

Особливості реформування системи органів виконавчої влади у контексті адміністративної реформи

Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, а також аналіз результатів демократичних перетворень свідчать про необхідність запровадження більш ефективного та результативного державного управління, зокрема шляхом реформування адміністративної системи. Найактуальнішою науковою проблемою українського державотворення, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є якісне поліпшення організації та функціонування виконавчої влади. Загальновизнаною є думка, що саме органи виконавчої влади реалізують найважливіші функції держави. З огляду на це теоретичне обґрунтування оптимізації функцій управління – ключового чинника ефективного функціонування органів виконавчої влади – набуває особливого значення як із теоретичної, так і з практичної точок зору.

Багато зусиль до вирішення питань реформування системи органів виконавчої влади доклали такі вчені у сфері державного управління, як В. Авер'янов, К. Ващенко, Н. Гончарук, М. Іжа, Ю. Ковбасюк, Т. Костецька, Н. Нижник, С. Саханенко та ін.

Існуюча в Україні модель виконавчої влади є складним суперечливим явищем із багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками, слабкими сторонами. Апарат державного управління виявився нездатним забезпечувати суспільні реформи. Адміністративні структури та процедури не відповідають потребам суспільства, не сприяють здійсненню соціально-економічних реформ. Суспільство не задоволене малою ефективністю уряду та органів виконавчої влади, низькою якістю управлінських послуг, повільністю та нерівномірністю перетворень. Результатом таких українських негативних тенденцій є втрата довіри до органів державної влади, політична і соціальна напруженість в суспільстві. Українська держава втрачає позитивний імідж як серед своїх громадян, так і в цілому у світі. Такий стан у системі органів виконавчої влади створює обстановку невизначеності, невпевненості, дезорганізує її роботу та є чинником політичної нестабільності.

Серед невіршених раніше частин загальної проблеми неефективного функціонування органів виконавчої влади слід зазначити наступні:

- рівень та характер зацікавленості службовців органів публічного управління у впровадженні адміністративної реформи у контексті регіонального управління у порівнянні з їхнім ставленням до можливості та необхідності реалізації інших реформ;

- рівень та характер спрямованості службовців органів публічної влади на врахування соціально-економічних та політичних інтересів представників різних соціальних спільнот щодо впровадження адміністративної реформи у контексті регіонального розвитку;

- ступінь врахування службовцями органів публічної влади рівня довіри різноманітних соціальних груп у регіоні до різних владних інститутів центрального та місцевого рівнів, а також рівня знань громадян про урядові реформи у контексті реалізації адміністративної реформи;

- схожості та розбіжності в очікуваннях службовців органів публічної влади, з одного боку, та громадян – з іншого боку, відносно характеру діалогу з предмету забезпечення прав та надання послуг між органами влади та інститутами громадянського суспільства в результаті реалізації адміністративної реформи на регіональному рівні [1, с. 78-79].

Проведення адміністративної реформи, метою якої є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному та регіональному рівнях, стала на сьогодні одним із короткострокових пріоритетів держави. Її реалізація серед іншого має оптимізувати

систему органів виконавчої влади, тобто привести їх до стану, який давав би їм можливість найбільш ефективно виконувати свої завдання, функції, зокрема надавати адміністративні послуги.

Сутність, цілі, завдання, очікувані результати адміністративної реформи сформульовані у певних нормативно-правових документах, до числа яких відносяться: Концепція адміністративної реформи в Україні (1998 р.), Закон України «Про соціальний діалог в Україні» (2010 р.), Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (2011 р.), Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (2011 р.), оновлений Закон України «Про державну службу» (2011 р.), проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2011–2012 рр.), рішення та проекти Комісії Конституційної асамблеї при Президентові України з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування (2011–2012 рр.). Поряд з іншими нормативно-правовими документами, завдання адміністративної реформи знаходять своє втілення в новій редакції Закону України «Про державну службу» (2012 р.). Для концептуального та організаційно-методичного забезпечення підготовки та реалізації адміністративної реформи Указом Президента України від 7 червня 1997 р. була створена Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, в її завдання, зокрема, входили визначення наукових основ, стратегії і тактики проведення адміністративної реформи, а також розгляд пропозицій та програм наукового, матеріально-технічного, кадрового і фінансового забезпечення адміністративної реформи [2, с. 10].

Власне заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи визначають наступні напрями здійснення адміністративної реформи:

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень і порядку діяльності органів виконавчої влади;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- забезпечення парламентського і судового контролю за функціонуванням органів виконавчої влади та їх посадовців;
- незалежність органів виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади в межах, визначених Конституцією України;
- відповідальність органів виконавчої влади, їх посадовців за свої рішення, дії і бездіяльності перед громадянами, права яких були порушені, розвиток моделі «сервісної держави»;
- запровадження раціонального адміністративно територіального устрою, розвиток базової одиниці місцевого самоврядування – територіальної громади, розвиток місцевої та регіональної демократії;
- вдосконалення системи регіонального управління, деконцентрація владних повноважень центральних органів виконавчої влади, встановлення балансу загальнодержавних і місцевих інтересів.

Одними з основних завдань адміністративної реформи є:

- раціоналізація структури, функцій і методів діяльності органів виконавчої влади, спрощення і скорочення зайвих галузей управління;
- реформування системи підготовки і перепідготовки управлінських кадрів, механізму державної служби, функцій державного апарату.

Ці напрями та завдання адміністративної реформи включають в себе організаційно-правовий, управлінський, політичний аспекти. Ці аспекти адміністративної реформи містять як можливості так і труднощі. Основні організаційно-правові, управлінські, політичні труднощі впровадження адміністративної реформи стосуються:

- законодавчих ініціатив, а також механізмів та інструментів управлінської діяльності, які потрібні для успішної реалізації реформи;
- організації сумісного виконання завдань з впровадження реформи різними структурними підрозділами органів публічної влади;
- взаємодії центральних та регіональних органів влади у ході реалізації реформи, реорганізації структурних підрозділів органів влади;
- науково-методичного, організаційного та фінансового забезпечення підвищення кваліфікації службовців органів публічної влади в умовах необхідності професіоналізації служби в органах публічної влади;
- місця реформи у системі державної політики та політичного розвитку суспільства в цілому, співвідношення адміністративної з іншими реформами у процесах здійснення державної політики [3].

Надалі можна сформулювати наступні пропозиції щодо подальшого реформування системи органів виконавчої влади в Україні.

1. Систематизувати і типізувати функції, скоригувати кількість та перелік міністерств, інших органів виконавчої влади центрального рівня та закріпити це в спеціальному законі.

2. Надати міністерствам реальні можливості спрямовувати, координувати і контролювати діяльність усіх інших органів виконавчої влади центрального рівня.

3. Зменшити кількість типів органів виконавчої влади до трьох, а саме, міністерства, державні комітети та урядові органи державного управління, перетворивши останні на самостійні органи і закріпивши за ними функції оперативного вирішення невідкладних конкретних проблем, окремі функції державного управління або надання управлінських послуг у певних секторах діяльності.

4. Згідно назрілої комплексної проблеми територіального і місцевого розвитку утворити міністерство розвитку територій, адже територіальні диспропорції вражають.

5. Враховуючи потребу в реформуванні сфери державного управління важливо створити міністерство державного управління та адміністративної реформи. У його складі можна передбачити департамент державної служби з наданням йому функцій генерального роботодавця для персоналу органів виконавчої влади ("загальнодержавний відділ кадрів") [4 с. 21-22].

Таким чином, реформування державного управління має перетворювати систему центральних органів виконавчої влади на керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом і переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства. Саме такий необхідний інструментарій має застосовуватися за призначенням і на довгострокову перспективу, тому що він здатний підвищити ефективність державного управління та суттєво зменшити використання коштів державного бюджету на утримання державного апарату.

Література

1. Гудима Н. В. Теоретико-правові засади реформування органів державного управління в Україні / Н. В. Гудима // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – № 1 (4). – 2011. – С. 78–83.
2. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за ред. Н. Р. Нижник та Н. Т. Гончарук. – К. : Моноліт, 2009. – 384 с.
3. Западнчук О.П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. - [Електронний ресурс] - <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadnchuk.pdf>.
4. Ярмистий, М. Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади: вища ефективність управління. - Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. - 2010. - №4. - С. 21-22.