

НАУКОВІ ДИСКУСІЇ

УЦК 330.101

В.СИМОНЕНКО,
член-кореспондент НАН України, Голова
Рахункової палати України

**РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ:
ФАЛЬСТАРТ ТРИВАЛІСТЮ В 15 РОКІВ ***

Проаналізовано стан розробки і здійснення адміністративної реформи, яка в умовах зміни ролі держави на глобальному рівні разом з комплексною системою адміністративного регулювання має слугувати ключовим чинником гармонізації функцій органів влади, без чого неможливо розробити національну стратегію соціально-економічного розвитку і впровадити механізми її реалізації.

Широка дискусія, яка триває на сторінках журналу "Економіка України", про нову парадигму розвитку нашої держави у XXI ст. стосується багатьох проблем, у тому числі необхідності докорінним чином реорганізувати роботу органів влади, причому одночасно по горизонталі й вертикалі. Маються на увазі адміністративна реформа і розроблена на її основі цілісна система адміністративного регулювання. Уже сам факт наукової дискусії щодо вибору шляху для країни, відлік незалежності якої розпочався 19 років тому, засвідчує, що інсти-туційні структури, покликані визначати стратегію і пріоритети державної політики та впливати на перебіг їхньої реалізації, у нас функціонували неефективно. Саме в тісному переплетенні адміністративної реформи і системи адміністративного регулювання можна створити потужні механізми для втілення стратегії на емпіричному рівні, змінювати функції органів влади, виявляти результативність їхньої роботи, вносити в стратегічні документи залежно від конкретних соціогумані-тарних та соціально-економічних тенденцій потрібні корективи.

Держава в новій ролі

Характер адміністративної реформи якнайтісніше пов'язаний з усвідомленням нової ролі держави у світі, що змінився, і місця України в ньому. Усталена в останні десятиліття модель міжнародно-політичного та економічного устрою справляє вирішальний вплив на суверенітет кожної країни, на вибір нею різноманітних засобів державного регулювання, включаючи інституційні.

Якщо пригадати потрясіння недавньої історії, то Велика депресія 1929— 1933 рр. у США і Друга світова війна мали своїми наслідками посилення державного управління економікою, чого, природно, можна було досягти тільки завдяки створенню інституційних органів, які справляли цілеспрямований вплив на всі сфери соціально-економічних та виробничих відносин.

"Продовження статті "Адміністративне регулювання — найважливіший фактор реформ" (див.: "Економіка України" № 10,2010, с. 4—14), опублікованої в порядку дискусії, яку започаткував академік НАН України В. Ієєць статтею "Ліберально-демократичні засади: курс на модернізацію України" (див.: "Економіка України" № 3,2010, с. 4-20).

Про необхідність дерегулювання почали говорити в Західній Європі та США в 70-ті роки, пояснюючи провали в економіці саме надмірним втручанням держави. Відтоді думка про те, що держава — це завада на шляху прогресу, що її роль треба звести практично до нуля, була догматизована як абсолютна істина, котра не підлягає критиці.

Кардинальні зрушення наприкінці ХХ ст. в техніко-економічному базисі багатьох держав і вступ розвинутих країн у постіндустріальну стадію, охоплення дедалі більших територій планети глобалізаційними процесами не могли не позначитися на формах і методах державного регулювання економіки. Слід також урахувати, що в глобалізованому світі дії уряду будь-якої країни безпосередньо залежать від поведінки сусідів по планеті, від рішень міжнародних організацій. Ступінь свободи знижується, водночас зростає необхідність уніфікувати, гармонізувати та узгоджувати регулятивні функції між країнами¹. Ці нові - глобалізаційні аспекти обов'язково мають братися до уваги при визначенні стратегії адміністративної реформи та розробці механізмів її втілення в життя.

Деякі дослідники висловлюють думку, що економічна глобалізація означає кінець національної держави як суверенного суб'єкта на міжнародному полі і як інституту монопольної влади в межах власної країни. Є також інші думки, а саме, що глобалізація не зменшує ролі національної держави ні всередині країн, ні на міжнародній арені². Співробітник Інституту світової економіки і міжнародних відносин РАН, доктор економічних наук Ю. Шишков зазначає, що до фундаментальних характеристик процесу глобалізації належать розмивання та ослаблення регулятивних функцій національної держави і перехід цієї традиційної організації світового соціуму в нову форму. Очевидно, що вона стосується регулювання суспільних та економічних відносин на наднаціональному рівні, але при цьому кожна країна повинна відстоювати свою національну безпеку і власні державні інтереси³.

До переосмислення ролі держави привела і світова економічна криза, яка показала, що діюча модель глобального регулювання валютно-фінансової сфери силами МВФ, "Великої сімки" і "Двадцятки міністрів фінансів" виявилася неефективною. За оцінкою вчених, криза посилила розбалансованість фінансових потоків, що наростала роками, зачепивши і країни з дефіцитом платіжних балансів (його стало важче перекивати), і країни з їх профіцитом (де криза спричинила скорочення експортних можливостей). На думку Д. Коена, члена Ради з економічного аналізу при прем'єр-міністрі Франції, ми спостерігаємо наразі не "кризу ХХ сторіччя, яка заблукала в сторіччі ХХІ", а першу кризу глобалізації, передумови до якої формувалися у 80-ті роки, коли "фінансова революція поставила над підприємствами Біржу", створивши тим самим новий стиль управління. Характер роботи фірм як господарюючих суб'єктів змінився порівняно з 50—60-ми роками ХХ ст.: в основу основ було поставлено негайний зиск — "бонус править балом"⁴. Ці висновки, на мій погляд, є слушними і для оцінки ситуації в Україні. У нас, як і раніше, визнається найважливішим секто-

¹ Див.: Осадчая И. Постиндустриальная экономика: меняется ли роль государства? "Мировая экономика и международные отношения" № 5, 2009, с. 31-42.

² Див.: Загашвили В. Государство на новом этапе экономической глобализации. "Мировая экономика и международные отношения" № 5, 2009, с. 43-51.

³ Див.: Шишков Ю. Государство в эпоху глобализации. "Мировая экономика и международные отношения" № 1, 2010, с. 3—13.

⁴ Див.: Клинов А. Возвращение государства: "скорая помощь" в кризисе или устойчивая тенденция? "Мировая экономика и международные отношения" № 5, 2010, с. 18-31.

ром економіки фінансово-банківський, тим часом як виробнича сфера, що створює справжні матеріальні блага, усе ще пущена в непам'ять.

Останнім часом з'являються нові фактори, які вимагають державного впливу. До них можна віднести стрімке розширення монополій, діяльність котрих вступає в суперечність з принципами справедливої конкуренції; широке поглинання внутрішнього ринку іноземними компаніями та витіснення національних виробників; перетворення виробничої сфери країни в сировинний придаток, моральне, та фізичне спрацювання основного капіталу. Крім того, державної участі потребують створення нової інфраструктури загальнонаціонального значення, - мова йде про транспортні магістралі, водопостачання, енергозабезпечення, телекомунікації, підтримку сфери освіти й медицини, про "економіку знань" тощо. Не менш важливим об'єктом державного регулювання мають залишатися інноваційно-інвестиційна, бюджетна, податкова і монетарно-валютна системи. Сьогодні кожна країна, будучи високоінтегрованою в міжнародний рух капіталу і цінних паперів, відчуває на собі будь-які коливання цього ринку. Під державним наглядом мають перебувати розподіл доходів, міграція трудових ресурсів, процеси капіталоутворення, канали руху фінансових ресурсів (а надто їхня втеча з метою безконтрольного привласнення).

Цілком очевидно, що необхідність посилити лояльне державне втручання продиктована зовнішніми факторами, і це вимагає тісної взаємодії регулятивних інститутів, які існують усередині країни, з подібними інститутами інших країн для вироблення спільної стратегічної позиції.

Нині у світі відбуваються *два різноспришованих процеси: з одного боку, посилюється державне втручання в певні сфери соціально-економічного життя суспільства, а з другого — звужується обсяг функцій держави, ті чи інші її повноваження автоматично переходять до міждержавних регулятивних структур*. А оскільки поле діяльності кожної держави у своїй власній країні поступово звужується, остільки має розширюватися її міжнародна участь у виробленні стратегій на глобальному рівні. Це має безпосереднє відношення до системи адміністративного регулювання, об'єктом якої є цілі розвитку держави, стратегії прогресу країни, функції управління і повноваження органів влади в проведенні внутрішньої та зовнішньої політики⁵ з метою захисту національних інтересів.

У світлі викладеного постає логічне запитання: як в умовах звуження сфери національного державного регулювання і поступового переходу окремих функцій на міждержавний рівень належить сприймати **державний суверенітет**, що тривалий час практично й теоретично означав верховенство держави в ключових сферах життя країни? Саме це поняття має два значення: розрізняють суверенітет внутрішній, тобто верховенство влади уряду всередині держави та абсолютне його право керувати соціально-економічним розвитком, і зовнішній, котрий передбачає невтручання інших країн у справи держави й у визначення її внутрішньої та зовнішньої політики. Проте досягнення науково-технічного прогресу, інтернаціоналізація світової економіки, встановлення тісної взаємозалежності держав в економіко-фінансовій сфері, висока регіональна інтеграція, а також зміцнення транснаціональної відтворювальної структури зумовили те, що система міждержавних відносин набула кардинально нової якості.

Сучасні ключові параметри міжнародних відносин істотно відрізняються від тих, які передбачалися традиційною Вестфальською моделлю, згідно з якою їхніми суб'єктами були суверенні держави, тобто такі, що мають верховну вла-

⁵ Див. мою попередню статтю.

ду у внутрішній і зовнішній політиці (до речі, ця модель проіснувала в незмінному вигляді від середини XVII ст. понад 300 років). Її постулати формували цілісний комплекс центросилових взаємодій різних держав. Об'єктом відносин був розподіл міжнародно-політичного впливу (могутності), головною підоймою якого слугувало взаємне політико-економічне (і воєнне) стримування держав. Так забезпечувалося збереження силової рівноваги і підтримувався збалансований розподіл впливу між державами. Аж до кінця XX ст. ці підходи розглядались як головна умова додержання принципу суверенної рівності держав. Але вже з кінця 80-х років світові відносини визначаються новими механізмами політичного й господарського регулювання, котрі, як правило, функціонують у рамках неформального стабільного співробітництва різних груп країн і мають на меті забезпечити ефективність глобальних процесів, зберігаючи колективний домінуючий вплив лідерів¹. Ще раз підкреслюю, що ядро такої системи утворюють економіки високорозвинутих країн і транснаціональні актори. Сьогодні основними інституційними суб'єктами світових відносин є ООН, СОТ, МВФ, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, Лондонський і Паризький клуби кредиторів, регіональні інтеграційні утворення (наприклад, ЄС) та інші структури, побудовані за галузевим, функціональним або територіальним принципом. Сюди ж слід віднести й Організацію з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), яка об'єднує близько 30 провідних країн, "Велику вісімку", а також "Групу 20-ти", сформовану для узгодження стабілізаційних заходів з подолання світової кризи. У результаті, як бачимо, утворився доволі представницький і потужний "світовий уряд", який, за логікою речей, має відповідати за світовий порядок, стабільність і загальне благополуччя.

Унаслідок таких кардинальних змін будь-яка держава перетворюється в рядового учасника регіональної (глобальної) політики і передає частину своїх регулятивних функцій колективному органу. Наочний тому приклад — ЄС, 27 членів якого передали значну частину свого суверенітету наднаціональним інститутам не тільки в регулюванні торгівлі з третіми країнами, а й у сферах валютно-фінансовій, аграрній, оплати праці і багатьох інших. (Підкреслюю, що податково-бюджетна політика в країнах ЄС, на відміну від грошово-кредитної, залишилася під контролем самих держав.) Резюмуючи, можна сказати, що у світі спостерігається розвиток так званої універсалістської моделі міжнародного політичного устрою на регіональному рівні на ґрунті добровільної міждержавної інтеграції та кооперації.

Ще більш масштабний приклад переходу регулятивних функцій з національного на наднаціональний рівень, щоправда, у порівняно вузькій сфері міжнародних економічних відносин, - Світова організація торгівлі, яка охопила понад 150 держав. На наших очах регулятивні повноваження національної держави поступово звужуються, а колективні - розширюються. Тому, на думку експертів, на фоні глобалізації, комплексної взаємозалежності високорозвинутих країн, регіональної інтеграції державний суверенітет уже не є абсолютно недоторканою категорією, зміст цього поняття зазнав змін. Але при цьому дії влади щодо **забезпечення суверенітету переходять у нову якість: триває постійний пошук механізмів, покликаних забезпечити державні інтереси та національну безпеку**

Особливістю останніх десятиліть є те, що свобода дій національної влади дедалі більше обмежується з підвищенням рівня техніко-економічного розвитку

¹ Докладніше див.: З у й к о в Р. Вестфальская система межгосударственных отношений: критерии и трансформации. "Мировая экономика и международные отношения" № 3, 2010, с. 13-27.

ку країн. У наші дні більш як половина продукту глобального виробництва включена в міжнародний обмін. Стрімко зростає міжнародна міграція капіталів. Усе тіснішою стає залежність між індустріальним потенціалом і широтою економічних, політичних, культурних зв'язків окремих країн. Але чим більш бага-тофакторними є впливи ззовні на національне життя, чим менш автономною стає держава в проведенні своєї внутрішньої та зовнішньої політики, тим винахідливішою вона має бути в досягненні цілей². Роль "спритного гравця" на світовій арені мають виконувати інститути публічної влади. Тому, здавалось би, не зовсім співзвучні міркування про характер світових відносин, з одного боку, й адміністративної реформи в Україні, з другого боку, насправді безпосередньо визначаються глобальним контекстом. Оскільки комплексна адміністративна реформа включає реформування публічної адміністрації (центральної влади та державної служби), адміністративно-територіального устрою та органів місцевого самоврядування³, оскільки вона є ключовою ланкою у формуванні зовнішньої та внутрішньої політики нашої (і будь-якої) держави. Про те, як мистецьки імітувалася підготовка цієї реформи в Україні і про готовність функціонерів від влади фахово брати участь у виробленні стратегії на національному й наднаціональному рівнях (а коли треба, і протистояти небезпечним глобалізаційним викликам), буде сказано далі.

"Етапи великого шляху"

Про необхідність провести глибоку адміністративну реформу заявив Президент України у своєму Зверненні до Верховної Ради в березні 1997 р. Початком цієї роботи можна вважати вихід президентського Указу в жовтні 1997 р. № 1089 "Про Державну комісію щодо проведення в Україні адміністративної реформи".

Принципи оновлення публічної влади були закладені Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні". Ставилася мета поетапно створити дійову систему державного управління, яка дала би Україні змогу стати розвинутою, інтегрованою у світове господарство, правовою європейською державою з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури і демократії. Ключову роль у цьому мали відіграти інституційні структури загальнодержавного і територіального значення, функція яких — виконувати конкретні завдання в цьому напрямі.

Згадана Державна комісія була створена наприкінці 1997 р. Одночасно Прем'єр-міністрові України було дано повноваження координувати реформу в цілому, а на Віце-прем'єр-міністра з питань економіки поклалися функції її проведення в центральних органах виконавчої влади. Але Державна комісія з різних причин пропрацювала тільки рік, так і не використавши своїх повноважень.

У вересні 1998 р. було покладено початок роздвоєнню (а точніше, розмноженню) керівних органів. Так, з'явилися робочі групи: 1) з проведення реформи центральних органів виконавчої влади (керівник - Віце-прем'єр-міністр з питань економіки); 2) з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби (керівник - Глава Адміністрації Президента). Таким чином, виникли вже два координаційних

² Див.: Ш и ш к о в Ю. Знач, праця.

•Див.: Административная реформа в Украине: современное состояние, проблемы и перспективы. Днепропетровск, "Монолит", 2009, 384 с.

центри, що призвело до дуалізму в повноваженнях та функціях, а також до утворення "осередку впливу" поза сферою виконавчої влади. Суспільство знову ж таки не одержало реальних результатів від цієї двополярності.

У 2000 р. здійснюється нова спроба в руслі організаційних змін: створюються вже три (!) консультативно-дорадчих органи при Президенті України, а саме: 1) Комісія з питань адміністративно-територіального устрою; 2) Координаційна рада з питань державної служби під керівництвом Глави Адміністрації Президента; 3) Національна рада щодо узгодження діяльності загальнодержавних та регіональних органів і органів місцевого самоврядування на чолі з Президентом України. Водночас Першому віце-прем'єр-міністру було дано повноваження здійснювати контроль за реформуванням органів виконавчої влади (він був також заступником голови першого з трьох названих органів, а Прем'єр-міністр України — одним із заступників керівника третього органу). Крім того, у Секретаріаті Кабінету Міністрів України тоді ж з'явилося Управління адміністративної реформи.

Як бачимо, 2000-й рік позначений створенням дуже складної, локально-фрагментарної, нецілісної моделі організаційної структури, яку характеризувало розпорошення повноважень між кількома центрами розробки стратегії. Таким чином, знову не було сформовано єдиний ідеологічний та координаційний центр, хоча всім було зрозуміло, що саме його відсутність і не дала змоги активізувати реформу раніше.

У травні 2001 р. було впроваджено посаду Уповноваженого Президента з питань адміністративної реформи, а функції секретаріату Державної комісії з її проведення (нагадаю: комісія була створена в жовтні 1997 р.) перейшли до новоствореного при Адміністрації Президента Управління з питань адміністративної реформи (у липні 2001 р.). Проте і ці заходи не принесли жодних зрушень, бо статус Уповноваженого не дозволяв здійснювати загальну координацію реформ. У червні 2003 р. цю посаду було ліквідовано.

Перший крок у законодавчому забезпеченні реформ було здійснено тільки через 4 роки після їхнього "старту", коли Указом Президента України від 29 травня 2001 р. № 345 "Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні" урядові було доручено розробити 5 проектів законів - "Про Кабінет Міністрів України", "Про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади", "Про адміністративно-територіальний устрій", "Про Раду Міністрів Автономної Республіки Крим", "Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб". Проте з названих 5 проектів був прийнятий лише перший (у грудні 2006 р., з внесенням змін у травні 2008 р.); нова його редакція ухвалена в жовтні поточного року після скасування Конституційним Судом України політичної реформи 2004 р. Усі інші питання залишилися законодавчо не врегульованими досі.

На початку 2005 р. мала місце спроба створити модель з урядовим координаційним центром. У Кабінеті Міністрів України впровадили посаду Віце-прем'єр-міністра з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи, до чийх обов'язків входили визначення політики адміністративного управління, організація та координація роботи всіх органів у цій сфері. Але і ця модель була недовговічною: вона проіснувала лише до вересня 2005 р. У тому ж році в Секретаріаті Президента України з початком каденції нового Президента було ліквідовано Управління з питань адміністративної реформи і Національну раду щодо узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та органів місце

вого самоврядування. Натомість було створено Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку як консультативно-дорадчий орган. Але вже в травні 2006 р. замість нього з'явилася Національна рада з питань державного управління і місцевого самоврядування на чолі з Президентом України. А в лютому 2008 р. і цей орган було розпущено, виникла нова структура - Національна рада з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування при Президенті України. В уряді організаційні повноваження щодо адмінреформи було покладено на Міністра Кабміну й апарат Управління адміністративної реформи.

У 2010 р. з початком каденції нинішнього Президента розпочато роботу в іншому форматі. У рамках програми економічних реформ на 2010-2014 рр. "Благополучне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада" при Комітеті економічних реформ створили спеціальну робочу групу для реформування державної служби і системи органів державної виконавчої влади під керівництвом Міністра юстиції України, а також за участю юридичного департаменту Кабінету Міністрів України, Головного управління державної служби України і регіональних комітетів реформ. Можна очікувати, що справа нарешті зрушить з місця і продовжиться на цілком новому якісному рівні (зокрема, в напрямі наближення механізмів державного управління до стандартів ЄС).

Отже, саме багатоступінчастість, багат шаровість, нераціональність, частота створення та скасування керівних структур багато в чому загальмували здійснення адміністративної реформи. Таке враження, що всі зусилля зводилися лише до безперервного утворення, а потім ліквідації комітетів, комісій, рад, управлінь на різних рівнях, це засвідчено наведеною вище хронологією. Не було створено оптимальну модель організаційної структури забезпечення адміністративної реформи, з єдиним координаційним центром загальнодержавного значення та регіональними координаційними центрами, з прагматичним консенсусом у взаємодії Президента, Уряду, Парламенту, органів центральної влади і місцевого самоврядування.

Крім того, часті зміни в складі "дійових осіб" не дали змоги організувати на загальнодержавному й регіональному рівнях *функціональне обстеження органів виконавчої влади* із затвердженням їхніх організаційних структур. Таке завдання поставила названа вище Концепція, і його можна з повним правом вважати альфою та омегою адміністративної реформи, бо без чіткого впорядкування функціональних повноважень неможливо визначити необхідно-достатній перелік міністерств, граничну чисельність управлінського персоналу всіх рівнів тощо.

Указами Президента України від 11 лютого 2000 р. № 208 "Про підвищення ефективності системи державної служби" та від 5 березня 2004 р. № 278 "Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" ця справа доручалася урядові, а методичне забезпечення покладалося на Головне управління державної служби України. У середині 2005 р. ця установа затвердила "Порядок проведення функціонального обстеження органів державної влади", а рекомендації щодо місцевих органів виконавчої влади були затверджені тільки у 2007 р. Протягом 2006-2007 рр. проводилися функціональні обстеження окремих центральних та місцевих органів виконавчої влади, у 2008 р. - у зв'язку з підготовкою до фіналу чемпіонату Європи 2012 р. з футболу У 2009 р. на основі вдосконаленої методики та Реєстру державних функцій було здійснено секторне дослідження органів праці та соціального захисту населення.

Не відповідає вимогам часу і схема, затверджена президентським Указом від 15 грудня 1999 р. № 1572 "Про систему центральних органів виконавчої влади

ди". Вона включає 15 міністерств, керівники яких входять до складу Кабінету Міністрів України, 20 державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, статус котрих прирівнюється до Державного комітету України, а також 11 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; крім того, у ній виділено 11 органів, діяльність яких спрямовується та координується Кабміном через відповідних міністрів. За період незалежності система центральних органів виконавчої влади зазнала понад 350 трансформацій (створення, ліквідація, реорганізація). Тільки з 2000 р. схема, про яку йдеться, змінювалася 45 разів. Чергова зміна відбулася у квітні 2007 р.

Підкреслю, що з травня 2007 р. утворення, ліквідація та реорганізація органів відбувалися без внесення відповідних змін у схему. Тому включений в неї перелік центральних органів виконавчої влади не відповідає чинним нормативним вимогам. Протягом ряду років уряд не вживав заходів до впорядкування структури і підлеглості центральних органів виконавчої влади, незважаючи на передачу із січня 2006 р. всіх повноважень щодо утворення, ліквідації та реорганізації центральних органів виконавчої влади Кабінету Міністрів України. Від дня затвердження схеми кількість центральних органів виконавчої влади збільшилася на 31 од., або на 32%, і сьогодні налічує 127 од.

Наразі єдина система центральних органів виконавчої влади, порядок їхньої взаємодії та підпорядкування законодавчо не затверджені. Це створює ґрунт для паралелізму, неузгодженості керівних та управлінських функцій, а також дублювання роботи новостворених і вже існуючих органів влади. Немає чіткого механізму передання функцій ліквідованих органів новоствореним інститутам; зазначена обставина, у свою чергу, призводить до того, що повністю або частково дублюються повноваження, а самі структури, аналогічні за функціональним призначенням, відрізняються лише назвами. Можна констатувати, що в *органах влади не додержується професійна спадковість, відсутня стабільність у роботі апарату, не зберігається "інституційна пам'ять"*.

Головне управління державної служби України у 2009-2010 рр. розробило пропозиції щодо оптимізації системи і структур центральних органів виконавчої влади на основі функціонального принципу й узагальнення типових функцій органу влади, які включають: формування державної політики, затвердження нормативно-правових актів, контроль і моніторинг у певній сфері діяльності, надання державних послуг, управління державним майном. Пропозиції передбачають організацію виконавчої влади на трьох рівнях: 1-й рівень - Кабінет Міністрів України; 2-й - міністерства України і національні комісії; 3-й - державні служби, державні інспекції та державні агентства. Оpubлікований " План модернізації державного управління "⁴, відповідно до задуму авторів, дасть змогу реалізувати ключові завдання розбудови сервісної держави в Україні.

Висновки

Від просування адміністративної реформи безпосередньо залежать кардинальні зміни також в інших сферах життя країни. За період понад 10 років було прийнято близько 100 нормативно-правових документів стосовно системи державного управління, створено багато організаційних структур для забезпечення адміністративної реформи. Але конкретних досягнень у цій справі немає.

⁴ Вишневецький А., Афанасьева В., Гекалюк Р. (та ін.). План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування. К., Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010, 396 с.

Інакше кажучи, в Україні не оптимізується система державного управління, не вдосконалюються адміністративно-управлінські процеси для виконання державних функцій, не поліпшується якість ухвалюваних рішень, які тісно пов'язані з набором та обсягом повноважень держави.

Результати дослідження, проведеного Рахунковою палатою, показали, що зроблені кроки в напрямі адміністративної реформи можна асоціювати зі стратегією, що дістала умовну назву "Рантьє"¹⁰, коли дії влади і функціональних структур зводяться тільки до централізації та перерозподілу бюджетних коштів, а також використання природної ренти. Це, у свою чергу, призводить до зростання соціальних зобов'язань та державного боргу (що й спостерігається у нас протягом багатьох років). Також почасти реалізовувався сценарій під умовною назвою "Мобілізація", тобто мали місце перерозподіл ресурсів та їх концентрація в певних секторах економіки. У скороченому вигляді здійснювався також сценарій "Інерція", що свідчить, з одного боку, про тактичне маневрування уряду між групами бізнес-інтересів, а з другого — про вирішення проблем соціальної нерівності в міру їх загострення, без застосування механізмів завчасного запобігання. Не було задіяно стратегію "Модернізація". Аналіз показав, що в Україні не практикувалася поступова зміна інституційних механізмів з формуванням нових правил функціонування центральних та місцевих органів влади. Як можна судити з матеріалів дослідження, **домінував кадровий інструментарій**, що дістало свій прояв, крім усього іншого, в регулярній ротатії персоналу та погіршенні якості адміністративних послуг. Не було включено технологічний інструментарій, тобто набір управлінських технологій, що раціоналізують діяльність органів влади, хоча адміністративна реформа має бути від самого початку націлена на технологічний підхід. Відсутність управлінських технологій різко знизила ефект від використання бюджетних коштів (що й виявила Рахункова палата). Фактично не застосовувався інституційний інструментарій, який передбачає створення стійких інститутів громадської участі в процесах підготовки, прийняття і коригування управлінських рішень, а також формування зворотного зв'язку для широкої взаємодії органів влади із спільнотою. До речі, саме з інституціоналістів значною мірою склався "мозковий центр" реалізації нового курсу реформ Президента США Ф. Рузвельта. Відоме визначення інституту як "способу думати і діяти" (вираз Т. Веблена), вбудованого в "колективну, спільну дію" (Дж. Коммонс)¹¹, підтверджує те, що державні інститути відіграють ключову роль у суспільному розвитку. Усвідомити це вельми важливо, оскільки парадокс ринків, на думку відомого гарвардського економіста Д. Род-ріка, полягає в тому, що процвітають вони не в умовах повної свободи від держави (*laissez-faire*), а під постійним та уважним наглядом публічних інститутів.

Для того щоб надати адміністративній реформі кардинально нового змісту та якнайшвидше активізувати її, необхідно:

- визначити на адміністративно-правовому рівні категорію "управління" і оптимальне співвідношення між централізацією та децентралізацією управлінських функцій. У Конституції України не визначено сфери державного управ-

¹⁰ Російські автори серед пріоритетів проведення соціально-економічної, а також адміністративної реформи виділили чотири стратегії: "Інерція", "Рантьє", "Мобілізація", "Модернізація". (Див.: Шаститко А., Афонцев С. Плаксин С. Структурные альтернативы социально-экономического развития России. "Вопросы экономики" № 1, 2008, с. 71-85).

¹¹ Див.: Московский А. Институционализм: теория, основа принятия решений, метод критики. "Вопросы экономики" № 3, 2009, с. 110—124.

ління в різних секторах економіки, а на практиці регулювання переважно зводиться до державного сектору;

- забезпечити дійову правову базу і підвищити відповідальність за стан реформи з боку як органів влади, так і персональну вищих посадових осіб;

- розробити методики й критерії оцінки ефективності державного управління на загальнодержавному і місцевому рівнях;

- сформувати раціональну модель організаційної структури забезпечення адміністративної реформи з єдиним координаційним центром;

- розробити чіткі механізми взаємодії та колективного прийняття рішень з управління адміністративною реформою між Президентом України, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, місцевими органами самоврядування, громадськими організаціями;

- визначити з урахуванням тенденцій соціально-економічного розвитку українського суспільства напрями реформи адміністративно-територіального устрою, центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- здійснити функціональне обстеження центральних та місцевих органів виконавчої влади. На базі результату* розробити план заходів з упорядкування структури, схеми підпорядкування центральних органів виконавчої влади, оптимізації чисельності працівників їхніх апаратів і витрат державного бюджету на забезпечення діяльності цих органів;

- прискорити розробку законопроектів "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади" і "Про адміністративні послуги";

- затвердити у встановленому порядку довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців;

- розробити механізм визначення асигнувань на забезпечення діяльності органів державного управління з бюджетів усіх рівнів;

- затвердити єдиний порядок одержання та використання центральними органами виконавчої влади коштів від надання платних послуг і сформувати Реєстр державних та адміністративних послуг.

Ці завдання можна назвати першочерговими. Активна позиція всіх гілок влади в нагальному проведенні адміністративної реформи має дістати свій прояв у постановці нових завдань, які логічно випливають з ролі держави в сучасному світі та розширення повноважень публічної адміністрації у визначенні пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики в ім'я благополуччя держави та її громадян.

Стаття надійшла до редакції 10 вересня 2010 р.