

ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

PROBLEMS OF THE ORGANIZATION OF REGIONAL GOVERNANCE IN UKRAINE

Трачук П.А.,
кандидат юридичних наук,
професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Черевко П.П.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного приватного права, правосуддя та адвокатури
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті аналізуються проблеми організації регіонального управління в контексті адміністративної реформи в Україні. Визначаються основні демократичні принципи політичної організації незалежної України. Досліджується питання інституційних основ організації публічної влади базового та проміжного рівня. Обґрунтовується думка про те, що ефективне реформування державного управління в Україні можливе тільки за умови комплексного, системного підходу до його реалізації, який повинен бути спрямований на утворення чітко визначених рівнів компетенції різних органів управління; прозорості механізмів державного регулювання і формування надійних методів зворотного зв'язку; утворення системи професійної підготовки управлінців та їх відбір; допомога у формуванні інститутів громадянського суспільства. З'ясовано, що невіддільним складником реформи в галузі регіонального управління є побудова системи державної служби, основним завданнями якої є створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захисту прав і свобод людини та громадянина.

Реформування державного управління та його подальший розвиток мають уникнути вузького спрямування, половинчастості, а стати комплексними, внутрішньо узгодженими й системними, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової європейської держави. А тому подальше вдосконалення організації та діяльності системи місцевої публічної влади неможливе без реформування системи державного управління з погляду централізації і децентралізації влади, збалансованості загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів та територіальних громад. Передумовою досягнення збалансованості інтересів є формування і впровадження виваженої державної політики щодо регіонів, особливо в аспекті фінансового забезпечення їх соціально-економічного розвитку, узгодженості повноважень і дій органів регіонального управління та територіальних громад, розвитку самоврядних інституцій.

Ключові слова: громадянське суспільство, державна служба, державне управління, державне регулювання, регіональне управління, адміністративна реформа, місцева публічна влада.

The article analyzes the problems of organization of regional governance in the context of administrative reform in Ukraine. The basic democratic principles of independent Ukraine political organization are determined. The institutional foundations of the public authority organization at the basic and intermediate levels are investigated there. It is grounded that effective reform of public administration in Ukraine is possible only with a comprehensive, systematic approach to its realization, which should be directed at the formation of clearly defined levels of competence of different governing bodies; transparency of mechanisms of state regulation and the formation of reliable methods of feedback; formation of a system of professional training of managers and their selection; assistance in the formation of civil society institutions. It is stated that an integral part of the reform in the field of regional governance is the establishment of a public service system the main task of which is to create the conditions for the development of an open civil society, protection of human and civil rights and freedoms.

Public administration reform and its further development should avoid a narrow focus, half-heartedness, and become comprehensive, internally coherent and systematic, which will ensure the formation of Ukraine as a highly developed, legal European state. Therefore, further improvement of the organization and activity of the system of local public power is impossible without reforming the system of public administration in terms of centralization and decentralization of power, balance of national interests with the interests of regions and territorial communities. Prerequisite for achieving a balance of interests is the formation and implementation of a balanced state policy towards the regions, especially in terms of financial support for their socio-economic development, coherence of powers and actions of regional governments and local communities, development of self-governing institutions.

Key words: civil society, public service, state administration, regional administration, administrative reform, local public authorities, state regulation.

Постановка проблеми. Державно-політичне реформування українського суспільства зумовило жваві дискусії щодо природи місцевої публічної влади та її співвідношення з центральною владою. З погляду організації політико-управлінської системи загалом за сучасних умов принципу децентралізації проблема місцевої публічної влади перейшла до розряду ключових і перспективних. Відомо, що в Україні триває широкомасштабна адміністративна реформа, покликана ради-

кально 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 ключової ваги набуває правильний вибір стратегії дальшого розвитку державно-управлінських інститутів, конкретних шляхів і засобів подолання властивих їм вад з метою створення ефективного механізму державного управління [1, с. 5].

Стан дослідження. Зазначену проблематику не оминали увагою такі українські вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Агаманчук, Л.К. Воронова, І.П. Голосниченко, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, В.Н. Колпаков, С.Б. Кубко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, які, зазначаючи позитивні результати, досить критично оцінюють стан і темпи проведення адміністративної реформи в Україні. Без сумніву, це посилює актуальність обраної теми, надто з огляду на сучасність, яка, на жаль, не дала вагомих плодів багаторічної роботи над процесами державотворення.

Метою статті є з'ясування суті державного управління в ракурсі проведення адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні теоретико-методологічні засади проведення адміністративної реформи в Україні ще недостатньо вивчені вітчизняною юридичною наукою. Деякі сучасні процеси у сфері адміністративної діяльності, особливо на регіональному рівні, взагалі не окреслені чітко або набули якісно нового характеру, що передбачає їх наукове переосмислення. Назріла необхідність вироблення нових підходів до кваліфікації органів місцевої публічної влади, розмежування функцій та повноважень політичного та адміністративного керівництва у сфері управління на регіональному рівні, вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання управлінських відносин.

А це означає, що реформування системи державного управління як одне із завдань адміністративної реформи є однією з наріжних засад побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави, утвердження й забезпечення прав людини й громадянина. Невіддільним складником реформи в галузі державного управління є побудова системи державної служби, основними завданнями якої є сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захисту прав і свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативної й стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень, компетенції [2, с. 3].

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

З урахуванням зарубіжного, передусім європейського, досвіду трансформація адміністративної системи має відбуватися послідовно, в контексті здійснення економічної, політичної, соціальної реформи.

Як зазначає О. Дьомін, отримані позитивні результати адміністративної реформи ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного перелому у функціонуванні системи державного управління, повнішого забезпечення потреб громадян [3, с. 9].

Реформування організаційних структур державного управління здійснюється у процесі реалізації адміністративної реформи в Україні. Насамперед необхідно визначитися, що ми розуміємо під адміні-

стративною реформою. 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 [4, с. 5].

Як визначено в самій Концепції адміністративної реформи в Україні, зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові наявної в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, з іншого – в розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна як суверенна держава ще не створила [5, с. 84].

Загалом, аналізуючи Концепцію адміністративної реформи, можна зауважити, з огляду на її формально-юридизований характер, що вона досить легко може бути перенесена в законодавство, адже за своїм змістом вона стосується передусім реформування організації та діяльності Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади та державної служби. Адміністративна реформа має на меті проведення динамічних змін у системі органів державної влади, її структурі та структурі самих органів, запровадження цілеорієнтованих програмних методів управління, оптимізації сукупності та структури владних повноважень і виведення з числа повноважень органів державної влади функцій, що можуть бути делеговані недержавним інституціям, зі збереженням опосередкованого регулювання через застосування економічних важелів або соціальних пріоритетів і достатнього контролю.

Одним із важливих напрямів адміністративної реформи в Україні є формування на регіональному й місцевому рівнях демократичної, гнучкої та ефективної організації управління. Це означає перебудову системи місцевих органів публічної влади, подальшу децентралізацію управління. Насамперед це стосується підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні, розширення видів державних управлінських послуг та підвищення їхньої якості, гармонійного поєднання діяльності загальнодержавних і місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку, сприяння чіткого функціонального розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевих рад в умовах децентралізації влади та процесів добровільного об'єднання територіальних громад [5, с. 207].

Реформування місцевих органів виконавчої влади є надзвичайно важливою проблемою. Адже державне управління пронизує не лише регіональний рівень, а доходить і до найнижчого рівня органів місцевого самоврядування – виконкомів сільських і селищних рад, шляхом делегування їм державних повноважень та відповідальності за їх виконання, а також взаємовідносин між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Водночас недосконалою й суперечливою є правова база розвитку об'єднаних територіальних громад, нечіткі розмежування функцій та повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевих рад, немає належних

організаційно-правових передумов формування фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування, яка б давала їм змогу належним чином реалізувати закріплені за ними повноваження та функції. Тому розбудова демократичної та ефективної організації управління на регіональному й місцевому рівнях має базуватися на дотриманні таких засад, як дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, що передбачають поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням, утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, законодавче розмежування сфер компетенції місцевих органів публічної влади різного територіального рівня, формування ефективного механізму надання населенню повноцінних державних і громадських послуг тощо [5, с. 210].

Реформуванню системи управління на зазначених засадах покликана сприяти державна регіональна політика, яка тісно пов'язана зі здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою й реалізується шляхом здійснення органами місцевої публічної влади системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним і соціальним розвитком України та її регіонів. Саме з цією метою має здійснюватися фінансово-економічне та нормативно-правове забезпечення територій на основі оптимального поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів. Водночас державна регіональна політика має надати динамізму регіональному соціально-економічному розвитку, повніше залучати ресурсний потенціал регіонів, використовувати підвищення відповідальності місцевих органів публічної влади за розв'язання поточних і перспективних проблем очолюваних ними територій [6, с. 154].

Однак 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 укладу та демократичної правової держави. Про низьку ефективність виконавчої влади свідчить насамперед рівень безробіття й реальні доходи населення, неефективне управління державною власністю, втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання, що гальмує розвиток підприємництва в Україні.

Владувати й ефективно керувати – не й одне те саме. Держава може мати всі необхідні атрибути, однак утворені управлінські структури діятимуть безрезультатно. Україна просувається шляхом зміцнення державності,

але чимало політичних, економічних і соціальних проблем залишаються невирішеними з причини недосконалості системи управління. Незалежній Україні потрібна сильна державна влада, результативна й ефективна система державного управління, адже основна інтегративна роль системи державного управління – реалізація в повному обсязі загальнодержавних інтересів у сфері соціального управління.

Становлення результативного та ефективного управління можливе за умови врахування особливостей XXI століття, що характеризується глобальною інтеграцією економічних і політичних відносин. Сучасна концепція розвитку визнає свободу доступу до ресурсів, насамперед інформаційних, та економічної діяльності, розширення соціальних прав і можливостей, політичного самовираження громадян, її реалізація передбачає єдину сукупність вимог до інститутів держави, а саме: відкритість правової та фінансової систем; прозорість механізму державного регулювання; чесний уряд; професійно підготовлений і кваліфікований персонал державної служби з високим рівнем соціального статусу державних службовців; непримиримість лідерів до корупції; захист історичного, культурного надбання як основного джерела самопізнання та гідності народу.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що невіддільним складником сучасного розвитку держави є формування та запровадження основних засад громадянського суспільства, сила якого виявляється в характері діяльності місцевої публічної влади, засобів масової інформації, політичних партій та інших неурядових структур.

Таким чином, реформування державного управління та його подальший розвиток мають уникнути вузького спрямування, половинчастості, а стати комплексними, внутрішньо узгодженими й системними, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової європейської держави. А тому подальше вдосконалення організації та діяльності системи місцевої публічної влади неможливе без реформування системи державного управління з погляду централізації і децентралізації влади, збалансованості загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів та територіальних громад. Передумовою досягнення збалансованості інтересів є формування і впровадження виваженої державної політики щодо регіонів, особливо в аспекті фінансового забезпечення їх соціально-економічного розвитку, узгодженості повноважень і дій органів регіонального управління та територіальних громад, розвитку самоврядних інституцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 272 с.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII від 10 грудня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Дьомін О. Роль адміністративної реформи у державотворенні на сучасному етапі. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 14–15 лютого 2003 року). Київ : ООО «АДЕФ-Україна», 2003. С. 8–13.
4. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упор. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2002. 100 с.
5. Кордун О.О., Ващенко К.О., Павленко Р.М. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні : монографія. Київ : МАУП, 2000. 258 с.
6. Юрченко М.М. Адміністративна реформа і регіони. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 154.