

Української РСР : закон УРСР від 19 черв. 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 35. – Ст. 467. **9.** Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : закон УРСР від 5 лип. 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 445. **10.** Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України : закон України від 14 лют. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 271. **11.** Про Концепцію нової Конституції України : постанова Верховної Ради України від 19 черв. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 35. – Ст. 466. **12.** Про статус народного депутата України : закон України від 17 листоп. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17. **13.** Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус народного депутата України» : закон України від 7 лип. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 35. – Ст. 270. **14.** Про відкликання народного депутата України : закон України від 19 жовт. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 41. – Ст. 299. **15.** Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **16.** Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус народного депутата України» : закон України від 25 верес. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 50. – Ст. 303. **17.** Про Кабінет Міністрів України : закон України від 21 груд. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 11. – Ст. 94. **18.** Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16 травня 2008 року // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241. **19.** Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності : закон України від 8 лип. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 34. – Ст. 444. **20.** Рішення Конституційного Суду України від 29 січня 2008 року у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» та конституційним поданням 89 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України, статті 5 Закону України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» // Офіційний вісник України. – 2008. – № 80. – Ст. 2697. **21.** Про внесення змін до Конституції України : закон України від 8 груд. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

Надійшла до редколегії 14.05.2010

УДК 35.074(477)

Ю. В. Фомін

ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Обґрунтовано необхідність кардинального реформування системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування шляхом формування ефективної системи публічної адміністрації. Розглянуто правові та організаційні особливості проведення реформування публічної адміністрації в Україні. Вироблено низку конструктивних пропозицій та рекомендацій щодо підвищення якості проведення реформи публічної адміністрації в Україні.

Обоснована необходимость кардинального реформирования системы органов исполнительной власти и местного самоуправления в результате формирования эффективной системы публичной администрации. Рассмотрены правовые и организационные особенности проведения реформирования публичной администрации в Украине. Разработано несколько конструктивных предложений и рекомендаций по повышению качества проведения реформы публичной администрации в Украине.

Necessity of cardinal reforming of executive agencies system and local government system consequently of formation effective system of public administration is grounded. Legal and organizational peculiarities of public administration reforming in Ukraine are considered. Some constructive offers and recommendations about improvement the quality of public administration reform in Ukraine are made.

Одним із стратегічних пріоритетів державної політики України постає європейська інтеграція. Необхідність здійснення країнами – претендентами на вступ у ЄС відповідних трансформаційних заходів, у тому числі в адміністративній сфері, зумовлена вимогами Євросоюзу, які відображені в копенгагенських та мадридських критеріях. Одним із критеріїв, відповідати яким в обов'язковому порядку зобов'язані всі країни – претенденти на вступ у ЄС, постає перебудова адміністративних структур країни-заявника. Під перебудовою адміністративних структур розуміється впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх функціонування, формування в разі необхідності нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління у сфері публічної влади.

Отже, з урахуванням нових реалій сьогодення особливого значення набуває якісно нове забезпечення гуманістичних вимог щодо діяльності держави шляхом створення такої системи органів державної влади, яка буде здатна істотно сприяти економічній стабільності в країні, підвищенню якісних стандартів життя та ефективності проведення економічних, політичних та соціальних реформ, надання високоякісних послуг населенню. Зазначимо, що саме органи виконавчої влади та місцевого самоврядування забезпечують реальне втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів держави, впливають на найважливіші процеси суспільного розвитку, під час здійснення своїх повноважень безпосередньо взаємодіють із населенням. Тому, на нашу думку, структурно-функціональні та організаційні перетворення в Україні повинні торкнутися, у першу чергу, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Основною метою реформування органів виконавчої влади в

Україні постає формування ефективної системи публічної адміністрації, яка надаватиме якісні публічні послуги приватним особам на рівні загальноєвропейських стандартів, забезпечуватиме оптимальне використання публічних засобів, буде здатна своєчасно та адекватно реагувати на зовнішньополітичні, соціально-економічні виклики та загрози.

Таким чином, враховуючи визначальну роль органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в забезпеченні та захисті основних прав та свобод людини і громадянина, зважаючи на прагнення України набутти повноправного членства в Європейському союзі та досягти європейських стандартів у сфері публічного адміністрування, метою роботи є дослідження загальноправових засад реформування органів виконавчої влади в Україні (тобто публічної адміністрації), вироблення конструктивних рекомендацій та пропозицій щодо підвищення ефективності такого реформування з огляду на сучасний політичний та соціально-економічний стан держави.

Новизна роботи полягає в тому, що дана стаття є одним із перших досліджень адміністративно-правових та організаційних засад реформування органів публічної адміністрації в Україні, у роботі запропоновано та обґрунтовано необхідність розроблення механізму залучення громадськості до процесу реформування органів публічної адміністрації.

У результаті аналізу національного законодавства [1; 2] та праць науковців (В. Б. Авер'янова [3], Т. О. Білозерської [4], Н. А. Гнидюка [5], І. Б. Коліушка та В. П. Тимощука [6]) можна дійти висновку, що, незважаючи на численні наукові дослідження, формування понятійного апарату у сфері створення та функціонування публічної адміністрації в Україні ще остаточно не завершено. Зокрема, існує значна кількість визначень терміна «публічна адміністрація», що свідчить про дискусійність цього поняття в наукових колах. Беручи за основу існуючі в українській науці трактування поняття «публічна адміністрація», спробуємо узагальнити визначення даного поняття.

На нашу думку, під публічною адміністрацією слід розуміти систему органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації (у випадку, якщо останніми органами виконавчої влади та місцевого самоврядування делеговано частину своїх повноважень) та будь-які інші суб'єкти, які здійснюють публічно-управлінські функції з метою досягнення публічного інтересу та надійного забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Для набуття публічною адміністрацією в Україні відповідності стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів було розроблено проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [1]. Основною метою зазначе-

ного Проекту є усунення внутрішньої суперечливості та надмірної централізації в побудові публічної адміністрації, підвищення ефективності діяльності всіх складових публічної адміністрації, усунення передумов виникнення корупції, орієнтація на потреби простої людини та відкритість суспільству в цілому.

До пріоритетних напрямків реформи публічної адміністрації в Україні відносяться: реформування органів виконавчої влади вищого та центрального рівнів; реформування місцевих органів виконавчої влади; реформування місцевого самоврядування та територіального устрою; запровадження регіонального самоврядування; реформування публічної (державної та муніципальної) служби; реалізація міністерствами політичних функцій; правове регулювання процедурних відносин органів публічної адміністрації з приватними особами; запровадження зовнішнього контролю за діяльністю публічних адміністрацій; реформування публічного сектора – державних та комунальних установ, організацій та підприємств, які виконують публічні функції. Зважаючи на надзвичайну важливість реалізації кожного напрямку реформування публічної адміністрації в Україні та враховуючи необхідність якісного забезпечення реалізації реформи публічної адміністрації (у першу чергу, політичного та організаційного забезпечення), коротко проаналізуємо основні напрямки реформування публічної адміністрації та виробимо конструктивні пропозиції в напрямку посилення дієвості проведення зазначеної реформи в Україні.

Головною метою реформування Кабінету Міністрів України є забезпечення його конституційного статусу як вищого органу в системі виконавчої влади. Основними повноваженнями Кабінету Міністрів повинні стати розроблення і прийняття нормативно-правової бази, тобто формування внутрішньої та зовнішньої державної політики. З метою забезпечення максимально ефективної діяльності щодо вироблення державної політики Кабінету Міністрів необхідно, щоб у системі органів виконавчої влади не було органів, які б безпосередньо або опосередковано не були підпорядковані йому. У той же час необхідно, щоб вирішення усіх питань адміністративного характеру Кабінет Міністрів України міг делегувати або передати органам виконавчої влади нижчого рівня.

Передбачається необхідність підвищення рівня колегіальності в роботі уряду шляхом запобігання надмірному впливу окремих членів Кабінету Міністрів на розроблення та здійснення державної політики і надання рівних можливостей усім членам уряду. Досягнення цього буде можливим за умов чіткого визначення місця і ролі віце-прем'єр-міністрів у процесі формування та реалізації державної політики. В перспективі допускається перехід до моделі, у якій міністри можуть одночасно обіймати посади ві-

це-прем'єр-міністрів [1]. На нашу думку, це сприятиме усуненню дублювання функцій окремих урядовців (зокрема, віце-прем'єр-міністрів за окремими напрямками та міністрів).

Основною метою реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади має став забезпечення провідної ролі міністерств як головних суб'єктів розроблення політики у відповідних секторах державного управління; чітке розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах та перегляд статусу, уточнення функцій центральних органів виконавчої влади. Зважаючи на той факт, що основним завданням міністерств як політичних органів є забезпечення діяльності відповідного міністра, обґрунтовано доцільність внесення змін до територіальної організації виконавчої влади (зокрема ліквідація територіальної мережі підрозділів). Уважаємо, що суттєве скорочення кількості департаментів у міністерствах є одним із необхідних кроків у напрямку забезпечення якісної реалізації ключових функцій міністерства. Хотілося б висловити сподівання, що в результаті проведення реформи публічної адміністрації, зокрема реформування міністерств, набуде свого поширення практика взаємодії міністерств із громадянами, надання якісних адміністративних послуг громадянам та якісне представництво інтересів громадян.

Процес якісного реформування міністерств також має передбачати включення до повноважень міністерств реалізації політичних функцій, тобто безпосередньої участі в розробленні державної політики в певному секторі державного управління. При цьому було б доцільно використовувати досвід європейських країн щодо застосування таких інструментів, як Зелені книги [7] і Білі книги [8].

Урядові органи складають найчисленнішу групу в системі органів виконавчої влади. До повноважень урядових органів планується віднести здійснення поточного адміністрування, тобто реалізацію законодавства шляхом управління окремими підгалузями (служба), надання адміністративних послуг (агентство), здійснення контролюючо-наглядових функцій (інспекція) [1]. Також передбачено кілька шляхів покращення якості надання адміністративних послуг урядовими органами, зокрема використання методів виробничого менеджменту, можливість оплати праці на рівні приватного сектора, фіксація зобов'язань між міністром та керівником агентства у формі угоди. Слід акцентувати увагу на те, що виважене використання наведених вище шляхів покращення якості надання урядовими органами адміністративних послуг громадянам сприятиме більш ефективній організації діяльності урядових органів та виведенню їх на якісно новий рівень, який відповідатиме європейським стандартам публічного адміністрування.

Зважаючи на той факт, що на сьогодні регуляторні органи через недоліки у визначенні свого статусу та пряму залежність від політичного керівництва держави не завжди належно виконують свою регуляторну функцію, особливої значущості та актуальності набуває реформування даних органів з метою забезпечення балансу інтересів споживачів, компаній-монополістів та держави в процесі прийняття рішень регуляторними органами. Реформування цих органів також зумовлене необхідністю подолати практику прямого втручання в їх діяльність Кабінету Міністрів України.

Погоджуємося з точкою зору Т. О. Білозерської [4, с. 264], що з метою ефективного усунення зазначених недоліків необхідно визначити на законодавчому рівні порядок створення та компетенцію регуляторних органів, забезпечити їх функціонування в умовах прозорості, надати можливість цим органам здійснювати свою діяльність незалежно від інших органів виконавчої влади. Також, на нашу думку, доцільно забезпечити незалежність, незаангажованість та прозорість діяльності таких органів шляхом створення регуляторних органів на основі паритетного представництва у їх складі всіх зацікавлених сторін – держави, споживачів та виробників.

Наступним пріоритетним напрямком реформування публічної адміністрації в Україні є реформування місцевих органів виконавчої влади з метою сприяння розвитку місцевого самоврядування на основі передання (децентралізації) максимально можливого обсягу публічних завдань органам місцевого самоврядування, чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади та надання абсолютної більшості адміністративних послуг. Вбачається, що на місцевому рівні основним органом виконавчої влади, який здійснює поточне адміністрування, повинні стати територіальні підрозділи урядових органів [1]. На нашу думку, прийняття зазначених змін до організаційної структури місцевих органів виконавчої влади посилить роль Кабінету Міністрів України під час забезпечення реалізації державної політики на місцях. Ця точка зору підтверджується позитивним досвідом європейських країн, де практика делегування органами державної влади окремих своїх повноважень органам самоврядування набула свого поширення та є досить результативною.

Хотілося б звернути увагу також на розгалуженість органів виконавчої влади на місцях, у зв'язку з чим реформування місцевих органів виконавчої влади постає вкрай необхідним та актуальним завданням сьогодення. Уважаємо, що саме грамотне проведення реформи публічної адміністрації в Україні сприятиме забезпеченню належної реалізації державної політики в усіх регіонах країни, впорядкуванню існуючої системи місцевих органів виконавчої влади, налагодженню ефективної взаємо-

дії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, розмежуванню функцій зазначених органів з метою усунення їх дублювання і, як наслідок, дійсно якісному наданню ширшого кола адміністративних послуг усім громадянам.

Головною метою реформи місцевого самоврядування та територіального устрою є створення умов для надання якісних публічних послуг на найближчому до громадянина рівні. Особливо хотілося б акцентувати увагу на необхідності визначення на законодавчому рівні процесу делегування органами виконавчої влади повноважень органам місцевого самоврядування, налагодження взаємодії між зазначеними органами, розроблення механізму розв'язання конфліктів, що дозволить їм більш повноцінно виконувати свої повноваження, а отже, ефективно забезпечувати інтереси держави, суспільства та окремих груп громадян.

Крім здійснення кардинальної реформи місцевого самоврядування, проектом Концепції передбачено також реформування регіонального самоврядування, кінцевою метою якого є подолання негативного впливу централізації публічної адміністрації, утвердження ефективної моделі взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів влади та сприяння розвитку регіону. Слід зазначити, що на відміну від місцевого самоврядування, яке спрямоване на забезпечення інтересів мешканців громади та якісне надання більшості адміністративних послуг, регіональне самоврядування зумовлене інтересами держави щодо розвитку регіонів. Уважаємо, що особливої уваги потребує проблема розроблення та реалізації дієвого механізму координації державної регіональної політики, узгодження різноспрямованих регіональних інтересів. На нашу думку, з метою якісного проведення реформування місцевого та регіонального самоврядування в першочерговому порядку треба провести реформу місцевого самоврядування, а вже потім опікуватися проведенням реформи регіонального самоврядування. Тільки в такому випадку можливий повноцінний розвиток кожного із напрямків самоврядування.

«Родзинкою» проекту Концепції реформування публічної адміністрації постає розділ, який регламентує відносини публічної адміністрації з громадянами [6]. Першочерговим напрямком реформи публічної адміністрації, який безпосередньо стосується кожного громадянина, є раціональне та справедливе правове регулювання процедурних відносин органів публічної адміністрації з приватними особами. Вбачається, що процедурні відносини між органами публічної адміністрації та приватними особами мають бути врегульовані нормами Закону України «Про адміністративну процедуру» або Адміністративно-процедурного кодексу. В обов'язковому порядку мають бути закріплені права приватних осіб у сфері їх відносин з органами

публічної адміністрації та процедурні гарантії захисту прав приватних осіб. На нашу думку, прийняття одного із зазначених вище нормативно-правових актів сприятиме налагодженню більш тісної взаємодії між органами публічної адміністрації та громадянами, усуненню бар'єра між ними, наближенню громадян до участі у формуванні та реалізації державної політики.

Одним з найперспективніших кроків реформи публічної адміністрації, її ідеологічною основою на майбутнє має стати впровадження доктрини надання якісних адміністративних послуг. З урахуванням прагнення України до належного забезпечення прав і свобод людини та досягнення європейських стандартів належного публічного адміністрування вважаємо, що цей напрям реформування постає найактуальнішим. Сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками, основним із яких є ставлення органів публічної адміністрації до приватної особи як до прохача, орієнтація не на задоволення очікувань особи, а на формальне дотримання правил.

Принциповою новацією адміністративно-процедурного законодавства має бути врегулювання втручальних проваджень – випадків, коли прийняття рішення, яке зачіпає права та законні інтереси конкретної приватної особи (осіб), здійснюється органом публічної адміністрації за власною ініціативою. Особлива увага в проєкті Концепції приділяється такій категорії втручальних проваджень, як здійснення перевірок та інших контрольно-наглядових повноважень органами публічної адміністрації.

Також у проєкті Концепції зроблені певні кроки в напрямку вдосконалення адміністративних (досудових) механізмів оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічної адміністрації. На нашу думку, саме завдяки введенню категорії «втручальні провадження» конфлікт між владою та приватною особою зможе бути вирішений фактично в межах одного органу, що стане безумовним свідченням демократичного розвитку України.

Запровадження зовнішнього контролю за діяльністю публічних адміністрацій сприятиме дотриманню принципу верховенства права у відносинах між органами публічної адміністрації та приватними особами. У проєкті Концепції передбачені такі види контролю за діяльністю органів публічної адміністрації, як: судовий, парламентський та громадський. Окремо слід вказати на необхідність запровадження громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації з метою забезпечення відкритості функціонування публічної адміністрації та реального забезпечення прав приватних осіб. Уважаємо за необхідне акцентувати увагу на необхідності конструктивного впровадження в Україні європейських стандартів щодо громадського контролю над органами публічної адміністрації. Переконані, що на сьогодні громадський контроль – це об'єктивна потреба суспільства та

держави, а отже, і пріоритетний напрямок досягнення Україною європейських стандартів адміністрування та набуття повноправного членства в Європейському союзі.

Підсумовуючи вищесказане, уважаємо за можливе запропонувати кілька пропозицій та рекомендацій щодо підвищення якості проведення реформи публічної адміністрації в Україні.

По-перше, доцільно постійно вдосконалювати законодавство з питань реформування публічної адміністрації, орієнтуючись на його спрощення та систематизацію, а тому слід якнайшвидше забезпечити прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України або Закону України «Про адміністративну процедуру».

По-друге, необхідно розвивати механізми громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації.

По-третє, слід посилити механізми парламентського контролю, забезпечуючи його фаховість та належну законодавчу основу.

По-четверте, треба передбачити в законодавстві обов'язковість ротації публічних службовців, зокрема службовців на посадах з високим ризиком прояву корупції.

По-п'яте, потрібно розробити та втілити в життя механізм протидії корупційним ризикам інституційно-функціонального характеру в системі публічної адміністрації.

Підкреслимо також, що реформування органів публічної адміністрації в Україні слід проводити з урахуванням точок зору науковців з цього приводу, їх пропозицій та рекомендацій, адже виважене прийняття рішень сприятиме ефективному реформуванню публічної адміністрації в Україні та виведенню діяльності органів публічної адміністрації на якісно новий рівень, що відповідатиме європейським стандартам адміністрування.

Список літератури: 1. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс] / Центр політико-правових реформ. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/administr/Konsersciya_reform_publ_admin_2.doc. 2. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 3. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117. 4. Білозерська Т. О. Адміністративно-правові засади співробітництва України та Європейського Союзу в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Білозерська Тетяна Олегівна. – К., 2008. – 281 с. 5. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE / Н. Гнидюк // Законодавство України. Науково-практичний коментар. – 2006. – № 10. – С. 74–77. 6. Коліушко І. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні як один із напрямків адміністративної реформи / І. Коліушко, В. Тимошук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.municipal.gov.ua/fond/default.asp?cid=1139>. 7. Реформування публічної адміністрації : Зелена книга. – К. : Київська типографія, 2006. – 48 с. 8. Реформа публічної адміністрації в Україні : Біла книга. – К. : Київська типографія, 2006. – 57 с.

Надійшла до редколегії 20.03.2010