

ВІСНИК ЦЕНТРУ®

Адміністративна реформа: доки влада відкладає, МЦПД проводить публічні консультації

Здійснення адміністративної реформи в Україні планується вже давно. Ще 1998 року затверджено Концепцію реформування, проте успіху в її впровадженні досі не досягнуто. На думку Міжнародного центру перспективних досліджень, одна з головних проблем у розробленні реформи – відсутність ефективного комунікативного складника, який би уможливив залучення широкого кола зацікавлених сторін до планування реформи та забезпечив успішне її впровадження. Для подолання цієї проблеми МЦПД упродовж останнього півроку здійснював проект “Публічні консультації з реформи державного управління”

Учасники проекту підвищували рівень обізнаності населення

Головна мета проекту “Публічні консультації з реформи державного управління” – просування реформи державного управління через підвищення рівня обізнаності громадськості з адміністративною реформою і посилення підтримки серед зацікавлених сторін. Тому Центр надавав підтримку Національній раді з питань реформи державного управління та місцевого самоврядування (надалі – Національна рада¹) у підготовці та проведенні консультацій із зацікавленими сторонами.

Окрім експертів МЦПД, Центру політико-правових реформ і Національної ради у проєкті брали участь експерти з Німецького товариства технічного співробітництва, яке фінансувало проєкт, і місцеві консультанти з питань реформи державного управління, державних фінансів, аналізу політики та публічних консультацій.

Спеціально для публічних обговорень підготовлено дві зелені книги: “Реформа публічної адміністрації в Україні: центральний рівень” і “Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий і регіональний рівні”. Документи висвітлюють позицію Національної ради щодо проблем адміністративної реформи,

які потребують вирішення, причин і можливих способів їх подолання.

Результат консультацій – спільні позиції зацікавлених сторін

Публічні консультації були одним з найважливіших компонентів проєкту. Щоб почути думки з приводу зелених книг, а також позиції щодо здійснення адміністративної реформи, до обговорення залучено представників усіх зацікавлених сторін: влади, бізнесу та громадянського суспільства.

Обговорення відбувалися у формі публічних заходів і письмових консультацій. Публічні обговорення здійснювалися у вигляді мозкового штурму, кожен учасник мав змогу висловити свою думку з кожного питання. У разі письмових консультацій зелені книги надсилали зацікавленим сторонам, передусім центральним і місцевим органам виконавчої влади, місцевого самоврядування, з проханням письмово відповісти на запитання та за бажання надати додаткові коментарі.

На обговореннях серед зацікавлених сторін часто звучали різні підходи щодо термінів і форм здійснення адміністративної реформи, зокрема й взаємні претензії. Утім, усі зацікавлені сторони погодилися з такими тезами:

МЦПД – серед найуспішніших аналітичних центрів світу

У списку, складеному Міжнародним інститутом дослідження політики (Foreign Policy Research Institute), серед 100 провідних аналітичних центрів світу та 19 найбільш відомих “мозкових центрів” Східної Європи є і МЦПД. Міжнародний інститут дослідження політики – це незалежна неприбуткова організація, яка займається дослідженнями та навчанням у сфері міжнародних відносин. Провідні міжнародні інституції не вперше високо оцінюють діяльність Центру. Нагадаємо, що 2005 року Глобальна мережа розвитку (Global Development Network) визнала МЦПД найуспішнішим мозковим центром України.

Тим часом...

- Про те, що українські підприємства тільки починають відчувати потребу в прогнозах, директор Департаменту економічних досліджень і публікацій Олексій Блінов розповів виданню “ІнвестГазета”. На думку експерта, це пов'язано з формуванням середньо- і довгострокових планів розвитку, новою філософією бізнесу. МЦПД фіксує високі темпи щорічного зростання бази клієнтів (не менше 20%) за останні роки. А найбільш гостру потребу в прогнозах відчувають банки.
- адміністративну реформу спрямовано на поліпшення послуг, які держава надає громадянам;
- нереформована радянська адміністративна машина не здатна гарантувати стабільного економічного зростання країни;
- суть реформи полягає в поліпшенні адміністративного та фінансового менеджменту в державному секторі;
- розмежування політичних і адміністративних посад в органах виконавчої влади дасть змогу готувати, приймати та втілювати кращі рішення;

¹ Національна рада з питань реформи державного управління та місцевого самоврядування – це перейменована Указом Президента від 3 травня 2006 року Національна рада з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку. До її складу входить колишній директор, а нині Почесний голова Наглядової Ради МЦПД Віра Нанівська.

- наближення державних послуг до споживачів сприятиме підвищенню їхньої якості та відповідності потребам споживачів;
- передача більшої частини повноважень і ресурсів на місцевий рівень – неодмінна умова для реалізації регіонами їхнього потенціалу розвитку.

Учасники консультацій визначили п'ять напрямів децентралізації, які потребують глибших досліджень щодо розподілу повноважень, наявних процедур, інституційних рамок і ресурсів:

1. Оподаткування та бюджет. Забезпечення надання достатніх фінансових ресурсів органам місцевої влади та визначення способів поліпшення збору й адміністрування місцевих податків.
2. Адміністративно-територіальна система.
3. Адміністративні послуги.
4. Неадміністративні послуги (охорона здоров'я, освіта, культура, соціальні послуги).
5. Житлово-комунальні послуги, земельна та комунальна власність, будівництво.

Адміністративна реформа: що може спричинити негативну реакцію?

Нині і політики, і експерти оперують різними термінами – “адміністративна реформа”, “адміністративно-територіальна реформа”, по-різному визначаючи і співвідношення між ними. На думку наших партнерів – Центру політико-правових реформ, адміністративна реформа має охоплювати: 1) інституційну реформу (зміни в системі та структурах органів виконавчої влади); 2) реформу публічної служби; 3) муніципальну реформу (включно з реформою адміністративно-територіального устрою); 4) запровадження регіонального самоврядування; 5) реформу відносин органів публічної адміністрації² з

громадянами та ін. Лише такий комплексний підхід дає підстави сподіватися на досягнення серйозних позитивних результатів.

Потребу в здійсненні адміністративної реформи вже давно визнано і в професійних колах, і на політичному рівні: без неї говорити про демократичний розвиток країни – марна річ.

Частина реформи, що стосується менеджменту в державному секторі – реформа державної служби, розмежування політичних та адміністративних посад – навряд чи спричинить реакцію громадськості за будь-якого варіанта втілення. Ключовими гравцями тут є політичні сили, що конкурують за владу, та самі державні службовці, на яких вплине реформа.

Реформування ж територіального устрою та місцевого самоврядування, що є невід'ємними складниками адміністративно-територіальної реформи, однозначно може викликати негативну реакцію.

Збільшення базової одиниці самоврядування призведе до поліпшення якості державних послуг (досвід таких перетворень пережило багато західних країн). Проте населення сприймає зміну територіальних кордонів у штики. І хоча адміністративна реформа є предметом широкого обговорення у ЗМІ, проте не існує чіткого розуміння того, які саме проблеми вона має вирішувати та як її можна впровадити.

Висновки проекту: нагальні кроки

1. Побудова загального бачення серед еліти. Реформа публічної адміністрації в Україні потерпає від відсутності консенсусу серед вищого керівництва держави. Зміна складу Кабінету Міністрів, що відбулася під час реалізації проекту, вплинула, зокрема, на те, що реформу публічної політики вкотре знято з порядку денного пріоритетних завдань влади.

Представники та керівники нового уряду у своїх публічних виступах висловлюють різні думки щодо окремих питань адміністративної реформи на центральному та місцевому рівнях, водночас не здійснюючи жодних кроків з підготовки реформ або відповідних консультацій.

МЦПД переконаний, що одним із завдань діяльності у рамках подальших проектів має стати вироблення консенсусу в керівництва держави щодо бачення проблем, які потребують уваги, можливих способів їх вирішення, вартості та механізмів впровадження і наслідків.

2. Збільшення масштабів публічних консультацій. Застосування процедур публічної політики, обмежене масштабом пілотного проекту, не дало одразу максимального ефекту щодо участі зацікавлених сторін і змісту висловлених ними позицій. З одного боку, це пояснюється браком досвіду роботи за процедурами публічної політики загалом в Україні. З іншого – активність і зміст участі зацікавлених сторін суттєво відрізняються між Києвом і регіонами.

Окремі питання адміністративної реформи, які експертне середовище і представники органів влади в Києві сприймають як самі собою зрозумілі, не знаходять не тільки підтримки, а навіть розуміння у представників зацікавлених сторін у регіонах. Це свідчить про потребу збільшення масштабів публічних консультацій з адміністративної реформи в Україні, а також про те, що цей процес підготовки та консультацій неможливо завершити у короткій термін. ■

Проект виконували МЦПД і Центр політико-правових реформ для Національної ради з питань державного управління і місцевого самоврядування за фінансової підтримки Німецького товариства технічної співпраці. За додатковою інформацією звертайтеся до експертів Андрія Беги за електронною поштою abega@icps.kiev.ua або Ігоря Шевлякова за електронною поштою ishevliakov@icps.kiev.ua або за телефоном (044) 484-4400.

² Під “органами публічної адміністрації” мається на увазі сукупність органів державної влади й місцевого самоврядування.

Програма стипендій LGI у сфері публічної політики для російськомовних експертів

МЦПД оголошує про продовження Програми стажування LGI у сфері публічної політики для російськомовних експертів. Останній термін подачі заявок: 1 березня 2007 року. Тема: “Поліпшення надання комунальних послуг малозабезпеченим верствам населення на місцевому рівні”.

МЦПД відбере учасників, а LGI виділить їм стипендію на 12 місяців (з квітня 2007 року до квітня 2008 року). Стипендія покриватиме витрати, пов'язані з дослідженнями та поїздкою, за 10 місяців. Додаткові засоби покриватимуть витрати трьох міжнародних семінарів, один з яких відбудеться в Будапешті. У програмі для російськомовних експертів можуть брати участь

громадяни колишніх радянських республік, окрім країн Балтії, які тепер належать до Європейського Союзу.

2006 року Ініціатива реформування місцевих органів влади та державних послуг (LGI) започаткувала свою першу стипендію для російськомовних експертів. Її мета, як і вже створеної стипендії LGI для англомовних експертів, полягає у підтримці практичного реформування політики в регіоні, підвищенні спроможності обдарованих осіб, які мають змогу впливати на політику, та створенні мережі міжнародних експертів і підтримці місії LGI. Докладніше про програму можна дізнатися за адресою: <http://icps.com.ua/info.html?nid=35>.

вісник центру є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо ви хочете бути внесеним до списку розсилання бюлетеня, надішліть інформацію про себе на адресу marketing@icps.kiev.ua, тел. (044) 484-4410, факс (044) 484-4402. Архів **вісника центру** зберігається за адресою <http://visnyk.icps.kiev.ua/> Редактор **вісника центру** Ольга Львова (olvova@icps.kiev.ua), тел. (044) 484-4400. Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.