

ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»

ТВОРЧА РОБОТА УЧАСНИКА ТРЕТЬОГО ТУРУ
ЩОРІЧНОГО ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»

НА ТЕМУ:

«РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СВІТОВИЙ
ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА. ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН З
РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»

СОЛОДОВНИК МАРИНА ОЛЕКСІЇВНА
МАГДАЛИНІВСКА РАЙОННА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
НАЧАЛЬНИК ВІДДІЛУ ФІНАНСОВО-ГОСПОДАРСЬКОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ-ГОЛОВНИЙ БУХГАЛТЕР РАЙДЕРЖАНАМІНСТАРЦІЇ

дата виконання

підпис учасника

2018 рік

ПЛАН

Вступ

1. Досвід європейських країн з реформування державного управління

1.1 Польща

1.2 Словенія

1.3 Чехія

2. Чим корисний Україні досвід державного управління в країнах європейського союзу

Перелік використаної літератури

ВСТУП

Тема моєї роботи: «Досвід європейських країн з реформування державного управління». Актуальність теми полягає у вивченні досвіду проведення реформ удосконалення системи державного управління в країнах європейського союзу на даному етапі розвитку України.

Удосконалення системи державного управління як основи розвитку будь-якого демократичного ладу є важливим фактором сучасного етапу державотворення в Україні. Складність сучасного процесу становлення ефективної системи державного управління полягає в тому, що, спираючись на світовий досвід і враховуючи вітчизняну практику публічного управління, необхідно вдосконалити систему державного управління таким чином, щоб вона діяла в інтересах окремої особи-громадянина та перебувала під контролем громадянського суспільства. Метою дослідження є вивчення досвіду країн європейського союзу для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях в Україні.

1. ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН З РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Польща

Основною метою реформ у Польщі було здійснення децентралізації і передача завдань та повноважень державної адміністрації, включаючи її підрозділи на місцях, у відання органів місцевого самоврядування. Одним із засадничих принципів Конституції Республіки Польща став принцип децентралізації повноважень, відповідальності та засобів публічної адміністрації.

В Польщі початком законодавчого втілення адміністративно – територіальної реформи вважається прийняття 24 липня 1998 р. Закону «Про впровадження базового триступеневого територіального поділу держави», відповідно до якого з 1 січня 1999 р. було запроваджено триступеневий територіальний поділ. Польща була поділена на гміни (базова територіальна одиниця), повіти та воєводства (регіони). Управління на рівні адміністративно-територіального поділу регулювалося відповідним кожному законом. Ними визначено органи управління та контролю для кожного рівня. Так, гміною правляє рада гміни, повітом – рада повіту, а воєводством – сеймик. Термін повноваження цих органів складає чотири роки.

Найбільшим адміністративно-територіальним утворенням Польщі є воєводство (в Україні - регіон, область), для якого також характерний своєрідний владний дуалізм: між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Воєвода є представником Ради Міністрів у воєводстві (регіоні) і на нього покладаються основні державницькі функції. Завдання воєводи полягає в реалізації державної політики. Позитивним у публічному управлінні є право воєводи делегувати повноваження врядування на основі угоди місцевим органам самоврядування. Така самостійність прийняття рішень воєводою з питань розподілу владних повноважень на регіональному рівні свідчить про дієвість принципу децентралізації владних

повноважень, закладених у Конституції Республіки Польща. Окрім воєводи, функції державного управління виконують регіональні урядові органи об'єднаної адміністрації, органи необ'єднаної урядової адміністрації, органи місцевого самоврядування і їх асоціації за умови якщо це передбачено законодавством чи договором про делеговані повноваження.

В Польщі на рівні управління повітом існують певні особливості. Зокрема, повноваження повіту полягають у доповненні повноважень гміни у вирішенні тих питань, яких гміна не в змозі вирішити самостійно. Врядування в повіті здійснюється радою, яка обирається населенням адміністративної одиниці. В управлінські функції ради повіту входить прийняття рішень з формування бюджету, визначення рівня податкового навантаження, розпорядження комунальною власністю і здійснення контролю, як і на рівні гміни. Рада повіту призначає управління повіту, що підзвітне тільки раді повіту. Важливо, що в разі повторного порушення Конституції чи законодавства Польщі радою повіту чи правлінням повіту Сейм на пропозицію Голови Ради Міністрів може розпустити такий територіальний орган влади.

Чіткий розподіл на законодавчому рівні прибутків між держбюджетом і місцевими бюджетами та фінансова самостійність повіту дає можливість органам територіальної влади самостійно формувати бюджет і прогнозувати подальший розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

При становленні адміністративно-територіального поділу в Польщі, у першу чергу забезпечено формування базового територіального рівня влади на рівні гміни. Ключове значення для успішного проведення адміністративно-територіальної реформи отримали фінансова складова та розподіл комунальної власності на базовому рівні. На законодавчому рівні в Польщі було впроваджено чіткий механізм розподілу прибуткової частини бюджету між держбюджетом і місцевими бюджетами, що дало можливість органам територіальної влади на відміну від України, де формування місцевих бюджетів відбувається централізовано, самостійно формувати бюджет та прогнозувати подальший розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

1.2 Словенія

Україна та Словенія дуже схожі між собою. Дві колишні соціалістичні країни, які стикнулися із воєнними діями на своїй території тільки з різницею у 25 років. Словенія успішно пройшла період політичної та економічної трансформації та стала членом ЄС у 2004 року. У 2015 році країна прийняла стратегію реформи державного управління на період до 2020 року. Результати в цьому напрямі доволі істотні, а причини успіху можуть допомогти нам зрозуміти шляхи побудови спроможної державної служби.

Перша причину успіху, на яку хотілося б відразу звернути увагу, це зміна смислового навантаження, яке державні службовці вкладають у поняття «державного управління» — відхід від орієнтації на процесах і концентрація на задоволенні потреб громадян. Тому, єдиний портал онлайн послуг максимально адаптивний для всіх верств населення. Велика увага приділена блоку інклюзивності, передбачені функціональні можливості для багатьох категорій громадян з фізичними вадами отримати необхідну послугу.

Друга причина успіху — це ставка на комунікації. В усіх проявах. На всіх рівнях. Самі словенці стверджують, що якісні комунікації із усіма зацікавленими сторонами — основа вироблення європейської політики. Тому міністерства намагаються максимально залучати всіх до обговорення власних пропозицій, ідей, і знаходити максимально прийнятне рішення.

Третє — це максимальне впровадження найкращих практик в різних сферах управління за принципом «чужого найкращого навчайтесь». Слід відмітити, що розробка законодавчих актів відбувається в основному за допомогою інструментів «кращого регулювання». Величезна увага приділяється оцінці впливу нормативних актів на малий та середній бізнес, можливість створення додаткових адміністративних навантажень на пересічних громадян.

Четверте, це орієнтація на використання ІТ-технологій в державному управлінні. Оновленням, стандартизацією інформаційних рішень для всіх

органів займається цілий директорат Міністерства державного управління Словенії (це близько 200 чоловік). Тому такі поняття як «хмарні технології», «big data» уже стали постійно вживаними серед державних службовців. Впровадження IT-рішень дозволило Словенії запровадити систему інформатизації субсидій населенню, що знизило видатки з бюджету. Приємно вразило, що словенський бізнес починає звертатись до державного сектору з проханням поділитись інформаційними рішеннями.

Остання, п'ята, причину успіху – це орієнтація на проектний підхід до виконання завдань. Крім результативності, це значно підвищило внутрішні комунікації, ефективність використання ресурсів та відкритість самої державної служби. Як показує досвід Словенії, сучасне державне управління має бути максимально відкритим і підзвітним та шукати рішення не лише в собі, а постійно оглядатись навколо. «Бо все що придумано до нас – придумано для нас».

1.3 Чехія

Чехія - суверенна, єдина і демократично правова держава, що заснована на повазі основних прав і свобод людини і громадянина. Чеська Республіка з'явилася 1 січня 1993 року в результаті мирного розподілу Чехословаччини на 2 країни. Саме цього дня набрала чинності конституція, прийнята 16 грудня 1992 року. Структура інститутів влади, також як і конституція, продовжили традиції Чехословаччини, - тієї, якою вона була в період між двома світовими війнами. У цей час країна була процвітаючим островом демократії в бурхливій Європі. За політичним устроєм Чеська Республіка - парламентська. Парламент складається з Палати депутатів (200 місць) і Сенату (81 місце). Депутати обираються на 4 роки, а сенатори – на 6 років, при цьому кожні 2 роки 1/3 з них переобирається. Право обирати мають громадяни Чеської Республіки старше 18 років, а право бути обраними – громадяни Чеської Республіки від 21 року (до парламенту) і від 40 років (у Сенат). Чехія розпочала процес реформування державного управління після Оксамитової революції у 1989 році. Основна увага була зосереджена на децентралізації, створенні широкого спектру місцевих

органів, що дозволило би людям швидше та зручніше отримувати послуги. Також причиною для цього була децентралізація фінансових потоків і відповідальності. З опису реформи бачимо, що: «Державні функції, як правило, повинні здійснюватися переважно тими органами влади, які найближчі до громадян. В процесі надання відповідальності іншому органу влади слід зважувати масштаби і характер завдання та вимоги до результативності й економії». Чеський уряд сприяв підвищенню престижу державного управління в очах громадськості, зменшенню корупції, а також створенню механізму ефективного адміністративного контролю.

Слід наголосити на тих аспектах досвіду Чехії в державному управлінні, які не є прийнятними для впровадження в Україні. В Чеській Республіці населені пункти (відновлені в 1990 році) мають рівну юридичну силу, але можуть бути розділені на 7 основних категорій залежно від їх повноважень - населений пункт із розширеними повноваженнями; населений пункт з уповноваженим муніципалітетом; населений пункт із правом давати дозвіл на будівництво; населений пункт із правом вести книгу реєстрації актів цивільного стану; населений пункт, що оформляє правові документи; населений пункт з Czech POINT (офіс надання державних адміністративних послуг, зокрема з доступу до державних реєстрів) та населений пункт із мінімальним обсягом повноважень управління. Так як ці категорії можуть додатково комбінуватися, нинішня ситуація є не зовсім зрозумілою. Які відмінності між населеними пунктами? Виходячи з назви, деякі послуги доступні тільки в певних населених пунктах, або, точніше, деякі населені пункти надають окремі послуги іншим населеним пунктам. Сільський житель, який хоче побудувати будинок, повинен попросити дозволу у вищестоящому населеному пункті, у якого є повноваження видавати дозвіл на будівництво. Схожі приклади можуть бути приведені і по відношенню до інших категорій. Слід зауважити, що людині, яка не стикається напряду з розподілом повноважень між населеними пунктами, розібратися в даній системі досить складно, оскільки вона не є прозорою і зрозумілою.

2. ЧИМ КОРИСНИЙ УКРАЇНИ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Сьогодні система державного управління на регіональному і районному рівнях України неефективна в частині забезпечення інтересів та потреб населення та новостворених територіальних громад. Такий стан зумовлений низкою факторів, зокрема: невідповідністю інституційної структури державного управління потребам громадян, бізнесу, регіону; відсутністю чіткого законодавчого врегулювання повноважень та функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що має наслідком дублювання їх функцій; надмірною централізацією органів управління тощо. Зважаючи на суспільні потреби, необхідно провести комплекс системних реформ, у тому числі й системи державного управління на районному та регіональному рівнях, забезпечивши їм необхідну наукову основу. Досвід європейських країн у цьому напрямі міг би стати у нагоді при визначенні концептуальних підходів для вирішення завдань адміністративної реформи в Україні.

Досвід Чехії щодо підготовки та проведення реформування адміністративно-територіального устрою свідчить про те, що це досить складний процес, тому потребує зваженого й поміркованого підходу. Позитивні результати здійснення адміністративно-територіальної реформи пов'язані, по-перше, з визначенням оптимальної моделі, яка б поєднувала, з одного боку, повноваження центральних органів влади, необхідні для ефективного реалізації соціально-економічних та політичних реформ у країні, а з іншого – сприяла б розвитку демократії через посилення в політичній системі країни ролі місцевого самоврядування відповідно до норм ЄС. По-друге, важливим є вирішення проблем кваліфікованого кадрового забезпечення функціонування реформованих органів місцевого самоврядування.

Найбільш ефективними для впровадження Європейських стандартів державної служби в Україну, враховуючи досвід Польської Республіки, є такі заходи:

- Проведення досліджень та розроблення пропозицій з державної політики у сфері адміністративної реформи і державної служби.
- Організація публічних кампаній з державної політики.
- Розроблення технічного завдання та управління проектами, спрямованими на модернізацію та удосконалення діяльності апарату органів державної влади України.
- Ведення реєстру державних та адміністративних послуг.

Враховуючи польський досвід, на районному рівні варто запровадити місцеве самоврядування з представницьким виборним органом у формі районної ради, яка формує районні виконавчі органи наділені відповідними повноваженнями в частині комунальної власності та бюджетної сфери. Контролюючі функції в частині забезпечення принципів відповідності нормативно-правовим актам України та господарності на рівні району і області забезпечував би інститут префектів. Впровадження такої моделі управління на рівні району, області забезпечить якісніше публічне управління, ефективне використання бюджетних коштів, розвиток інфраструктури та покращення соціально-економічної ситуації.

Використовуючи досвід Чеської Республіки щодо організації дворівневої системи адміністративного поділу країни можемо запропонувати такі сценарії розвитку адміністративної реформи та місцевого самоврядування в Україні:

- В першому варіанті пріоритетним заходом є трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування - такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг (подібний проект було запропоновано в указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції

адміністративної реформи в Україні», але з акцентом на трьохрівневу структуру управління).

- В другому варіанті вважаємо за потрібне запропонувати впровадження моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні, яка передбачає два рівні місцевого самоврядування – громади (нижчий рівень) і регіони (вищий рівень).

- Третій варіант – залишити існуючі рівні державного управління та місцевого самоврядування, але здійснити перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Цей варіант здається найпростішим в тому плані, що не потребує таких змін в фінансовій і правовій сфері, як два попередні варіанти.

Перелік використаної літератури

1. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали ІХ Міжнар. Наук.-практ. конф., 27 листопада 2014 року – Полтава: ПолтНТУ, 2014
2. Конституція Республіки Польща від 02 квітня 1997 року.
3. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща М.І. Лахижа,- Полтава: ПолтНТУ, 2012
4. План модернізації державного управління : пропозиції щодо проведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / А.Вишневський, В.Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін..-К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу, 2010 рік.
5. Чикаренко І.А. Європейські стандарти публічного управління: регіональний рівень// Вивчення та впровадження і Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: Матеріали ІУ Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю , 24 листопада 2009 року –Ч.1. – Полтава НТУ, 2009 рік.
6. Приклад для України: 5 причин успіху Словенії
<https://uainfo.org/blognews/1514311826-p-yat-prichin-uspihu-sloveniyyi.html>