

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ**

Сучасний період розвитку Української держави обумовлений потребою розробки оптимальної моделі вдосконалення державного управління. Відмова від тоталітарної моделі державного будівництва ставить проблему організації політико-адміністративних відносин на нових демократичних засадах. Ця проблема надзвичайно актуалізувалася в перші роки державної незалежності України, але її актуальність не зменшилася і донині.

Різні аспекти даної проблеми привертала увагу вітчизняних політиків. Про них багато говорили і писали Президент України В.А.Ющенко та інші видатні державці. Багато уваги цим проблемам приділяли вітчизняні учені в галузі державного управління: О.Л.Валевський, М.Ф.Головатий, В.М.Князєв, В.І.Луговий, П.І.Надолішній, Н.Р.Нижник, В.А.Ребкало, В.В.Токовенко, В.А.Шахов, Л.Є.Шкляр та інші.

Проте, практика демократичного державного будівництва в Україні показала, що у сфері збалансування функцій державного управління не можна покладатися лише на екстраполяцію підходів, накопичених у практиці демократичного державотворення розвинених країн. Світові демократичні традиції обов'язково слід адаптувати до українських реалій. Цій науковій проблемі було присвячене експертне дослідження за темою "Аналітично-інформаційне забезпечення проблем реформування органів виконавчої влади та підвищення ефективності механізмів державного управління", яке здійснювалося автором в 2004 році. В якості експертів залучені державні службовці, переважно середньої управлінської ланки (III – V категорії посад) – всі з вищою освітою. Всього в опитуванні взяло участь сто осіб (жінок – 70 осіб, чоловіків – 30 осіб).

Експертне опитування здійснювалося шляхом письмового анонімного анкетування. Учасникам було запропоновано відповісти на ряд запитань, сформульованих у відповідності до завдань і висновків основного дослідження. Відповіді ранжувалися за однотипною п'ятибальною шкалою.

До першого блоку запитань: "В якій мірі в Україні проявляються риси типові для пострадянської адміністративної системи?", були запропоновані перелік впливових факторів і оцінна шкала в діапазоні від 1 – "загрожують демократії" до 5 – "найбільше сприяють". Отримано наступні результати:

Вплив бюрократизації в національній адміністративно-управлінській системі, на думку 75% експертів, проявляється в негативному плані. Однак лише 9% зазначили, що це явище загрожує демократії, а відповідно 16% зазначили, що це явище зовсім не впливає на діяльність держави. Бюрократія (або за М. Вебером – "раціональна бюрократія") насправді є невід'ємною складовою державного управління, однак, міра її впливу безпосередньо на прийняття управлінських а, тим більше, політичних рішень не повинна перевищувати раціональні межі, окреслені формою і процедурою прийняття

цих рішень. Там, де бюрократія сприяє налагодженню стандартних, чітких процедур, в тому числі – надання громадянам державно-управлінських послуг, відповідно – сприяє розвитку прозорості та відкритості державної влади, вона (бюрократія) є раціональною. Коли процедури і форми підміняють рішення – бюрократія починає загрожувати демократії. Тому на сучасному етапі адміністративної реформи важливо здійснювати постійний моніторинг стану бюрократизації адміністративної системи. За даними цього експертного опитування можна зробити висновок, що процес бюрократизації адміністративної системи України тільки но почав набувати раціональних рис.

Перше місце в негативному рейтингу впливу на адміністративну систему посідає відсутність стратегічного планування. Так вважає 78% експертів. Ще 13% зазначають, що це явище в Україні загрожує демократії. Про відсутність в адміністративній системі України планування взагалі звичайно мова не йде. Всіляких планів на всіх рівнях адміністративної системи більш ніж достатньо. Акцент у цьому питанні робиться саме на відсутність ознак стратегії у такого роду плануванні.

Наступним у негативному рейтингу відзначено "недовіру суспільства до влади" – 63% експертів. Цей показник певно був би ще вищим, якби проводилося звичайне соціологічне опитування "пересічних громадян" – прикладів таких опитувань у вітчизняній літературі достатньо. Однак, якщо державні службовці звернули увагу на це явище, модна обґрунтовано припустити, що із суспільною недовірою до влади вони стикаються досить часто при виконанні своїх службових обов'язків.

Насправді, навіть зовнішні вороги не загрожують державі настільки, наскільки загрожує втрата довіри власного народу. Отже не дивно, що 30% експертів звернули увагу на те, що недовіра суспільства до влади загрожує демократії в країні.

З числа запропонованих в контексті розвитку адміністративної системи запитань, найбільшу загрозу для демократії в країні експерти відзначили у неконтрольованості влади – 48%, ще 45% вважають, що це явище негативно впливає на державне управління.

Поряд з тим, систему адміністративного контролю в Україні аж ніяк не можна назвати слабкою. Тут вірогідно мова йде про пошук принципово нових моделей та механізмів адміністративного контролю, який повинен не гальмувати і ще більше заплутувати і без того надто складну систему прийняття управлінських рішень, а навпаки – сприяти її роботі.

Відсутність чіткої вертикалі виконавчої влади на думку 60% експертів здійснює негативний вплив на адміністративну систему. З цією думкою корелюються інші рейтинги негативного впливу:

- централізація управління – 51%;
- слабкість місцевого самоврядування – 60%.

Поряд з тим, децентралізація управління, на думку 39% опитаних буде позитивно впливати та найбільше сприяти (7%) розвитку демократичної

адміністративної системи. Жоден із опитаних не заявив, що децентралізація управління зашкодить демократії.

Другий блок запитань містив в собі узагальнююче твердження: "Чи відбулася ґрунтовна зміна у функціонуванні органів державної влади й вони відповідають умовам ринкової економіки та громадянського суспільства, можуть плідно співпрацювати з його інститутами?", та перелік складових адміністративної реформи, задекларованих в якості її цілей. Ці складові було запропоновано оцінити за 5-ти бальною шкалою: від 1 – "досягнуто протилежного результату", де 3 – означає – "частково досягнуто позитивного результату" і 5 – "досягнення перевищують очікування".

На думку 91% експертів адміністративна реформа в Україні частково досягнула позитивного результату, зокрема:

- відпрацьовано схеми підзвітності структур виконавчої влади (75%);
- створено розвинену систему державної служби (64%);
- відбулася професіоналізація державної служби (58%);
- підвищилася роль регіональних і місцевих органів влади (51%);
- відбувся розподіл політичних та адміністративних посад (45%).

Лише порівняно невеликі частки опитаних (1 – 4%) по деяких цілях адміністративної реформи відзначали, що "досягнення перевищують очікування". Так само, як і у більшості випадків із твердженням, що "досягнуто протилежного результату". Однак, думкою експертів про те, що протилежного, у порівнянні із цілями адміністративної реформи, результату досягли: зменшення бюджетних витрат на утримання апарату (21%); запровадження демократичної ідеології державної влади (18%) та встановлення партнерських стосунків органів державної влади з громадянами (12%), не варто нехтувати.

Стосовно інших цілей, рейтинг відсутності досягнень перевищує рейтинг позитивного результату. Він склав, щодо:

- впровадження процедур адміністративних апеляцій – 60%;
- чіткого розподілу відповідальності та повноважень між усіма управлінськими рівнями – 56%;
- впровадження критеріїв якості державних управлінських послуг – 49%;
- прозорість і чіткість процедур прийняття рішень – 49%;
- мінімізації адміністративно-командної системи – 45%.

Разом з тим, такі оцінки дають підстави стверджувати, що адміністративна реформа в Україні досягла певних позитивних результатів і може розвиватися у правильному напрямі.

Наступний блок запитань стосувався ефективності роботи інструментів та механізмів адміністративної реформи. При відповіді на ці запитання була запропонована п'ятибальна шкала, де: 1 – "заважає", 3 – "не впливає" і 5 – "прискорює".

На жаль, найвища оцінка роботи механізмів реформи у думці експертів зустрічалася не часто. В числі опитаних, 9% відзначили, що фінансове забезпечення прискорює хід реформи, але, як було з'ясовано в наступному

інтерв'ю, при такій високій оцінці у експертів йшлося не про сучасний стан фінансового забезпечення, а про потенційні можливості високого позитивного впливу повноцінного фінансового забезпечення адміністративної реформи в майбутньому. Поряд з тим, в числі наведених в анкеті механізмів реформування, експерти не відзначили жодного, який на їх думку в сучасній ситуації заважав би здійсненню адміністративної реформи.

Загалом, на думку експертів, адміністративній реформі в Україні сприяють:

- консультації з експертами Європейського Союзу – 75%;
- наукове забезпечення – 70%;
- міжнародна технічна допомога – 51%;
- кадрове забезпечення – 48%;
- інститути управління реформою – 33%.

В своєму сучасному стані реформу гальмують у більшій мірі, ніж сприяють:

- фінансове забезпечення – 34%;
- правова база – 31%.

За результатами опитування, найбільш актуальними для аналізу вдаються ті дані, за якими показники негативного впливу перевищують позитивні, або, ті, що свідчать про відсутність впливу на перебіг адміністративної реформи з боку тих механізмів, які власно мають бути найбільш впливовими.

Так, сукупний негативний показник кадрового забезпечення реформи (52%), як, вірогідно і всієї адміністративної системи загалом, перевищує показник сприяння (48%). За позитивно-прискорюючий характер цього механізму на сучасному етапі висловилося лише 3% опитаних. Подібний результат привертає увагу і в тому сенсі, що за умови позитивного впливу навіть всіх інших механізмів, нерозв'язані кадрові питання насправді й далі будуть значною мірою гальмувати будь яку реформу.

Не може не впливати на хід реформи її фінансове забезпечення. Про гіпотетично позитивний характер такого впливу вже йшлося вище. Разом з тим, сучасний стан фінансового забезпечення реформи не відповідає її потребам, про що свідчить низький показник позитивного впливу (34%) і навпаки високий показник "гальмування" (36%). При відсутності власного фінансового забезпечення, навіть за умови залучення міжнародної технічної допомоги (показник позитивного впливу якої теж не є досить високим – 51%), жодна реформа не буде розвиватися в конструктивному руслі.

Вражає баланс у показниках впливовості інститутів адміністративної реформи. На перший погляд, інститути адміністративної реформи повинні виступати основним, найбільш впливовим інструментом переобладнання системи. Однак, експерти вважають (64%), що ці державні утворення, покликані забезпечити позитивний хід реформи, практично на неї не впливають!

Нарешті, сучасна правова база не тільки не сприяє, а переважно, на думку експертів (42%), гальмує хід адміністративної реформи.

Вищевикладене дозволяє зробити висновок, що на сучасному етапі гіпотетично найбільш впливові й ефективні механізми адміністративної реформи не лише задіяні не в повній мірі, а й працюють переважно на зворотній результат. Цим, власно, можуть бути пояснені й низькі рейтингові результати у досягненні мети та цілей адміністративної реформи загалом.

На риторичне питання: "Чому не працюють зазначені механізми та інструменти реформи?" мав відповісти наступний блок запитань, що стосувалися дотримання принципів формування ефективної виконавчої влади в Україні, притаманних демократичному державотворчому процесові.

В узагальненому вигляді 78% експертів зазначили, що дотримання цих принципів в Україні на сучасному етапі забезпечується недостатньо. І жоден з експертів, здійснюючи оцінку за 5-ти бальною шкалою (де 1 – "робиться протилежне", 3 – "недостатньо" та 5 – "повністю забезпечується") не заявив, що при здійсненні адміністративної реформи в Україні на сучасному етапі повністю забезпечується дотримання принципів формування ефективної виконавчої влади.

За конкретними складовими загального запитання думки експертів визначила, що на сучасному етапі "не забезпечується" або "забезпечується недостатньо":

- законодавча регламентація функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади – 76%;
- співпраця законодавчої та виконавчої гілок влади – 69%;
- здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб – 63%;
- відповідальність органів виконавчої влади за свої рішення й дії перед громадянами, права яких були порушені – 72% (18%\*);
- запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства – 75% (21%\*);
- відкритість, прозорість та добросовісність в роботі уряду та інших органів виконавчої влади – 75% (15%\*).

Зрозуміло, за аналогією, що навіть маючи вискоелективні інструменти, жоден майстер не зробить якісного виробу, неправильно їх застосовуючи. Відповідно і з принципами, які, власно визначають технологію застосування механізмів та інструментів адміністративної реформи – якщо, приміром, такий ефективний інструмент, як ресурсне забезпечення, використовується за принципом протилежним стандартам європейської демократії – то й результат буде протилежним.

Саме оцінці практичного результату адміністративної реформи було присвячено наступний блок запитань: "В якій мірі на сучасному етапі реалізовано наступні заходи з реформування системи органів виконавчої влади?" Це узагальнене питання та його складові було запропоновано оцінити за 5-ти бальною шкалою: від 1 – "досягнуто протилежного результату", де 3 – означає – "реалізовано не в повній мірі" і 5 – "результати перевищують сподівання".

Одразу зазначимо, що по жодному із оцінюваних заходів, на думку експертів: "результати не перевищили сподівання". Хоча й у "досягненні протилежних результатів", за виключенням: спрямування діяльності органів виконавчої влади на забезпечення прав і свобод громадян (10%) й адаптації інститутів державної служби до стандартів Європейського Союзу (6%), заходи адміністративної реформи не звинувачено.

Загалом дві третини (67%) експертів вважають, що заходи з реформування системи органів виконавчої влади на сучасному етапі в Україні реалізовані "не в повній мірі", третина – вважає, що очікуваного результату ці заходи не досягли.

Найвищий рейтинг досягнень отримали заходи з реалізації статусу Кабінету Міністрів України (КМУ) як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Тут 69% експертів відзначили, що очікуваного результату досягнуто.

За іншими заходами можливості адміністративної реформи реалізовано не в повній мірі:

- усунення дублювання та чіткий розподіл функцій у системі центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) – 71%;
- запровадження механізмів планування, регулювання, моніторингу, аналізу і контролю в умовах ринкової економіки – 63%;
- збалансування відносин, взаємодії та повноважень між органами виконавчої влади та консультативно-дорадчими органами, створюваними Президентом України – 62%;
- запровадження інноваційних технологій в державному управлінні – 57%;
- підвищення ефективності прийняття управлінських рішень – 57%;
- деконцентрація функцій ЦОВВ, їх розмежування між рівнями виконавчої влади – 56%;
- перехід до функціонального принципу побудови системи ЦОВВ – 52%;
- оптимізація структури ЦОВВ – 52%.

Виконання заходів, передбачених Концепцією адміністративної реформи в Україні, є одним з найбільш показових критеріїв успішності реформи. Поряд з тим, аналіз попередніх запитань, які стосувалися роботи механізмів та забезпечення принципів адміністративної реформи, підтвердив, що заплановані заходи й не могли бути реалізовані в повній мірі, або принаймні достатньо, щоб можна було стверджувати про успішність реформи. Але, не можна заперечувати, що при визначенні позитивних зрушень, оцінка "реалізовано не в повній мірі", яка за деякими заходами перевищує 50%, теж є позитивною, оскільки реформа триває.

Останній блок запитань, запропонованих експертам, стосувався заходів адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування. Була застосована шкала оцінювання ідентична до шкали попереднього запитання.

Узагальнена оцінка свідчить, що на сучасному етапі заходи адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування в Україні реалізовано не в повній мірі 71% та 29% експертів вважають, що ці заходи не досягли очікуваного результату. Жоден із експертів не заявив, що результати перевищують сподівання.

При аналізі сучасного стану в цих аспектах адміністративної реформи звернули на себе увагу десятивідсоткові показники заходами:

- формування механізму надання населенню управлінських послуг;
- утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування;
- наближення управлінських послуг до проблем громадян;
- гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку;
- створення умов для європейської інтеграції на рівні регіонів – 12%.

Звичайно, десятивідсотковий показник не є досить впливовим на загальну картину рейтингової оцінки, але їм нехтувати не можна. Вірогідно цей показник виступає в контексті позитивних оцінок, переважно більш високих, ніж у попередньому запитанні, індикатором тих складностей, які виникають в процесі втілення реформаційних заходів. Виявленню та оцінці цих складностей доцільно присвятити окреме дослідження.

При оцінці заходів адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування з'ясовано, що на думку експертів "очікуваного результату не досягнуто у:

- створенні умов для європейської інтеграції на рівні регіонів – 67%;
- гармонійному поєднанні загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку – 57%;
- формуванні чіткої та прозорої схеми місцевих бюджетів – 51%;
- здійсненні розподілу управлінських повноважень та функцій між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування – 51%;
- наближенні управлінських послуг до потреб громадян – 43%;
- створенні механізмів правового захисту інтересів територіальних громад – 42%;
- визначенні засад здійснення адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування – 40%;
- створенні фінансово-економічних основ місцевого самоврядування – 40%;
- утвердженні територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування – 29%;
- формуванні механізму надання населенню управлінських послуг – 27%;
- наданні можливості органам місцевого самоврядування контролювати джерела власних грошових надходжень та визначати обсяги видатків – 27%;
- законодавчому врегулюванні професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування – 18%.

З урахуванням тої обставини, що адміністративно-територіальна реформа та реформа місцевого самоврядування в Україні ще тривають та за винятком чотирьох перших позицій, сумарні оцінки позитивних зрушень перевищують сумарні негативні оцінки. Ці показники корелюються з деякими вищенаведеними оцінками. Приміром, найвищий рейтинг позитивного впливу децентралізації на просування адміністративної реформи (46%), відображається у ряді позитивних показників адміністративно-територіальної реформи; а високий рейтинг слабкості місцевого самоврядування (60%) переважно формує аналогічні загрозливі тенденції в процесі просування реформи місцевого самоврядування, зокрема й по чотирьох вищевиділених показниках.

Найбільшого занепокоєння в контексті європейського вибору України викликає нехтування таким дієвим інтеграційним механізмом, як "створення умов для європейської інтеграції на рівні регіонів". Загалом, як показують дані цього опитування, євроінтеграційна складова адміністративної реформи в Україні на сучасному етапі розвинена недостатньо.

Вищевикладене дозволяє зробити наступні узагальнюючі висновки:

1. Протягом років незалежності, розбудови демократичної державності та розгортання реформи системи державного управління в Україні гостро відчувається вплив типових рис пострадянської адміністративної системи, який значною мірою гальмує позитивний поступ будь-яких суспільних реформ.

2. Відповідно, про досягнення результатів, очікуваних від адміністративної реформи казати передчасно. Разом з тим у стані вітчизняної адміністративної системи відбулися зрушення, що вказують на загальну позитивну тенденцію та дозволяють робити стримано-оптимістичний прогноз на перспективу наступних 5 – 7 років.

3. Низька ефективність роботи інструментів та механізмів адміністративної реформи у період до початку 2005 року була обумовлена в першу чергу наполегливими спробами консервативного кола вітчизняної управлінської еліти уникнути послідовного впровадження в суспільно-політичну практику демократичних принципів формування ефективної виконавчої влади в Україні.

4. При умові подальшої низької ефективності інструментів та механізмів здійснення реформи, більшість заходів з реформування системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи ближчим часом ще не будуть реалізовані в повній мірі з досягненням очікуваних результатів.

5. Особливої уваги заслуговують механізми та заходи із здійснення реформи системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи, спрямовані на реалізацію європейського вибору України.

6. З метою більш ефективної реалізації концептуальних основ реформування системи державного управління в Україні доцільно



запровадити перманентний широкомасштабний соціологічний та соціолого-експертний моніторинг стану адміністративної реформи.

1. Бакуменко В. Надолішній П. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навчальний посібник. – К.: Міленіум, 2003.
2. Паніна Н. Технології соціологічного дослідження. – К.: Наукова думка, 1996.
3. Соціологічна експертиза в державному управлінні (на прикладі дослідження політичної реформи в Україні): Науково-методичний посібник / За заг. ред. В.Бакуменка, Л.Штики / Кер. авт. кол. Ю. Сурмін. – К.: Вид-во. НАДУ, 2003.
4. Стратегія розвитку України: Теорія і практика / За заг. ред. О.С.Власюка. – К.: НІСД, 2002.
5. Сурмін Ю.П., Туленков Н.В. Методология и методы социологических исследований. Учеб. Пособие. – К.: МАУП, 2000.
6. Теорія і практика політичного аналізу: Навч. посіб. / За заг. ред. О.Л.Валевського, В.А.Ребкала. – К.: Міленіум, 2003.