень для наших поселень. Немає значення, чи будуть «вожді» керувати з Києва, чи вони будуть керувати з Дніпропетровська, Львова, Одеси.

Потрібно владу передати безпосередньо туди, де відбувається контакт людини і першої владної інституції. Ось що й зумовлює об'єктивну потребу реформування адміністративно-територіального устрою України з відповідною реформою місцевого самоврядування.

Якою ж має бути територіальна система? У міжнародній класифікації є три рівні територіального устрою. Перший рівень – регіональний, другий – районний, і третій, базовий, – громада. Ураховуючи історію формування території України, а також територіальну систему європейських країн, історичну динаміку їхнього розвитку, можна дійти висновку, що трирівнева система традиційно застосовувалася на українських землях. У козацькій державі це були полки, сотні, десятки. А за часів Катерини II, у 1775 році, були впроваджені волості, повіти, губернії. З давніх-давен на нашій території трирівнева система давала можливість розподіляти повноваження і бюджетні ресурси.

Але сама собою територіальна зміна не впливає на бюджетну модель. Проведення територіальної реформи – це лише складова комплексної реформи влади, яку ми розглядаємо. Одночасно з територіальним устроєм необхідно розробити пропозиції щодо зміни системи управління державою. За теперішнього територіального устрою створити повноцінну ефективну систему місцевого самоврядування неможливо.

Змінюючи територіальний устрій, треба змінювати систему управління у державі в цілому. Повноваження, які на сьогодні у більшості своїй належать обласним та районним державним адміністраціям, мають перейти до органів місцевого самоврядування, тим самим забезпечується доступність послуг для людини, адже влада, яка її обслуговує, стає ближче.

Саме децентралізація влади із розвитком сильних інститутів місцевого самоврядування є провідною формою державної організації розвинених країн світу, яка підтвердила свою економічну перевагу над централізованою формою. За такої ситуації необхідності в існуванні районних державних адміністрацій немає, оскільки всі функції виконуватимуть органи місцевого самоврядування. Роль обласних державних адміністрацій має кардинально змінитися. Найбільш складною проблемою територіального устрою є формування територіальних одиниць на базовому (первинному) рівні.

Передусім це стосується понять «село», «селище», «місто», які за нормами Конституції можуть мати два трактування: а) населений пункт, б) адміністративно-територіальна одиниця (АТО). Тому на рівні закону необхідно чітко розмежувати ці два поняття.

Для зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування необхідно також переглянути систему пільг, скасувавши, зокрема, такі як: плата за землю, фіксований сільськогосподарський податок, єдиний податок.

Слід запровадити систему, яка б стимулювала нарощування доходів місцевими бюджетами. Надати право органам місцевого самоврядування встановлювати (змінювати) ставки земельного податку в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також інших місцевих податків і зборів, виходячи із специфіки соціально-економічного розвитку територій [5].

Проведення реформи у сфері місцевого самоврядування має привести до розширення можливостей місцевого самоврядування, отримання кредитних та фінансових ресурсів, поліпшення інвестиційної привабливості громад для здійснення програм розвитку місцевого господарства, соціальної інфраструктури, житлово-комунального господарства, газифікації, водопостачання та водовідведення тощо.

Підсумовуючи викладене вище, можна стверджувати, що запровадження нової системи адміністративно-територіального устрою не можна здійснювати як окремо взяту реформу. Ефективності від реформи можна очікувати лише через деякий час і лише за умови, що вона буде здійснюватися у комплексі з урегулюванням проблем, що стосуються місцевого самоврядування, бюджетної політики, комунальної власності, ухваленням водного, лісового, житлового кодексів.

Метою реформування системи адміністративно-територіального устрою та реформування системи місцевого самоврядування має бути визначено:

– законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань територіального устрою;

– встановлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць;

– спрощення системи адміністративно-територіального устрою;

– оптимізація класифікації адміністративно-територіальних одиниць;

– чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць;

– децентралізація владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні;

– удосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів; підтримка депресивних територій та ін.

Отже, орієнтуючись на загальновізані, передусім європейські, здобутки демократичної організації влади – зокрема *Європейську хартію місцевого самоврядування*, головними принципами, на які повинно спиратися реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, мають бути:

– *децентралізація державного управління* (розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів);

– *субсидіарність* (розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з другого, – ці органи мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів);

– *законність* (місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, на засадах чіткого розподілу повноважень та відповідальності між цими органами та їх посадовими особами);

– *повсюдність місцевого самоврядування* (місцеве самоврядування має здійснюватись на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад, якщо інше прямо не передбачено спеціальними законами);

– *територіальність місцевого самоврядування* (місцеве самоврядування має здійснюватись на територіях, які відмежовані одна від одної. На одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування);

– *правова самостійність* (повноваження, якими наділяються територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, повинні бути повними і винятковими, тобто не можуть належати іншим органам. У межах цих повноважень територіальні громади та органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно та ініціативно);

– *організаційна самостійність* (територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, виходячи з місцевих потреб та необхідності забезпечення ефективної діяльності, повинні мати можливість самостійно визначати власні внутрішні виконавчі структури, а будь-який адміністративний контроль за діяльністю зазначених суб'єктів має здійснюватись лише для забезпечення дотримання Конституції України і законів);

– *матеріально-фінансова самостійність та спроможність* (територіальна громада та відповідні органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень повинні вільно володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю та власними фінансовими ресурсами з метою задоволення власних потреб; гарантування державою фінансового забезпечення мінімального рівня послуг, надання яких населенню передбачається самоврядними повноваженнями).

Список використаної і рекомендованої літератури

1. Адміністративна реформа : Досвід Польщі для України : Проект «Суспільство відкритих реформ» / Авт. та редкол. : Л. Токар, Я. Гонціж, Д. Новаківська та ін. – К. : Видавництво ТОВ Генеза, 2000. – 52 с.
2. *Безсмертний Р.* Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні // Всеукраїнська газета «Воля-регіон». – 2005. – № 7-8. – червень-липень.
3. *Владика І.* Децентралізація влади в руслі адміністративно-територіальної реформи // Бюлетень Центру сприяння адміністративній реформі. – Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2006. – 64 с.
4. *Ганущак Ю.І.* Концепція Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз : Матеріали наук.-практ. конф. За між нар. участю, м. Київ, 29 трав. 2002 р. Т. 2. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К., 2002. – С. 240-241.
5. *Дністрянський М.* Перспективи вдосконалення територіального політико-адміністративного устрою України: методичні прикладні аспекти // Регіон. економіка. – 1997. – № 2. – С. 92-100.
6. *Заставецька О.В.* Географічні засади формування територіальних громад у світлі нового адміністративно-територіального устрою України. – <http://ukrtur.narod.ru/personalii/ukrgeo/z/zasttar/web/adminter>.
7. Історичний територіальний поділ України. Матеріали з Вікіпедії. – <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.
8. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні// Центр політико-правових реформ. – .
9. *Клинченко О.* До проблеми державно-територіального устрою України // Молода нація : Альманах. – К., 1996. – № 2. – С. 157-162.
10. Конституція України. – К. : Парламентське видання, 2006. – 80 с.
11. *Леліков Г.І., Оболенський О.Ю.* Основні напрямки розвитку і удосконалення державної служби // Державна служба в Україні : організаційно-правові основи і шляхи розвитку. – К. : УАДУ, 2000. – С. 30-32.
12. *Пашко Л.А.* Людські ресурси у сфері державного управління : теоретико-методологічні засади оцінювання : Монографія. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
13. План модернізації державного управління : пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; Під заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
14. *Поляк О. Ліпенцев А.* Формування ринку управлінських (адміністративних, громадських) послуг як сегменту загальнонаціонального економічного ринку // Ефективність державного управління : 36. наук праць ЛРІДУ НАДУ при Президентові України / За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 5. – С. 181-190.
15. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук. кер. В.В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

