



Секретаріат Президента України
Головне управління державної служби України

Реформування публічної адміністрації

Зелена книга

Проект “Діяльність груп аналізу політики
у державних органах України”



ЦЕНТР СПРІЯННЯ
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
ПРИ ГОЛОВНОМУ УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ



*міжнародний центр
перспективних досліджень*

Зелену книгу “Реформування публічної адміністрації” підготовлено в рамках проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”, який здійснював Міжнародний центр перспективних досліджень за ініціативи Головного управління державної служби України на замовлення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби. Проект фінансувався коштом Державного бюджету України.

Загальне керівництво проектом здійснював доктор психологічних наук, професор Олександр Сафін. Координатор проекту – Андрій Бега.

Супроводження проекту з боку Центру сприяння інституційному розвитку державної служби здійснював перший заступник директора Максим Привалов.

Участь у проекті брали: Секретаріат Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Антимонопольний комітет України, Національна комісія регулювання електроенергетики України, Національне космічне агентство України, Державне агентство України з інвестицій та інновацій.

Цей документ підготувала група державних службовців Секретаріату Президента України у складі: Олександр Данилейко, Юлія Кириченко, Ігор Коліушко, Максим Моїсєєв, Інна Пархоменко.

У підготовці документа, організації процесу консультацій брали участь експерти Міжнародного центру перспективних досліджень: Євгенія Ахтирко, Максим Борода, Олександр Лях, Катерина Малюгіна, Іван Пресняков, Віктор Чумак.

Головне управління державної служби України, Центр сприяння інституційному розвитку державної служби та Міжнародний центр перспективних досліджень висловлюють подяку Представництву Європейської Комісії в Україні, особисто Хелен Крей і Ремі Дюфлю, а також Міністерству з питань міжнародного розвитку Великої Британії та особисто Джону Стапплу, Джону Кеннону та Зо МакНіл-Річі за надану підтримку і допомогу в реалізації проекту.

Літературний редактор: Надія Цісик.
Дизайн і верстка: Остап Стасюк.

Електронну версію цієї та інших публікацій у межах проекту можна знайти на сайті Міжнародного центру перспективних досліджень за адресою <http://www.icps.com.ua/> та на сайті Центру сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України за адресою <http://center.gov.ua/>.

Зміст

Передмова	4
Вступ.....	12
Опис проблеми.....	14
Вищий і центральний рівні органів виконавчої влади	14
Місцевий рівень органів виконавчої влади.....	16
Місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій	17
Реформа бюджетної системи (у контексті адміністративної реформи)	20
Реформування публічної цивільної служби	22
Відносини органів публічної адміністрації з громадянами	23
Контроль у системі публічної адміністрації.....	24
Докладний опис проблеми	28
Вищий і центральний рівні органів виконавчої влади	28
Місцевий рівень органів виконавчої влади.....	30
Місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій	31
Реформа бюджетної системи (у контексті адміністративної реформи).....	33
Реформування публічної цивільної служби	35
Відносини органів публічної адміністрації з громадянами	36
Контроль у системі публічної адміністрації	38
Можливі варіанти реформування публічної адміністрації.....	41
Ключові питання для обговорення	43
Додаток 1. Незалежна експертна оцінка зеленої книги “Реформування публічної адміністрації”	46

Передмова

Демократія висуває нові вимоги до змісту та якості роботи влади. Успішна діяльність уряду нині неможлива без чітко визначеної та прийнятної для суспільства стратегії досягнення пріоритетних цілей державної політики. У країнах – членах Європейського Союзу така стратегія є результатом публічного процесу формування політики, а підготовка документів про політику у формі зелених і білих книг є звичним інструментом роботи бюрократів, що забезпечує ефективність, відкритість, послідовність і передбачуваність роботи урядів у цих країнах.

Цей документ про політику підготували українські державні службовці в рамках пілотного проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”, який за ініціативи Головного управління державної служби України коштом Державного бюджету України здійснював у 2005–2006 роках Міжнародний центр перспективних досліджень на замовлення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби.

Мета проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України” – підвищення професійної спроможності державних службовців керівної ланки з питань аналізу політики та демократичних процедур ухвалення урядових рішень на основі кращого європейського досвіду.

Цей проект є послідовним продовженням спільної ініціативи Кабінету Міністрів України, Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД), Інституту відкритого суспільства та Міжнародного фонду “Відродження” (МФВ), що здійснювалася у 2000–2001 роках за фінансової підтримки МФВ у межах тристоронньої угоди про співпрацю між Секретаріатом Кабінету Міністрів України, МЦПД і МФВ.

Участь у тому першому проекті, що називався “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України”, брали державні службовці вищої та середньої керівних ланок з Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та Секретаріату Кабінету Міністрів України, його керівником був перший заступник Урядового секретаря Кабінету Міністрів України у 2000–2001 роках, а нині радник Прем’єр-міністра України Володимир Яцуба.

У той час у проекті взяло участь 49 українських бюрократів, серед них такі відомі нині державні менеджери, як перший заступник міністра юстиції України Петро Крупко, перші заступники міністра економіки України Анатолій Максюта та Сергій Романюк, заступник міністра Кабінету Міністрів України Іван Ратушняк, виконавчий директор з економічних питань Національного банку

України Ігор Шумило, начальник Головного управління державної служби України Тимофій Мотренко та багато інших талановитих управлінців.

Консультавання та тренування учасників того першого проекту фінансували Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA) та Шведське агентство міжнародного розвитку (SIDA).

Така форма організації тренування державних службовців вищого рангу через практичне застосування ними у своїй щоденній роботі технологій публічної політики і демократичного врядування, звичних для країн євроатлантичного регіону і досі нових для українського державного управління, довела свою результативність і ефективність.

Багато учасників проекту завдяки, за їхніми словами, змінам у власній адміністративній свідомості, розширенню бюрократичного світогляду, набуттю нових умінь і навиків, життєво потрібних сучасному державному службовцю, отримали серйозне просування по службі і нині є успішними керівниками найвищого рангу.

Іншими результатами того першого проекту стали також Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, що донині залишається по суті чи не єдиним формальним інструментом координації процесу вироблення державної політики, і створений тоді Центр інформаційних ресурсів. Тимчасовий регламент містить, зокрема, такі обов'язкові етапи процесу підготовки урядових рішень, як проведення аналізу альтернативних варіантів вирішення проблем і консультацій із зацікавленими сторонами щодо проектів цих рішень. Центр інформаційних ресурсів перетворився на потужний департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України, що й нині займається інформаційними технологіями та побудовою системи електронного врядування, а його керівник Віктор Бондар згодом став міністром транспорту і зв'язку України.

Започаткування такого проекту у 2000–2001 роках було б неможливе без щирості демократичних переконань і відданості справі запровадження принципів і процедур публічної політики в життя українського суспільства Президента Національної академії державного управління при Президентові України Віри Нанівської (тоді – директор Міжнародного центру перспективних досліджень), яка стала автором ідеї, творчим натхненником і організатором проекту.

Відновлення проекту у 2005–2006 роках було б так само неможливе без ясного бачення докорінної зміни змісту діяльності нинішнього державного службовця основним завданням реформи державної служби та наполегливості у прагненні здійснити таку зміну Тимофієм Мотренком, який був серед найактивніших і найстаранніших учасників першого проекту.

Політичну важливість нового проекту для уряду України засвідчує те, що нині він фінансується з Державного бюджету України. Принципове значення має той факт, що п'ятирічної давнини ініціативу, реалізовану тоді за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги, нині підхопив уряд і включив до свого кошторису.

Саме тому, що це перший проект зі створення груп аналізу політики, що фінансується державним коштом, ми назвали його пілотним. Хоча точніше, мабуть, було б назвати його пілотним продовженням...

У звіті про проект “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України”, підготовленому 2001 року і розміщеному на веб-сайті МЦПД, є розділ “Рекомендації щодо продовження проекту”, у якому, зокрема, зазначено:

- “Створення груп аналізу політики є ефективним інструментом створення професійної бюрократії демократичного суспільства, і досвід проекту повинен бути поширений серед донорів і у суспільстві.
- Створення груп аналізу політики не може бути припиненим на етапі пілотного проекту, бо це призведе до того, що спроби трансформації бюрократичної машини зіткнуться з інертною масою бюрократів старого типу, їхнім розумінням процесу ухвалення рішень і відносин із суспільством. Потрібно створити групи аналізу політики в інших міністерствах і регіонах.
- Наступний етап створення груп аналізу політики повинен мати іншу організаційну якість – створення мережі груп аналізу політики, а не окремих груп. Це дасть змогу примножити ресурс змін і зробити їх незворотними”.

Пілотний проект “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”, який виріс з проекту “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України” та спільної волі до закріплення демократичних змін в українському суспільстві, є добрим прикладом того, коли одного дня народжена вартісна ідея не лише не вмирає, а й набуває нового життя, нового втілення і змісту.

Проект 2005–2006 років “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України” спрямований на підвищення професійної спроможності державних службовців керівної ланки з питань аналізу політики та демократичних процедур ухвалення урядових рішень, у тому числі для їх підготовки до майбутньої участі в проектах Twinning як особливого виду технічного співробітництва з органами державної влади країн – членів Європейського Союзу, координатором діяльності з підготовки та реалізації яких в Україні визначено Головне управління державної служби України.

Для досягнення цілей і завдань проекту у Міністерстві економіки України, Міністерстві фінансів України, Міністерстві транспорту та зв'язку України, Державному комітеті України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Антимонопольному комітеті України, Національній комісії регулювання електроенергетики України, Національному космічному агентстві України, Державному агентстві України з інвестицій та інновацій, Секретаріаті Кабінету Міністрів України та Секретаріаті Президента України сформовано 10 груп аналізу політики, до кожної з яких входить по сім–вісім державних службовців, які обіймають посади II–IV категорій.

Упродовж кількох місяців групи аналізу політики опрацьовували пріоритетні проблеми державної політики у сфері відповідальності своїх відомств за принципами і процедурами публічної політики. У цій роботі вони постійно отримували консультативну та тренінгову підтримку з питань аналізу політики, стратегічного управління й управління змінами від вітчизняних та іноземних незалежних консультантів. Допомогу у залученні іноземних консультантів і тренерів надали Міністерство з питань міжнародного розвитку Великої Британії (DFID) і Представництво Європейської Комісії в Україні.

Кожна група сама визначала тему, над якою працюватиме, але загальною рамкою для всіх був План дій Україна–ЄС: тема повинна була збігатися з одним з його пріоритетів.

Продуктами діяльності груп аналізу політики стали документи про політику у форматі зелених і білих книг разом з обговоренням цих документів із зацікавленими сторонами. Такі документи – один з головних інструментів формування політики й ухвалення урядових рішень у Європейському Союзі.

Зелені книги зазвичай готують на різних етапах процесу вироблення політики, проте їхнє завдання – відображення повного циклу вироблення політики: від формулювання проблеми до оцінки результатів впровадження політики. Тому повний цикл вироблення політики можна використати як загальну рамку для оцінювання того, наскільки якісно підготовлено документи з аналізу політики.

Завдання зеленої книги – порушення конкретної проблеми у певній сфері державної політики, визначення її масштабів і суспільних груп, зацікавлених у її вирішенні, щоб допомогти уряду привернути увагу зацікавлених сторін і громадян до цієї проблеми, а також з'ясувати їхнє ставлення до можливих способів її вирішення.

Зелена книга є продуктом обговорення із зацікавленими сторонами, оскільки впровадження передбачених у ній змін потребує зусиль не лише від уряду, а й від усіх громадян та інститутів громадянського суспільства.

Для політиків в уряді підготовка зелених книг з різноманітних проблем державної політики є також і способом передбачення можливої реакції суспільства на майбутні урядові рішення і завчасно їх скоригувати замість потім виправляти помилки, що завжди важче і дорожче.

Публічні обговорення підготовлених у рамках проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України” зелених книг засвідчили серйозну невдоволеність представників груп інтересів тим, що поточна практика їх проведення часто відокремлена від реального процесу підготовки й ухвалення урядових рішень. Вони також виявили, що в багатьох випадках у самих державних органах відсутнє єдине бачення проблем і способів їх вирішення, що підриває довіру суспільства до влади.

Значення роботи над цими документами про політику полягає в поліпшенні якості діалогу уряду із зацікавленими сторонами, підвищенні дієвості впровадження майбутніх урядових рішень через врахування інтересів зацікавлених сторін або принаймні їх залучення, можливості виробити єдині підходи до вирішення тих чи інших проблем державної політики всередині уряду, мати чітку позицію щодо питань державної політики під час переговорів з іноземними партнерами, передусім ЄС, ідентифікувати і відстоювати власні національні інтереси.

Завдяки роботі над білою книгою уряд поглиблює діалог з громадськістю, започаткований у підготовці зеленої книги, і формулює власну позицію та бачення вирішення проблеми державної політики. Біла книга містить конкретні пропозиції щодо подолання означеної у ній проблеми. Зазвичай такі документи, у яких враховано підсумки обговорення зеленої книги, започатковують серію консультацій щодо оцінки можливих варіантів політики. Коли вдається віднайти варіант рішення, прийнятний водночас і для політичного керівництва, і для основних зацікавлених сторін у суспільстві, пропозиції, викладені у білій книзі, перетворюються на політичне рішення, що вноситься на розгляд Кабінету Міністрів або Верховної Ради у вигляді проекту законодавчого акту.

Підготовка документів про політику – справа професійних аналітиків політики, а перетворення політики на проекти законодавчих актів – справа юристів. Чітке розмежування цих двох компетенцій державних службовців – важливий чинник якості не лише державної політики, а й законодавства.

Подальша робота уряду після формування власного бачення тієї чи іншої політики має фокусуватися на роботі з відповідними профільними комітетами парламенту, народними депутатами з роз’яснювальною метою та для лобювання проекту законодавчого акту на всіх стадіях його обговорення у парламенті до

його остаточного ухвалення. Це третя важлива для забезпечення якості державної політики компетенція, але вона вже радше є компетенцією політиків, аніж професійних бюрократів.

6 жовтня 2006 року у Клубі Кабінету Міністрів України відбулася публічна презентація та обговорення результатів пілотного проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”. Замість 150 запрошених участь у заході взяли 250 осіб, у тому числі міністр Кабінету Міністрів України Анатолій Толстоухов і перший секретар Представництва Європейської Комісії в Україні Хелен Крей.

Анатолій Толстоухов наголосив на важливості проекту для уряду та доручив Головному управлінню державної служби внести проект рішення Кабінету Міністрів України про продовження проекту та поширення мережі груп аналізу політики на всю систему центральних органів виконавчої влади. Хелен Крей сказала про зацікавленість Європейської Комісії підтримати цей проект.

Під час обговорення проаналізовано досвід та уроки пілотного проекту, визначено основні проблеми, які потрібно буде вирішити під час його продовження.

По-перше, серйозною системною проблемою діяльності державних органів є брак уміння державних службовців здійснювати аналіз вартості впровадження політики, так само і вартості “нероблення”, тобто залишення проблеми без вирішення. Найслабше місце в усіх білих книгах, розроблених у проекті, – відсутність фінансового обґрунтування обраного варіанта вирішення проблеми. Для цього групам аналізу політики, які працювали у пілотному проекті, буде надано додаткову консультативну підтримку й організовано тренування з аналізу вартості політики та фінансового обґрунтування її впровадження.

По-друге, самовизначення проблеми державної політики на рівні групи аналізу політики містить ризик обрання найбільш “легких” або зрозумілих проблем. У майбутньому потрібно порушити питання визначення проблеми для опрацювання групою аналізу політики на рівні політичного керівництва та дорадчих колегіальних органів, стимулювання міністерств та інших органів державної влади обирати не найпростіші проблеми, у вирішенні яких вони відчувають себе сильними, а навпаки, найбільш складні, гострі, важливі проблеми, вирішення яких має критичне значення для конкурентоспроможності України. Міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади запропоновано розглянути питання про формування груп аналізу політики та визначення напрямів їхньої роботи на засіданнях колегій.

По-третє, групи аналізу політики повинні стати організаційною основою для посилення інституційної спроможності для забезпечення європейської інтеграції України на рівні міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та Секретаріату Президента України. Для цього у тренінговому та консультативному супроводженні буде посилено компонент, що стосується права та інституцій Європейського Союзу, а також висунуто обов'язкову вимогу включати до груп аналізу політики державних службовців, які відповідають у міністерствах та інших органах державної влади за питання європейської інтеграції, зокрема за питання переговорів з Європейською Комісією, юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів на їхню відповідність *acquis communautaire*, а також за організацію підготовки та впровадження проектів Twinning.

I, нарешті, по-четверте. Актуальною залишається згадана рекомендація звіту про проект “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України” щодо створення саме мережі груп аналізу політики, а не окремих груп.

Для вивчення попиту на пропоновану послугу у вигляді участі державних службовців керівної ланки з міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у мережі груп аналізу політики Головне управління державної служби України звернулося до них з інформацією про таку можливість і проханням висловитися щодо їх інтересу. У відповідь надійшли листи від близько 50 центральних органів виконавчої влади, а також в ініціативному порядку – від Національного банку України.

Проект щодо створення мережі груп аналізу політики продовжуватиметься у 2007–2009 роках і поступово буде поширений на всю систему центральних органів виконавчої влади України.

Групи аналізу політики та їхні учасники вже становлять мережу осередків державної служби нової якості, мережу агентів змін, які, змінюючи власну свідомість і спосіб роботи, впливають на свідомість і спосіб роботи інших державних службовців. З часом мережа груп аналізу політики має перетворитися на постійно діючий форум, клуб нової бюрократії, де вона регулярно неформально зустрічатиметься, обговорюватиме свої щоденні професійні проблеми, обмінюватиметься досвідом, набуватиме нових знань, умінь і навиків.

Суспільство вимагає реформи бюрократії, її демократизації та професіоналізації. Єдиний спосіб здійснити цю реформу – розпочати її зсередини.

Не треба боятися опору і труднощів, прогрес не зупинити. Ще Гегель сказав: “Найкраща послуга, яку може надати старе, що відмирає, новому, що народ-

жується, — це, опираючись якомога послідовніше і впевненіше, дати можливість новому прийти до життя в його найбільш розвинених і життєздатних формах”.

Тому насамкінець ми хочемо від щирого серця подякувати не лише тим, хто допомагав здійснити цей проект, а й усім, хто заважав і чинив опір його реалізації.

***Андрій Вишневецький,**
директор Центру сприяння інституційному розвитку державної служби,
директор Адміністративного офісу програми Twinning,
Головне управління державної служби України*

Вступ

Ця зелена книга має на меті продовжити дискусію із зацікавленими сторонами, науковцями, експертами, громадськістю щодо способів подальшого реформування центральних і місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування в Україні, вдосконалення їхньої діяльності та взаємодії, визначення способів розроблення прозорої та ефективної політики з цих питань для створення ефективної системи публічної адміністрації європейського зразка, що буде в змозі надавати якісні адміністративні послуги.

За період незалежності України з 1991 року практично сформовано більшість інститутів публічної адміністрації – органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції. Зокрема функціонують органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, а також запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Проте нині в Україні публічна адміністрація не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, внаслідок чого саме вона стає гальмом у здійсненні соціально-економічних і політичних реформ.

Публічна адміністрація залишається:

- неефективною;
- схильною до корупції;
- внутрішньо суперечливою;
- надмірно централізованою;
- закритою від суспільства;
- громіздкою;
- відірваною від потреб простої людини.

Усе це спонукає державу до здійснення комплексної адміністративної реформи, яка має на меті вирішення завдань щодо:

- 1) формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади;
- 2) організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);
- 3) створення системи спроможного місцевого самоврядування;
- 4) зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;
- 5) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Усе це переконливо свідчить про потребу реформування публічної адміністрації в Україні та вказує напрями реформи.

Вирізняють такі напрями реформування публічної адміністрації:

1. Вищий і центральний рівень органів виконавчої влади:
 - *Кабінет Міністрів;*
 - *міністерства та реалізація ними політичної функції;*
 - *інші центральні органи виконавчої влади;*
 - *урядові органи;*
 - *регуляторні органи.*
2. Місцеві органи виконавчої влади:
 - *обласні державні адміністрації;*
 - *районні державні адміністрації;*
 - *територіальні органи (підрозділи) органів виконавчої влади центрального рівня.*
3. Місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій:
 - *група;*
 - *район;*
 - *область.*
4. Запровадження регіонального самоврядування.
5. Реформа бюджетної системи.
6. Реформа публічної цивільної служби.
7. Відносини органів публічної адміністрації з громадянами:
 - *адміністративна процедура;*
 - *адміністративні послуги;*
 - *контроль і "втручальні" провадження;*
 - *адміністративна відповідальність;*
 - *адміністративне оскарження.*
8. Зовнішній контроль за публічною адміністрацією:
 - *судовий контроль;*
 - *парламентський контроль;*
 - *контроль місцевих рад;*
 - *громадський контроль.*

Опис проблеми

Вищий і центральний рівні органів виконавчої влади

Кабінет Міністрів – вищий орган у системі органів виконавчої влади, тобто очолює виконавчу вертикаль. Відповідно до конституційного принципу законності, повноваження та організація діяльності Кабінету Міністрів, а також міністерств як центральних органів виконавчої влади визначаються лише законами України. Проте досі не ухвалено закону про Кабінет Міністрів і міністерства, який би мав законодавчо врегульовувати ці питання. У всіх випадках ухвалення Верховною Радою закону про Кабінет Міністрів Президент накладав на нього вето, а надалі парламент не був спроможний подолати це вето. Досвід реформування органів виконавчої влади України впродовж 1999–2004 років переконує, що недотримання вимог легітимності призводить до спотворень, непослідовності та регресних процесів.

Не виникає питань щодо потреби законодавчого врегулювання повноважень та організації діяльності Кабінету Міністрів, а також міністерств. Такий підхід дасть змогу забезпечити стабільність інститутів публічної адміністрації, які гарантують демократію, верховенство права та забезпечення прав людини. Це також є неодмінною вимогою для майбутнього членства України в Європейському Союзі і водночас не створить необґрунтованих бар'єрів для постійного вдосконалення системи врядування, врахування наявних фінансових і кадрових ресурсів. У нинішніх умовах з'явилася реальна можливість законодавчого врегулювання повноважень та організації діяльності Кабінету Міністрів і міністерств у зв'язку зі зміною президента. З огляду на це виникає запитання:

Доцільніше ухвалювати один закон, який врегульовуватиме повноваження та організацію діяльності і Кабінету Міністрів, і міністерств, чи окремо два закони: про Кабінет Міністрів і про міністерства?

Інший проблемний момент – незавершеність трансформації Кабінету Міністрів (уряду) в орган політичного керівництва. Нині спостерігається невизначеність розмежування повноважень щодо вироблення та реалізації державної політики між “центрами” влади – президентом, Верховною Радою та урядом.

Спробу врегулювати ці питання зроблено наприкінці 2004 року з ухваленням Закону № 2222-IV “Про внесення змін до Конституції України”. Ці зміни певною мірою усувають суперечності положень Конституції 1996 року щодо подвійного центру публічної адміністрації, які були однією з причин недостатньо ефективно-

го функціонування вищих органів державної влади в Україні. З окреслених норм випливає, що центр ухвалення рішень у виконавчій вертикалі таки переходить до уряду, а роль апарату президента об'єктивно зменшується. Проте ці зміни, ухвалені в умовах жорсткого політичного протистояння під час Помаранчевої революції, не було піддано достатньому юридичному аналізу і тому вони не завжди логічні та послідовні. Нині ще залишається багато невирішених проблемних моментів, які в разі неврегулювання можуть викликати у майбутньому конституційну чи політичну кризу та призвести до дестабілізації ситуації в державі.

Інші проблемні моменти:

- обмеженість важелів впливу уряду на деякі центральні органи виконавчої влади;
- відсутність стратегічного планування в діяльності Кабінету Міністрів.

З огляду на це виникають запитання:

- Чи є ефективною система розподілу повноважень на найвищому рівні після запровадження змін до Конституції?
- Чи відповідають повноваження президента (Кабінету Міністрів) у сфері зовнішньої, оборонної, політики безпеки нагальним потребам забезпечення національної безпеки держави, визначення та реалізації її зовнішньополітичного курсу?
- Яким чином повинна бути організована взаємодія глави держави, уряду та Верховної Ради у цих сферах?
- Як посилити вплив уряду на центральні органи виконавчої влади?
- Яким чином запровадити обов'язковість стратегічного планування в діяльності Кабінету Міністрів?

Можна також констатувати неефективну організацію діяльності міністерств. Спостерігається:

- переобтяженість міністрів і міністерств адміністративними питаннями;
- незавершеність розмежування політичного й адміністративного керівництва в міністерствах;
- нерозмежованість політичних та адміністративних функцій у системі міністерства;
- надмірна організаційна залежність урядових органів від міністерств.

- Яким чином інституційно досягти розмежованості політичних та адміністративних функцій у системі міністерств?

Інша проблема – нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні, яка проявляється у:

- необґрунтовано численних центральних органах виконавчої влади однакового статусу;
- низькому рівні горизонтальної координації між міністерствами;
- надвисокій централізації повноважень виконавчої влади.

- Який перелік центральних органів виконавчої влади, на ваш погляд, є оптимальним?
- Які повноваження центральної виконавчої влади доцільно передати на місця?

Місцевий рівень органів виконавчої влади

Хиби сучасної організації місцевих органів виконавчої влади великою мірою є продовженням хиб центрального рівня цієї гілки влади. Хоча Закон “Про місцеві державні адміністрації” ухвалено ще 1999 року, багато питань діяльності цих органів досі недостатньо врегульовано.

Це головним чином питання недостатньо чіткої розмежованості повноважень між місцевими державними адміністраціями (МДА), з одного боку, та відповідними обласними чи районними радами, органами місцевого самоврядування територіальних громад, передусім міст, – з іншого.

Виконання місцевими державними адміністраціями делегованих їм чинним законодавством функцій виконавчих органів обласних і районних рад сприяє таким негативним явищам, як перманентне протистояння з радами; розвиток безвідповідальності органів самоврядування областей і районів за стан систем забезпечення життєдіяльності, інфраструктури на відповідних територіях та ін. До того ж така організація здійснення виконавчих функцій самоврядування обласного та районного рівня суперечить положенням ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, про що наша держава не раз отримувала зауваження відповідних органів Ради Європи.

Ще очевиднішою стала вразливість чинної системи МДА після першого етапу політичної реформи й обрання депутатів обласних і районних рад за пропорційною системою. Покладаючи на голів МДА всю відповідальність за соціально-економічний стан територій, новообрані ради масово висловлюють їм недовіру,

що, згідно з чинною конституційною нормою, зумовлює відставку голів МДА і створює проблеми керованості територій.

Обласні та районні ради в питаннях ухвалення рішень про недовіру головам МДА не обмежені жодними законодавчими нормами. Тому нині будь-який голова МДА не може відчувати впевненості, виконуючи свої посадові повноваження. Це може призводити до шкідливих для державних інтересів компромісів. Крім того, таке становище кадрової нестабільності робить проблематичним застосування стратегічного планування до вирішення проблем районів та областей.

З огляду на це постають такі запитання:

- Як зберегти належний вплив центральної влади на процеси в регіонах?
- Як забезпечити стабільний і планомірний розвиток регіонів?
- Голова місцевої державної адміністрації повинен бути **політичною постаттю** чи **професійним державним службовцем** – незалежним від політичних процесів у країні та регіоні?
- Як справді ефективно розмежувати функції державної влади в регіонах з функціями місцевого самоврядування регіонального рівня?

Місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій

Наявну систему місцевого самоврядування сформовано відповідно до приписів чинної Конституції та положень Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року. Серед ключових проблем, що заважають її функціонуванню, треба зазначити такі, як:

- фінансово-економічна недостатність територіальних громад;
- надмірна залежність органів місцевого самоврядування від місцевих органів виконавчої влади, брак повноважень і ресурсів щодо забезпечення життєдіяльності територіальних громад;
- недостатня правова врегульованість економіко-фінансових аспектів діяльності громад – статусу комунальної власності, міжбюджетних відносин;
- непорядкованість системи адміністративно-територіального устрою, зокрема щодо сфери територіальної відповідальності органів місцевого самоврядування;
- недостатня взаємодія органів місцевого самоврядування і структур громадянського суспільства, брак контролю громадськості за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- недостатній вплив громадян на вирішення питань місцевого значення та організацію надання якісних публічних послуг на місцевому рівні.

Чимала частина цих проблем пов'язана з хибами наявного адміністративно-територіального устрою, який не забезпечує належної ресурсної бази для самоврядування територіальних громад, характеризується надмірною централізацією владних функцій і концентрацією ресурсів місцевого розвитку на районному та обласному рівнях. Крім того, існують великі розбіжності у розмірі районів, що мають чисельність населення від 15 тис. (окремі райони Чернігівщини) до 130 тис. (Дергачівський райони Харківської області), а це знижує ефективність використання обмежених фінансових ресурсів територій.

В Україні вже сформувалася група міст, які переросли рівень ординарного обласного центру, але досі обмежені рамками статусу міста обласного значення. Це шість—сім міст з населенням понад 800 тис. мешканців, органи місцевого самоврядування яких цілком спроможні надавати їм увесь перелік послуг без залучення органів місцевого самоврядування обласного рівня чи місцевих державних адміністрацій. Такі міста дозріли для надання їм спеціального статусу на кшталт того, який мають Київ і Севастополь. Щодо останнього, то його статус досі належним чином не визначено, оскільки відповідного закону не існує.

Окреслилися і деякі проблеми, пов'язані з районним поділом окремих, передусім середніх міст. Кілька з них мають по два райони в місті, у низці випадків один з них є промисловим, а інший — яскраво вираженим спальним, що створює певні дисбаланси в розвитку і цих районів, і такого міста загалом.

Досі не вирішено питання повсюдності місцевого самоврядування громад. Через хиби чинного законодавства юрисдикція органів місцевого самоврядування громад окреслюється межами відповідних населених пунктів, тимчасом як питання, пов'язані зі статусом прилеглих до кожного населеного пункту земель, вирішуються на районному рівні, що суперечить принципу субсидіарності в розподілі повноважень між рівнями влади.

Щодо проведення адміністративно-територіальної реформи, враховуючи її негативний досвід 2005 року, виникають запитання:

- Який адміністративно-територіальний устрій України на сучасному етапі її розвитку буде оптимальним?
- За якими критеріями та механізмами мають формуватися адміністративно-територіальні одиниці первинного рівня – громади?
- Якими мають бути етапи та механізми здійснення адміністративно-територіальної реформи?

З огляду на ці та інші проблеми розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади залишається недосконалим. У багатьох питаннях цей розподіл суперечить принципу субсидиарності, і для отримання послуг, які могли б надаватися на найближчому для громадян рівні, останні змушені їхати до районного центру. Природні функції виконавчих органів районних та обласних рад досі, згідно з чинним законодавством, виконують місцеві державні адміністрації. Функції ж органів виконавчої влади, делеговані органам місцевого самоврядування територіальних громад, не забезпечуються передачею їм належних для цього ресурсів.

Та й взагалі, власна дохідна база територіальних громад (місцеві податки і збори) становить вкрай незначну частину доходів відповідних бюджетів – переважно менш як 10%. Інші джерела їхніх доходів – закріплені податки та трансферти – не є такими, які можна стабільно планувати, впливати і розраховувати на них під час дострокового планування розвитку.

Недосконалими залишаються принципи формування складу місцевих рад. Після виборів 2006 року, проведених за пропорційною системою, сформувалися вкрай політизовані ради. У районних та обласних радах, які, згідно з Конституцією, “є органами, що представляють спільні інтереси територіальних громад”, порушено належне представництво цих самих територіальних громад – багато громад не представлено в них взагалі, а представництво обласного чи районного центру має гіпертрофований вигляд, сягаючи подекуди 80% складу обласного представницького органу.

У зв’язку з масовим ухваленням новообраними радами рішень, які суперечать закону, загострилася потреба в надійнішому механізмі відповідальності рад за ухвалення таких рішень, а передусім за невиконання вимог органів прокуратури та судів щодо увідповіднення таких рішень до закону. Передбачений чинним законодавством механізм призначення дострокових виборів рад Верховною Радою не видається ефективним, що підтверджується незастосуванням цієї норми закону впродовж дев’яти років її існування.

За останні десять років в Україні поступово поширюється практика тіснішого залучення громадян до участі в підготовці й ухваленні рішень місцевого значення – через громадські слухання, механізми стратегічного планування розвитку громад та ін. Однак цю практику досі належно не узагальнено, і механізми залучення громадян досі не інституційовано законодавчо, тому вони й не стали обов’язковими. У багатьох громадах вони їх використовують вкрай нерегулярно, а в більшості не застосовують взагалі. Це не дає належних можливостей громадянам безпосередньо і постійно впливати на стан справ у своїй громаді.

З огляду на це постають запитання:

- Яким чином реорганізувати громади, щоб зробити їхні органи місцевого самоврядування спроможними до надання населенню якісних послуг?
- Як забезпечити для таких громад належну ресурсну базу?
- Яким має бути оптимальний розмір районів та їхня роль?
- Як розподілити завдання та функції між рівнями місцевого самоврядування?
- Як організувати і забезпечувати контроль держави за дотриманням органами місцевого самоврядування норм законодавства та встановлених соціальних стандартів у наданні послуг?
- Як забезпечити належну участь громадськості в ухваленні рішень місцевого значення?

Реформа бюджетної системи (у контексті адміністративної реформи)

З ухваленням 2001 року Бюджетного кодексу бюджетний процес зазнав упорядкування та передбачуваності. Регламентовано міжбюджетні відносини, визначено засади розмежування функцій і повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, що фінансуються з Державного та місцевих бюджетів, у тому числі через надання трансфертів з Державного до місцевих бюджетів. Однак майже п'ять років дії Бюджетного кодексу висвітили хиби, властиві бюджетному процесові в Україні. Так, наприклад, процес ухвалення Державного бюджету потерпає від надмірної заполітизованості, часто базуючись не на здоровому глузді й обґрунтованих макроекономічних показниках, а на політичних преференціях та обіцянках різних політичних сил. Незважаючи на таку заполітизованість, процес планування та виконання Державного бюджету залишається непрозорим, а кошти часто витрачаються неефективно, без належного обґрунтування та показників результативності такого витрачання.

- Як уникнути надмірної заполітизованості процесу ухвалення Державного та місцевих бюджетів, водночас забезпечивши прозорість та ефективність їх планування та виконання?

Суттєвою проблемою залишається питання відносин між Державним і місцевими бюджетами. Якщо обласні, районні бюджети та бюджети міст обласного значення мають прямі стосунки з Державним бюджетом, бюджети сіл, селищ і

міст районного значення залежать від районних бюджетів, а отже, від місцевої виконавчої влади на рівні району. Неузгодженості у цьому питанні вже викликали потребу ухвалення 2004 року Закону “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань”. Однак наявна ситуація стримує розвиток повноцінного місцевого самоврядування у селах, селищах і містах районного значення.

- Як забезпечити повноцінне місцеве самоврядування у селах, селищах і містах районного значення?

Оскільки відповідно до статті 1 Конституції Україна є соціальною державою, великий обсяг фінансових ресурсів витрачається на забезпечення повноважень у соціальній сфері (освіта, охорона здоров’я, культура та ін.), виконання більшості з яких надано органам місцевого самоврядування із закріпленням за місцевим самоврядуванням окремих загальнодержавних податків і зборів та, у разі недостатності надходжень від таких податків і зборів, наданням цим органам відповідних дотацій вирівнювання з Державного бюджету. Видатки на такі повноваження зазвичай становлять до 90 і більше відсотків місцевих бюджетів. Водночас треба констатувати незадовільний стан фінансування відповідних повноважень — більшість коштів місцевих бюджетів, виділені на ці цілі, покривають лише заробітну плату працівників бюджетних установ, і то неповною мірою, тим часом як коштів на фінансування утримання в належному стані інфраструктури, закупівлі обладнання, ліків, підручників, організацію харчування школярів та ін. хронічно не вистачає. Це призводить до того, що порівняно спроможні у сенсі доходів міста фінансують видатки на ці потреби зі своїх бюджетів розвитку, таким чином жертвуючи своїм благоустроєм і соціально-економічним розвитком.

Потрібно зазначити, що можливості формування бюджетів розвитку громад досить обмежені, оскільки частка місцевих податків і зборів, а також інших доходів місцевих бюджетів, що не враховуються у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у більшості місцевих бюджетів достатньо низька. Водночас вилучення надходжень до місцевих бюджетів від закріплених загальнодержавних податків і зборів, забезпечених понад встановлені згори фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, стримують мотивацію органів місцевого самоврядування спроможних міст сприяти розвитку бізнесу та створенню нових робочих місць. Таким чином, наявна система міжбюджетного вирівнювання сприяє відсутності конкуренції між громадами за інвесторів, стоїть на перешкоді запровадженню ефективних форм і способів співпраці між громадами та консервує утриманське ставлення до Державного бюджету дотаційних районів, сіл, селищ і міст.

- Як забезпечити адекватність фінансування гарантованих державою повноважень, виконання яких надано органам місцевого самоврядування, зберігши водночас мотивацію та заохочення до місцевого соціально-економічного розвитку на вищому, ніж у середньому в Україні, рівні?

Реформування публічної цивільної служби

Один із напрямів адміністративної реформи – реформування системи державної служби, передусім в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування (або взагалі реформування публічної цивільної служби).

Мета такого реформування – становлення професійної, політично-нейтральної та авторитетної цивільної служби, спрямованої на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини та громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти. Публічна цивільна служба повинна стати справді професійною, ефективною та прозорою.

Одним з пріоритетних напрямів кадрової політики у державі має стати також створення дієвого механізму підготовки для роботи в органах державного управління та місцевого самоврядування висококваліфікованих фахівців, здатних забезпечити конкурентоспроможність державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на ринку праці.

У сфері публічної цивільної служби потрібно вирішити такі проблеми:

- 1) велика плінність кадрів і неналежний професійний рівень персоналу;
- 2) суб'єктивізм в управлінні цивільною службою в органі;
- 3) відсутність стабільності та престижності цивільної служби;
- 4) незахищеність цивільних службовців від політичних впливів;
- 5) низькі й непрозорі розміри оплати праці, соціальний захист не відповідає рівню покладеної на них відповідальності;
- 6) зі зростанням ролі місцевих рад усіх рівнів і їхніх виконавчих органів у зв'язку із запланованою адміністративною реформою, зокрема місцевого самоврядування, дуже гостро постане проблема формування для них нової генерації службовців;
- 7) відсутній механізм і стандарти визначення справжніх потреб держави в певних категоріях державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування.

Для конкретизації визначених проблем наведемо лише деякі узагальнені дані. Так, на 31 грудня 2005 року з органів державної влади звільнилося 18,9% загальної чисельності державних службовців, з яких практично половина (41%) за власним бажанням і лише 9,6% після досягнення граничного віку. Стаж роботи на державній службі менш як три роки мають близько 30% державних службовців.

Рівень освіти: повну вищу освіту мають 72,3% загальної кількості державних службовців і 61,5% загальної кількості працівників органів місцевого самоврядування. Науковий ступінь доктора або кандидата наук мають 0,55% державних службовців і 0,15% працівників органів місцевого самоврядування. Свою

кваліфікацію підвищили 16,3% державних службовців та 11,6% працівників органів місцевого самоврядування. За кордоном підвищували свою кваліфікацію 0,3% державних службовців і лише 50 працівників органів місцевого самоврядування з 92 тис. загальної їх кількості.

Середня заробітна плата у державних службовців 2005 року становила лише трохи більше 1 тис. грн., у працівників обласних рад — 1,5 тис. грн., міських рад — 750—790 грн., а в сільських і селищних радах — 545 грн.

Ці проблемні питання є актуальними в загальнодержавному значенні. Їх вирішення потребує розроблення та запровадження в країні єдиних стандартів через ухвалення відповідних нормативно-правових актів, організацію та проведення обговорення з усіма зацікавленими учасниками суспільних відносин.

Неврегульованість відносин у процесі реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, накопичення невирішених проблем, які виникли та можуть виникнути у перспективі, зумовлюють чималі негативні наслідки. Без дієвої, ефективної публічної цивільної служби взагалі не можна говорити про ефективне державне управління та місцеве самоврядування.

Нині існують такі бар'єри:

- тривала відсутність політичної волі державних діячів для вирішення проблем реформування державної служби;
- недостатнє фінансове забезпечення.

Відносини органів публічної адміністрації з громадянами

Наявні проблемні питання у сфері захисту громадян у відносинах з публічною адміністрацією пов'язані з відсутністю паритетних засад у відносинах особи з органами публічної адміністрації.

Це зокрема:

- неналежне правове регулювання відносин між приватною особою та органами публічної адміністрації;
- фактична перевага прав та інтересів чиновника, формалізм, бюрократія, корупція;
- неналежне оприлюднення публічної інформації та проблеми доступу до неї;
- неефективний порядок оскарження рішень, дій і бездіяльності публічної адміністрації.

Вирішення цих питань потребує застосування державою своїх владних повноважень і запровадження в країні єдиних стандартів і правил поведінки у цій сфері

через ухвалення відповідних нормативно-правових актів, організацію та проведення обговорення з усіма зацікавленими учасниками суспільних відносин.

Ці питання актуальні в загальнодержавному значенні. Практика свідчить про існування проблеми на всій території країни.

До логічного стану справ, коли на практиці буде реалізовано той принцип, що державу створено саме для якнайефективнішого обслуговування людей, поки що далеко. Недосконала регламентація механізмів державного регулювання цієї сфери, суперечливість і неузгодженість правових норм, надзвичайна бюрократизованість адміністративних процедур робить ці відносини непрозорими й незрозумілими для більшості населення та створює підґрунтя для численних зловживань представниками органів публічної адміністрації. Така ситуація склалася на всій території країни і тому надзвичайно загрозна для її інтересів.

Ця проблема залишилась Україні в спадок від радянської системи управління і, на жаль, залишається не усуненою й за часів незалежності нашої держави.

Наявні бар'єри для подолання цього негативного явища:

- відсутність широкого залучення представників громадськості, політичних сил, органів влади, наукових кіл для активного обговорення кроків з виходу із ситуації, що склалася;
- відсутність затвердженої стратегії поведінки щодо сприяння захисту населення у відносинах з публічною адміністрацією (концептуального документа);
- неналежне забезпечення нормативного підґрунтя для здійснення перетворень у цьому напрямі внаслідок відсутності єдиного й узгодженого концептуального документа.

Контроль у системі публічної адміністрації

Розбудова демократичного суспільства потребує прозорості в діяльності владних структур. Цього, зокрема, можна досягти за допомогою створення дієвого контролю в системі публічної адміністрації. Такий контроль є засобом, що дає змогу з'ясувати практичний стан справ у різних сферах державного управління, місцевого самоврядування, тобто всієї системи публічної адміністрації, а також сформулювати оптимальні способи реалізації завдань, що стоять перед їхніми органами. Він має сприяти виконанню завдань, покладених на органи публічної адміністрації, та їх чіткому функціонуванню, водночас забезпечуючи прозорість управлінської діяльності, підвищення рівня відповідальності апарату цих органів перед суспільством і громадянами за свої рішення, способи їх здійснення та отримання результатів. Мета контролю в системі публічної адміністрації України – сприяння тому, щоб результати діяльності в системі публічної адміністрації якнайбільше відповідали очікуваням.

Всебічність контролю в публічній адміністрації дає змогу мати уявлення про відповідність результатів діяльності апарату управління загалом, окремих його органів, структурних підрозділів, працівників окресленим завданням, що визначаються певним колом службових обов'язків. Саме такий контроль дає змогу правильно оцінити ефективність роботи зазначених суб'єктів управління й сформулювати способи вирішення проблем, що виникають. Ефективність самого контролю полягає у підтримці цілісності та стабільності системи публічної адміністрації України.

Мета обговорення повинна полягати в комплексному аналізі та визначенні змісту контролю в системі публічної адміністрації, розкритті особливостей його організації в сучасній Україні і виробленні на цій основі рекомендацій з його ефективного впровадження та здійснення.

В умовах реформування систем державного управління, місцевого самоврядування в Україні, створення нових реалій їхньої співпраці, пошуків оптимальних способів її вдосконалення саме такий контроль є механізмом підтримки всієї системи публічної адміністрації в стані стабільності та рівноваги.

Наявна система контролю в публічній адміністрації України потребує реформування з урахуванням системних змін, що відбуваються в державному управлінні та місцевому самоврядуванні України на сучасному етапі. Потреба такого реформування зумовлена правовою та організаційною невизначеністю багатьох аспектів організації контролю в публічній адміністрації, його неадекватністю сучасному та перспективному стану публічної адміністрації, зокрема, застарілими організаційними механізмами його здійснення, що не відповідають завданням і реаліям політичної, адміністративної реформи в Україні, та ін. Практичне здійснення реформ, що мають відбутися, також великою мірою залежить і від реорганізації контрольної системи в державі.

Серед проблемних питань треба відзначити:

- 1) нині не існує офіційно визначених головних напрямів перспективних досліджень контролю і в системі державного управління, і в системі місцевого самоврядування України, зокрема, коротко- та довгострокових перспектив здійснення такого контролю за умов подальшої системної трансформації державного управління, місцевого самоврядування України на основі стратегії європейського, демократичного вибору нашої держави;
- 2) відсутні чітко визначені роль і місце контрольної діяльності в процесі трансформації публічної адміністрації України;
- 3) відсутнє цілісне і всеосяжне нормативно-правове регулювання всієї системи контролю в державному управлінні та місцевому самоврядуванні України, зокрема, відсутня загальнодержавна концепція реформування всієї контрольної діяльності, у тому числі і контролю в публічній адміністрації України (чинна нормативно-правова база регулює лише окремі види контролю в державному управлінні України, наприклад, здійснення фінансового контролю);

- 4) відсутня єдина система стандартів і методик здійснення контролю в органах державного управління та місцевого самоврядування (це призводить до розбіжностей у діях контрольних органів усіх рівнів та юридичного забезпечення лише окремих видів контролю, не дає змоги уніфікувати нормативно-правову базу його здійснення);
- 5) існує розпорошеність контрольних функцій між різними органами й організаціями, що їх здійснюють, відсутні механізми їхньої взаємодії;
- 6) відсутній єдиний координуючий центр контролю, який забезпечував би стійкість всієї системи організації контрольної діяльності в державі та її скоординованість (це призводить до дублювання контрольних функцій різними органами — елементами системи контролю);
- 7) відсутня єдина база даних результатів контролю різних контрольних органів (це дало б змогу на основі їхнього комплексного аналізу, працюючи на випередження, передбачити можливі порушення і, відповідно, зменшити кількість перевірок);
- 8) низька ефективність інформаційно-аналітичного забезпечення органів контролю;
- 9) неефективний механізм забезпечення незалежності контрольних органів і захисту інтересів контролерів;
- 10) існують методологічні хиби у дослідженні зазначених питань, недосконалість теоретичних розробок, які нині певною мірою впливають і на теоретичне осмислення контролю в публічній адміністрації, і на практичне вирішення проблем організації такого контролю;
- 11) існують причини суб'єктивного характеру, які полягають у неоднаковому рівні загальних і спеціальних знань працівників, їхньої культури, свідомості, у тому числі і правосвідомості, здібностей, у різному ставленні до справи, що ускладнює вирішення питань управлінського характеру.

У процесі реформування системи контролю в державному управлінні України ми можемо зіткнутися з цілою низкою складностей і етичного, і практичного плану.

Проблеми етичного характеру можуть виникнути у зв'язку із запровадженням нових вимог до діяльності контролерів, оновлених стандартів і критеріїв такої діяльності, а також із запровадженням системного інформаційно-аналітичного забезпечення контролю в державному управлінні. З огляду на це процес реформування системи контролю в державному управлінні України повинен супроводжуватися ґрунтовною PR-підтримкою у засобах масової інформації та владних структурах, а також визначенням стратегії, спрямованої на мінімізацію соціально-психологічних наслідків такого реформування.

З розвитком системи публічної адміністрації на перший план виходять проблеми, пов'язані з ухваленням управлінських рішень і забезпеченням ефективності їх виконання. Контроль у системі публічної адміністрації можна інтерпретувати як механізм запобігання ризикових станів у державному управлінні, місцевому

самоврядуванні та як форму адаптації всієї системи публічної адміністрації до можливих змін соціальних параметрів. Такий контроль є одним із засобів подолання граничного рівня деструкції системи публічної адміністрації, руйнації суб'єктно-об'єктного зв'язку, який визначає специфіку такого управління. Якщо такий контроль буде відсутній або недостатній, все це може призвести до кризового стану всієї системи управління.

Одна з небезпек у процесі розбудови загальної структури системи контролю в публічній адміністрації – загроза перетворення контролю на функцію покарання в інтересах лише окремої групи людей, ствердження контролю задля контролю.

Для уніфікації та ефективної організації контролю в публічній адміністрації України, створення єдиної правової бази для всієї системи контролю є сенс запровадити стандартизацію контрольної діяльності в публічній адміністрації. Хоча визначити критерії і розробити стандарти й норми контрольної діяльності, зокрема в державному управлінні, набагато важче, ніж в інших сферах життєдіяльності. Це пов'язано з тим, що у багатьох випадках результати функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування мають якісний характер і не піддаються точному кількісному вимірюванню.

Сучасний стан організації всієї системи контролю в публічній адміністрації України можна охарактеризувати як такий, що потребує системних трансформацій. Проте треба зазначити, що реформа системи контролю в публічній адміністрації України може відбуватися за умов відсутності системних уявлень щодо їх реорганізації. Відсутність єдиної концепції реформування може призвести у кінцевому підсумку до ситуації, що таке реформування не дасть очікуваних наслідків, не викличе очікуваного підвищення ефективності і самої контрольної діяльності, і всієї системи державного управління та місцевого самоврядування загалом.

Немає потреби в організації такої системи контролю в публічній адміністрації, що контролюватиме всі види та сфери діяльності водночас. Контроль передусім повинен бути спрямований лише на ті види діяльності, які на цей період мають вирішальне значення для розвитку суспільства і становлення держави. Тому контрольні органи, здійснюючи відповідну контрольну діяльність, повинні орієнтуватися на дуже важливе завдання контролю, яке полягає у виявленні дій, що порушують загальну спрямованість єдиної лінії держави.

Докладний опис проблеми

Вищий і центральний рівні органів виконавчої влади

Реформування вишого та центрального рівнів органів виконавчої влади відбувалося в рамках адміністративної реформи, яка здійснювалася в Україні впродовж 1996–2004 років. Основні досягнення адміністративної реформи – розроблення та схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні, певне впорядкування системи органів виконавчої влади центрального рівня, часткова реорганізація апарату Кабінету Міністрів, утворення урядових комітетів, ухвалення Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів. Загалом положення Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року втілювалися не послідовно та не на підставі законів, як того вимагає Конституція, а через ухвалення підзаконних актів, а тому не призвели до незворотних позитивних змін.

Після здійснення конституційної реформи багато суперечливих моментів залишилося у системі регулювання відносин на найвищому рівні: Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів.

По-перше, законом від 8 грудня 2004 року запроваджується суперечливий порядок формування Кабінету Міністрів, адже одні члени уряду (міністр оборони, міністр закордонних справ) мають призначатися Верховною Радою за поданням президента (нарівні з прем'єр-міністром), а інші – за поданням прем'єр-міністра. Водночас звільнити цих міністрів, як і інших членів уряду, Верховна Рада за законом взагалі зможе без будь-якого узгодження з прем'єр-міністром чи главою держави простою більшістю від конституційного складу. Це одне з положень, яке може суттєво послабити Кабінет Міністрів у разі виникнення суперечностей між урядом і парламентом (більшістю).

По-друге, оскільки кадрові повноваження щодо призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій залишаються в компетенції президента, зміни до Конституції “розривають” виконавчу владу між главою держави та парламентом, залишаючи мало управлінських інструментів для уряду. У таких умовах стає проблематичною стабільність та ефективність функціонування виконавчої влади на вертикалі від центру до регіонів.

По-третє, президент України відповідно до Конституції забезпечує національну безпеку. СБУ є основним органом, який повинен забезпечувати виконання цієї функції президента, і тому передусім главі держави має підпорядковуватися ця спецслужба. Водночас голова Служби безпеки України може бути звільнений лише за згодою парламенту, що звужує повноваження глави держави у цій сфері. Існує ще низка суттєвих суперечливих моментів, які повинні знайти своє вирішення.

- Які законодавчі акти потрібно ухвалити для врегулювання суперечностей у розподілі повноважень президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів?
- Чи відповідають ухвалені зміни до Конституції загальноєвропейським нормам організації державної влади, враховуючи її парламентсько-президентський характер?

Спроби здійснення адміністративної реформи 2005 року виявилися малорезультативними передусім через відсутність у нового політичного керівництва держави чіткого програмно-стратегічного бачення напрямів реформування публічної адміністрації.

2006 року спостерігається більш виважений й послідовний підхід до вироблення державної політики у сфері реформування вищого та центрального рівнів виконавчої влади. Так, створено окремий підрозділ у Секретаріаті Президента, до завдань якого входить розробка політики з питань адміністративної реформи. Відповідно до Указу Президента № 340/2006 “Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові Україні” від 3 травня 2006 року почала працювати Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування як консультативно-дорадчий орган при Президентові. Одне з основних її завдань – комплексне проведення адміністративної реформи, зокрема реформування системи органів виконавчої влади. До складу цієї ради залучено провідних фахівців у сфері адміністративного права, представників найвпливовіших політичних партій. У своїх промовах до Верховної Ради, Кабінету Міністрів Президент відзначає як невідкладний закон про Кабінет Міністрів і міністерства. Усе це свідчить про політичну волю та готовність до перетворень у сфері виконавчої влади.

Сприятливим моментом для реформування вищого та центральних рівнів виконавчої влади також є і нинішня політична ситуація в країні, пов’язана з парламентськими виборами, початком роботи Верховної Ради нового скликання та конституційними змінами, що змінили форму республіканського правління на парламентсько-президентську. За таких умов на початку формування коаліції парламентських фракцій у Верховній Раді доцільно зафіксувати й основні напрями реформування діяльності Кабінету Міністрів та міністерств, починаючи з моменту формування уряду, зокрема кількості міністрів (міністерств), віце-прем’єр-міністрів.

Неврегульованість на законодавчому рівні конституційного статуту вищого органу в системі виконавчої влади – Кабінету Міністрів – сприяє та неминуче сприятиме виникненню політичних криз, що негативно позначатиметься на всіх сферах суспільного життя.

Без планомірного комплексного здійснення реформування публічної адміністрації неможливо буде вирішити проблеми, які зараз спостерігаються, а саме: 1) незавершеність трансформації Кабінету Міністрів в орган політичного керів-

ництва; 2) неефективна організація діяльності міністерств; 3) нерациональна система органів виконавчої влади на центральному рівні.

Місцевий рівень органів виконавчої влади

У чинному Законі “Про місцеві державні адміністрації” розписано завдання місцевих державних адміністрацій. Вони складаються з таких трьох частин і напрямів їхньої діяльності: 1) забезпечення виконання Конституції, законодавства та нормативних актів вищих органів виконавчої влади (Президента, Кабінету Міністрів, галузевих міністерств), ухвалених у межах їхньої компетенції; 2) реалізація економічних, природоохоронних та інших програм (місцевих і загальнодержавних), виконання бюджетів і звітування про їх виконання; 3) взаємодія з органами місцевого самоврядування та здійснення делегованих ними функцій.

Другий з визначених напрямів діяльності передбачає реалізацію програм, багато з яких – на місцевому рівні – розроблено відповідними суб’єктами місцевого самоврядування. Відсутність чітко визначених механізмів взаємодії між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування підриває ефективність їхньої співпраці і заважає ефективному виконанню тих завдань, які покладено на місцеві державні адміністрації. Хоча місцеві державні адміністрації повинні водночас представляти інтереси і держави, і органів місцевого самоврядування, на практиці вони змушені вибирати якийсь один пріоритет. Враховуючи відповідальність, підконтрольність і звітність голів місцевих державних адміністрацій, цим пріоритетом є передусім Президент і Кабінет Міністрів, а не громада з її питаннями та проблемами.

Нині не врегульованою залишається проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня (село, селище, місто, район у місті, район, область) і забезпечення виконання делегованих повноважень, що постійно призводить до виникнення конфліктних ситуацій у вирішенні питань місцевого і регіонального розвитку. Така **ситуація також не завжди сприяє ефективному вирішенню питань місцевого значення в інтересах жителів міста чи району.**

На цей час соціально-економічним розвитком, наданням соціальних послуг населенню на місцевому рівні (села, селища та міста районного значення) опікуються районні державні адміністрації. Це відбувається і відповідно до встановлених Законом “Про місцеві державні адміністрації” повноважень, і через делегування сільськими, селищними та міськими радами своїх власних повноважень радам (а відтак і райдержадміністраціям). Таке “добровільне” делегування своїх власних повноважень робить органи місцевого самоврядування базового рівня повністю підконтрольними районним державним організаціям і залежними від особистих стосунків з їхніми головами.

Потрібно зазначити, що в Конституції передбачено створення лише виконавчого апарату районної та обласної ради (ст. 141). Згідно з чинним Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, виконавчий апарат не здійснює управлінських функцій, а обмежує свою діяльність організаційним, правовим, інформаційно-аналітичним і матеріально-технічним забезпеченням діяльності ради.

Звідси – невиправдано широкі повноваження місцевих державних адміністрацій, яким районні й обласні самоврядні представницькі органи **зобов’язані відповідно до закону делегувати** виконавчі функції місцевого самоврядування. Вирішення цієї проблеми потребує внесення в Конституцію положення про можливість створення районними та обласними радами власних виконавчих органів.

Чинний Закон “Про місцеві державні адміністрації” не вирішує питання можливих конфліктів між органами різних гілок влади. Наприклад, він не конкретизує відносин між місцевими державними адміністраціями й управліннями галузевих міністерств у регіонах, так званими управліннями подвійного підпорядкування. Тому змін повинна зазнати організація та діяльність територіальних підрозділів (органів) міністерств.

Аналізуючи викладене, пропонується змінити преференції місцевих органів виконавчої влади від виконавчо-розпорядчих до координаційно-наглядових. Звідси основним напрямом діяльності місцевих державних адміністрацій у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці законодавчо повинна бути визначена координаційно-наглядова діяльність місцевих органів виконавчої влади за дотриманням Конституції України і відповідного законодавства.

Отже, основне завдання реформування місцевих органів виконавчої влади – сприяння розвитку місцевого самоврядування на основі передачі максимально можливого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування та чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади (децентралізації).

Місьцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій

Система конституційно-правових засад місцевого самоврядування, яка склалася в Україні нині, визначена передусім Конституцією, і вирішення низки його ключових проблем потребує, відповідно, внесення змін до Основного Закону нашої держави. Такими є, зокрема, положення статті 118 Конституції про делегування районними та обласними радами повноважень відповідним державним адміністраціям, про право районних та обласних рад висловлювати недовіру головам відповідних місцевих державних адміністрацій; положення статті 119 про підготовку та виконання місцевими державними адміністраціями відповідних районних та обласних бюджетів, про їх звітування з цих питань перед відповідними радами.

Стримує подальший розвиток місцевого самоврядування, у тому числі і через здійснення адміністративно-територіальної реформи, також обмеження статтею 140 Конституції переліку суб'єктів місцевого самоврядування громад територіальними громадами сіл, селищ і міст, що є перешкодою для створення справді спроможних громад. Такою ж перешкодою для цього є і частина 1 статті 133 Конституції.

Таким чином, вирішення базових проблем місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України потребує внесення змін до Основного Закону. Причому наявні проекти конституційних змін не повною мірою відповідають нинішнім потребам.

Спроможними громади не можуть стати без належної ресурсної бази місцевого самоврядування, а вона, своєю чергою, не може бути забезпечена без ухвалення нового податкового законодавства, яке, зокрема, має передбачати в тій чи іншій формі оподаткування майна і спрямування отримуваних від цього коштів до місцевих бюджетів. Є нагальна потреба і у вдосконаленні норм Бюджетного кодексу в частині, що стосується місцевих бюджетів.

Органи місцевого самоврядування не в змозі надавати якісні послуги населенню без визначення і розширення їхніх прав у сфері комунальної власності та комунального господарства. Досі не існує законодавства, яке б належно регулювало правовідносини у цих сферах. Нагальним є ухвалення Житлового кодексу, побудованого на засадах демократичного суспільства та ринкової економіки, який надавав би органам місцевого самоврядування ефективні важелі управління комунальним майном та організації надання комунальних послуг на ринкових засадах. Відомо, що проект Житлового кодексу не раз вносили на розгляд парламенту, але його досі не ухвалено.

Таким чином, найефективніше вирішення окреслених і низки інших проблем розвитку місцевого самоврядування може бути здійснено, як уже зазначено, у комплексі – через реформування всієї системи місцевої публічної влади. Реалії сьогодення свідчать, що без внесення змін до Конституції забезпечити повне реформування публічної адміністрації і здійснити наступний крок у напрямі децентралізації влади неможливо. Утім, існує щонайменше два способи реформування.

Перший випливає з того, що передбачена чинною Конституцією модель місцевого самоврядування так і не запрацювала на повну силу через брак належного законодавчого забезпечення реалізації конституційних норм (велику частину потрібних законодавчих актів досі не ухвалено). Відтак цей спосіб передбачає два етапи реформування:

- 1) на законодавчому рівні (через внесення змін до чинних законів, ухвалення нових законів);
- 2) внесення змін до Конституції.

Згідно з другим варіантом, потрібно невідкладно внести зміни до Конституції (передусім щодо територіальної основи місцевого самоврядування), після чого вдосконалити законодавчу базу (ухвалити нові закони і внести зміни до чинних). Обидва способи реформування мають і позитивні, і негативні сторони.

Для реалізації першого способу, як засвідчує досвід, втрачено багато часу – більш як дев'ять років, упродовж яких ухвалено далеко не всі потрібні для впровадження в життя норм Конституції законодавчі акти. Відсутність законодавчого забезпечення блокувала реалізацію конституційних норм, незважаючи на їхню пряму дію. Звідси випливає потреба політичної волі для того, щоб чинні конституційні норми запрацювали на повну силу.

Реформа адміністративно-територіального устрою повинна передбачати розбудову раціональної, налаштованої до потреб населення системи територіальної організації влади й адміністративно-територіальних одиниць. Вона має створити умови для зручного надання громадянам соціальних, адміністративних, комунальних, громадських послуг. Повинні бути реалізовані принципи децентралізації публічної адміністрації; деконцентрації владних повноважень; субсидіарності; повсюдності місцевого самоврядування; формування економічно спроможної, забезпеченої належними фінансовими, матеріальними ресурсами базової адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Поряд з цим потрібно запровадити дієздатне місцеве самоврядування на районному рівні, яке забезпечить виконання проектів і програм, що не під силу територіальним громадам. Лише внаслідок реалізації адміністративно-територіальної реформи Україна з централізованої держави може стати децентралізованою європейською країною самоврядних громад.

Реформа бюджетної системи (у контексті адміністративної реформи)

Незважаючи на бюджетну реформу 2001 року, бюджетні відносини в Україні потребують подальшого вдосконалення для забезпечення ефективності планування та виконання Державного й місцевих бюджетів, адекватності фінансування зобов'язань держави, виконання яких надано органам місцевого самоврядування, а також оптимізації системи вирівнювань між Державним і місцевими бюджетами.

Суттєвою проблемою для процесу планування Державного бюджету є його надмірна політизованість. Одночасний розгляд Верховною Радою макроекономічних і структурних параметрів Державного бюджету призводить до того, що об'єктивні макроекономічні показники, на основі яких мають визначатися стратегічні напрями державної політики, у процесі складання та розгляду проекту Державно-

го бюджету законодавцями часто приносять у жертву уподобанням та обіцянкам різноманітних політичних сил. Це, своєю чергою, призводить до невідповідності об'єктивних економічних можливостей держави її зобов'язанням.

Інша проблема, властива і Державному, і місцевим бюджетам, — непрозорий процес їх планування та виконання, а також відсутність контролю за ефективністю видатків. Так, під час складання проектів бюджетів кошти, які виділяються на забезпечення поточних видатків, часто не відокремлені від коштів, передбачених на виконання державних і місцевих програм. У розробленні бюджетних програм не встановлюють чітких показників результативності й інших об'єктивних критеріїв, за якими згодом можна було б відстежувати ефективність їх виконання. Наслідок цього — відсутність відчутних результатів від виконання державних і місцевих програм, а також численні зловживання у здійсненні бюджетних видатків.

У сфері міжбюджетних відносин нагальною проблемою є регулярне недофінансування за рахунок дотацій вирівнювання з Державного до місцевих бюджетів реальних потреб органів місцевого самоврядування на виконання делегованих державою повноважень. Головна причина такого недофінансування — те, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості розраховуються через ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовується на виконання бюджетних програм місцевими бюджетами, на кількість жителів чи споживачів послуг, а не на основі суми видатків на реальні потреби, що існують на місцевому рівні. Акцент на дохідній частині місцевих бюджетів, можливості збільшення якої обмежені, зумовлює формування місцевих бюджетів на досить абстрактних показниках нормативів бюджетної забезпеченості, які, по суті, вказують на те, скільки коштів може бути виділено в розрахунок на жителя чи споживача наступного року, тоді як коректніше було б формувати бюджети на сумах коштів, що справді потрібні.

Крім того, встановлений Бюджетним кодексом механізм надання дотацій вирівнювання місцевим бюджетам не мотивує територіальні громади, особливо малих міст, селищ і сіл, генерувати власні доходи, заохочуючи їхнє утриманське ставлення до Державного бюджету. З іншого боку, вилучення з місцевих бюджетів територіальних громад великих та окремих середніх міст надходжень, які перевищують обсяг видатків, розрахованих відповідно до фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, нівелює зусилля громад-донорів щодо сприяння розвитку бізнесу, забезпечення зайнятості та підвищення доходів жителів. Нині громадами-донорами є здебільшого міста з населенням понад 500 тис. осіб, міста-порти та залізничні станції, міста з великими підприємствами, орієнтованими на експорт, або атомними електростанціями, тобто ті міста, відповідну інфраструктуру яких, що забезпечує їхню дохідну спроможність, сформовано ще за радянських часів.

Не сприяє розвитку місцевого самоврядування і той факт, що в Україні відсутні прямі відносини між бюджетами сіл, селищ і міст районного значення та Державним бюджетом: питання розподілу обсягів дотацій вирівнювання між такими громадами

перебуває в компетенції району. Навіть незважаючи на наявність відповідного закону, ухваленого ще 2004 року, часто це призводить до зловживань районною владою щодо справедливості розподілу виділених на район обсягів дотацій вирівнювання між громадами, що входять до складу району.

Великою мірою проблема недофінансування реальних потреб на місцевому рівні зумовлена складнощами вартісної оцінки цих потреб. Основою для цієї вартісної оцінки мали б слугувати державні соціальні стандарти та нормативи, запроваджені на виконання Закону “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”. Однак попри численні вимоги Верховної Ради, багато соціальних стандартів і нормативів досі не розроблено, хоча з моменту набрання чинності закону минуло вже більше п’яти років. Наявні ж соціальні стандарти та нормативи фрагментовано на дрібні елементи, сукупність яких не охоплює всього спектра публічних послуг, а їхні показники часто застарілі. Ці чинники роблять ці соціальні стандарти та нормативи не придатними для проведення розрахунків, що унеможливує проведення коректної оцінки сум видатків на реальні потреби у наданні послуг. Відтак брак об’єктивних соціальних стандартів і нормативів не дає змоги перейти до повноцінного формування місцевих бюджетів залежно від потреб, а не лише наявного фінансового ресурсу.

Недостатність сум закріплених податкових доходів і дотацій вирівнювання на фінансування наданих державою повноважень і спрямування майже всіх коштів на виплату заробітної плати працівникам бюджетних установ змушує органи місцевого самоврядування різницю між реальними потребами у фінансуванні та наявними ресурсами покривати за рахунок власних доходів — доходів місцевих бюджетів, які не враховуються у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (так званого другого кошика доходів бюджетів). Це, своєю чергою, суттєво зменшує наявні в другому кошику бюджетні ресурси для капіталовкладень у місцеву інфраструктуру (передусім об’єкти житлово-комунального господарства), яка за останні роки поступово зношується. Водночас обсяги видатків з другого кошика доволі обмежені, зважаючи на неперспективність багатьох джерел його наповнення. Ситуацію ускладнює також і наявність заборгованості населення за спожиті житлово-комунальні послуги та у багатьох випадках неефективний менеджмент комунального сектору. Таким чином, існує об’єктивна потреба в удосконаленні бази власних доходів місцевих бюджетів, які використовувалися б на забезпечення місцевого соціально-економічного розвитку.

Реформування публічної цивільної служби

Спроби здійснити реформування державної служби вже були. 1993 року ухвалено Закон “Про державну службу”. У Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 рік) був розділ “Організація державної служби”. Видано укази Президента “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу”, “Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки”, “Про Концепцію розвитку законодав-

ства про державну службу в Україні”, “Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні”, “Про Комплексну програму підготовки державних службовців”, Постанову Кабінету Міністрів “Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління” та інші нормативно-правові акти.

Реформування служби в органах місцевого самоврядування на загальнодержавному рівні практично не проводилося. Хоча Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 року і передбачала “формування сучасної системи місцевого самоврядування” та “законодавчо унормувати інститут служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби)”. 1997 року ухвалено Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”, 2001 року – Закон “Про службу в органах місцевого самоврядування” та ін.

Крім того, нині практично відсутнє розуміння потреби комплексного реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (тобто всієї цивільної служби). Це пов’язано з тим, що це питання ніколи не порушувалося в достатньому обсязі на загальнодержавному рівні. Тобто був чіткій поділ на державне управління і місцеве самоврядування і практично декларувалося лише реформування державного управління і, відповідно, державної служби.

Однак до створення справді ефективної системи державної служби це не призвело. Одна з причин, на нашу думку, – та, що досі здійснювали лише часткове, а не загальне реформування державної служби, яке здебільшого полягало у скороченні чисельності державних службовців або реорганізації окремих державних органів влади (яке часто здійснювалося під певну особу без урахування справжніх державних потреб). Не робилося комплексного аналізу, скільки державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування справді потрібно для ефективної діяльності, які державні органи влади, структурні підрозділи справді потребують реорганізації або мають бути створені (ліквідовані).

Головне управління державної служби розробило нову редакцію Закону “Про державну службу”, підготовлено проект Постанови Кабінету Міністрів “Про внесення змін до Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки”. Указом Президента № 208/2000 від 11 лютого 2000 року створено Координаційну раду з питань державної служби при Президентові.

Відносини органів публічної адміністрації з громадянами

Сучасна політика держави характеризується невирішенням низки питань у сфері відносин між громадянами й органами публічної адміністрації. Спроби вирішити проблему за часів новітньої історії нашої держави вже були. Так,

1998 року ухвалено Концепцію адміністративної реформи в Україні, яку було покладено в основу здійснення реформування системи державного управління. Цей документ мав прогресивні погляди на вирішення низки проблем з цієї тематики і загалом його реалізація мала б позитивні наслідки для нашої держави.

Проте невиважена політика щодо реалізації адміністративної реформи, неузгодженість дій між органами влади, відсутність інформування населення щодо суті реформ залишили нездійсненими принципи, закладені до цього концептуального документа.

Політична та наукова еліта країни починає це усвідомлювати, свідченням чого є численні розробки різних наукових центрів, органів державної влади. З травня 2006 року почала свою роботу Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування, основне завдання якої – розроблення та внесення пропозицій Президенту щодо національної стратегії, пріоритетів і механізмів реалізації державної політики у сфері державотворення, державного управління, місцевого самоврядування.

Широке залучення у своїй роботі представників наукових і політичних кіл дає підстави стверджувати про реальну можливість спрямувати інтелектуальний і владний потенціал у русло конструктивної роботи з розбудови Української держави.

Сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується багатьма хибами, серед яких: наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; “подрібнення” адміністративних послуг на окремі платні послуги; перекладання обов’язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування, узгоджень та ін. на приватних осіб; необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг; обмеженість днів і годин приймання громадян; проблеми доступу до інформації, потрібної для отримання адміністративних послуг; необґрунтовано великі терміни для надання окремих послуг; суперечливе правове регулювання та неналежне регулювання процедурних питань; фактичне зобов’язання приватних осіб отримувати супутні платні послуги, сплачувати “добровільні” внески.

Головна хіба діяльності органів публічної адміністрації – ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на задоволення очікувань особи, а на формальне дотримання правил чи навіть зловживання ними. Тому найважливішим завданням доктрини адміністративних послуг є впровадження ставлення до приватної особи як до споживач/клієнта. Це передбачає орієнтацію на задоволення звернення приватної особи за кращими зразками аналогічних послуг у приватному секторі.

Крім того, нині відсутнє врегулювання “втручальних проваджень” – випадків, коли ухвалення рішення, яке зачіпає права та законні інтереси конкретної приватної особи (осіб), здійснює орган публічної адміністрації за власною ініціативою. На законодавчому рівні не регламентовано детально порядок здійснення

перевірок і реалізацію інших контрольно-наглядових повноважень органів публічної адміністрації. Існує також проблема, пов'язана з численністю контрольних органів. Залишається відкритим питання запровадження адміністративних стягнень лише адміністративними органами, а не судом.

Вкрай важливим також є вдосконалення адміністративних (досудових) механізмів оскарження рішень, дій і бездіяльності органів публічної адміністрації. Відсутність ієрархії у багатьох ланках публічної адміністрації, у тому числі наявність виняткової компетенції у більшості суб'єктів, потребують перегляду традиційної концепції адміністративного оскарження як оскарження до органів вищого рівня. Відсутні механізми для забезпечення неупередженого й об'єктивного розгляду скарг.

Окрім цього, існує потреба розвитку в Україні електронного урядування як ефективного засобу забезпечення прозорості влади та її підконтрольності суспільству.

Контроль у системі публічної адміністрації

Контрольна діяльність в публічній адміністрації України не є статичним явищем. Навпаки, на нашу думку, вона має суто динамічний характер. Теоретична модель контролю в публічній адміністрації, система його організації та здійснення мають тенденцію до трансформації під впливом реалій розвитку управлінської діяльності. Система контролю в державному управлінні України потребує уніфікації, чіткого розподілу повноважень між різними органами такого контролю, а також перегляду параметрів такої системи, зважаючи на системні реформи, що відбуваються в державному управлінні та місцевому самоврядуванні України.

З розвитком і вдосконаленням системи управління контроль зберігатиме своє важливе значення. У XXI столітті публічна адміністрація України залежатиме щонайменше від трьох складників: керівників, організацій і процесів. Тому потрібно встановити і відокремити три елементи системного управління: відповідальність (обов'язки), повноваження і взаємодію органів державного управління та місцевого самоврядування. Саме цьому і сприятиме організація ефективної системи контролю.

За період незалежності в державі створено засади розвитку контролю в системі державного управління та місцевого самоврядування. Проте наявність розгалуженої системи контролю, зокрема в державному управлінні, ще не забезпечує її ефективності. Зазначимо, що нині в Україні функції контролю розподілено поміж кількома десятками органів державного управління з різним правовим статусом і різними повноваженнями, які іноді дублюються. До органів, які здійснюють контрольні повноваження в Україні, належать: Верховна Рада, Секретаріат Президента, консультативно-дорадчі органи при Президентові (РНБО та інші), Кабінет Міністрів, міністерства й інші центральні та місцеві органи виконав-

чої влади, у тому числі зі спеціальним статусом, та їхні територіальні відділення (у рамках своєї компетенції та делегованих повноважень), органи місцевого самоврядування (у рамках компетенції), Ліцензійна палата, Державна митна служба, органи ветеринарного нагляду, залізничного, морського, річкового, повітряного та електротранспорту, захисту прав неповнолітніх, опіки і піклування, контрольно-ревізійної служби, мисливського нагляду, нагляду за охороною довкілля, нагляду за страховою діяльністю, податкової адміністрації, системи МВС, системи нагляду за дотриманням умов охорони праці, системи охорони прав споживачів, системи пожежного нагляду, системи санітарно-епідеміологічного нагляду, прокуратура, Служба безпеки України, спеціальні органи Пенсійного фонду, фонду соціального страхування, служби зайнятості, що виконують контрольні функції, судові органи, громадські організації та ін.

Дієвого та ефективного механізму їхньої взаємодії досі не створено.

За таких умов утворення ефективної системи контролю публічної адміністрації є актуальною потребою. Треба чітко визначити напрями, обсяги здійснення такого контролю, шукати нові форми контрольної діяльності, що відповідали б сучасним реаліям демократичного суспільства. Організація дієвої системи контролю повинна сприяти здійсненню трансформації системи публічної адміністрації України під час адміністративної реформи.

Характерним для системи контролю в публічній адміністрації України є те, що і суб'єкти такої системи, і її об'єкти мають різну організаційно-структурну форму і відрізняються за правовим статусом.

Сучасна система контролю в публічній адміністрації України потребує уніфікації, чіткого розподілу повноважень між органами, що проводять такий контроль, а також змін параметрів такої системи, зважаючи на системні реформи, що мають відбутися.

Чинник, який надає цілісності всій системі контролю в публічній адміністрації, — наявність зовнішнього та внутрішнього контролю. Система такого контролю функціонує як органічна єдність двох підсистем зовнішнього та внутрішнього контролю в системі публічної адміністрації. Саме ці підсистеми забезпечують безперервність, всеосяжність і всебічність такого контролю.

Надалі система контролю в публічній адміністрації України розвиватиметься в напрямі централізації, уніфікації нормативно-правової бази, посилення ролі кадрового та наукового забезпечення, а також появи нових видів контролю, що відповідає тенденціям реформування системи публічної адміністрації України. Прогнозується підвищення значущості інформаційно-аналітичного забезпечення такого контролю.

Важливий момент – наукове та кадрове забезпечення органів контролю, що на сучасному етапі постає вельми гостро. Тому очевидно є потреба активізації наукових досліджень у сфері контролю в публічній адміністрації, а також удосконалення підготовки кадрів для таких органів, забезпечення їхньої компетентності, незалежності та соціального захисту.

Створення сучасної системи інформаційно-аналітичного забезпечення дасть змогу здійснювати контрольну діяльність на підставі ретельного планування, уникати дублювання в діяльності органів контролю в публічній адміністрації, прискорювати ухвалення рішень у сфері контролю. Найбільш перспективним у цьому контексті вбачається широке застосування інформаційних технологій, запровадження електронного документообігу та його уніфікація в різних органах публічної адміністрації. Посилення інформаційно-аналітичного забезпечення контролю виявляється одним з невідкладних завдань, зважаючи на тенденції інформатизації в українському суспільстві та проголошений курс на розбудову інформаційного суспільства в Україні, передусім у контексті запровадження “електронного урядування”, електронного документообігу.

Водночас, на нашу думку, перспективний розвиток системи контролю в публічній адміністрації України здійснюватиметься за двома основними напрямками. По-перше, буде розвиватися наявна система державних контрольних органів, що на високому професійному рівні здійснюватимуть контроль у публічній адміністрації. По-друге, набуватимуть розвитку й нових форм громадські й інші недержавні форми контролю за діяльністю органів публічної адміністрації.

На нашу думку, відбудеться розширення масштабів і сфер дії контролю і на центральному, і на регіональному та місцевому рівнях. Зросте обсяг контрольної, інспекторської, організаційно-методичної та іншої роботи, що пов’язано з виробленням нових підходів і нової методології контролю в системі публічної адміністрації, в роботі з апаратом органів публічної адміністрації.

Надалі, на наступних етапах адміністративної реформи мають бути реалізовані заходи, які у сукупності повинні призвести до завершення реформування єдиної системи контролю в публічній адміністрації та структурної реформи його органів, створення різних видів і форм контролю над ними.

Можливі варіанти реформування публічної адміністрації

Інституційний розвиток органів державної влади та органів місцевого самоврядування відбувається через вдосконалення наявних законодавчих та інших нормативно-правових актів, розроблення нових проектів таких актів, їх наближення до європейських стандартів, розроблення та впровадження загальної державної стратегії та комплексних програм з питань державного управління й місцевого самоврядування в Україні, питань регіональної політики, визначення інструментів і механізмів її виконання, питань чіткого визначення і розподілу повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з надання адміністративних і громадських послуг, питань підготовки критичної маси фахівців, потрібних для поліпшення надання таких послуг, питань здійснення територіально-адміністративної реформи, питань підготовки фахівців для розроблення та реалізації зазначених програм, питань залучення провідних науковців, незалежних експертів для забезпечення нових ідей у цей процес та ін.

Чинники, без вирішення яких реформа приречена на провал:

- 1) політична воля державних діячів;
- 2) вчасно підготовлена законодавча база;
- 3) наявність координаційної структури, яка здійснювала б усю організаційну роботу;
- 4) фінансове забезпечення;
- 5) підтримка громадськості.

Враховуючи це, пропонуються такі варіанти реформування публічної адміністрації:

1. Розроблення Національною радою з питань державного управління та місцевого самоврядування при Президентові концепції адміністративної реформи на базі оприлюдненого варіанта Концепції реформування публічної адміністрації в Україні та відповідного плану дій щодо здійснення цієї реформи Центром політико-правових реформ. Затвердження такої концепції указом Президента. На виконання положень Концепції реформування публічної адміністрації в Україні опрацювання робочими групами Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування при Президентові відповідних законопроектів, узгодження їхніх положень з представниками фракцій у Верховній Раді та послідовне їх внесення Президентом до Верховної Ради. Невідкладними мають стати законопроект щодо Кабінету Міністрів і міністерств, нова редакція Закону “Про державну службу”.

До плану роботи Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування на 2006 рік доцільно включити, окрім опрацювання

невідкладних законопроектів, роботу над такими проектами нормативних актів, як Адміністративно-процедурний кодекс України, нові редакції Законів “Про звернення громадян”, “Про доступ до публічної інформації”, проект Закону “Про нормативно-правові акти”, а також над Програмою заходів щодо розвитку системи надання адміністративних послуг на реалізацію Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, Концепцією електронного урядування. Крім цього, потрібне опрацювання пропозиції щодо вдосконалення процедур аналізу та вироблення політики в органах державної влади, нормопроекування та залучення громадськості до процесів ухвалення рішень і контролю за їх виконанням.

У своїй сукупності це повинно сформувати якісно новий підхід до вирішення питань цієї сфери, зрушити ситуацію з місця та врегулювати низку проблемних ситуацій.

2. Інший варіант розвитку подій – ухвалення законодавчих актів, які не відповідають положенням затвердженого концептуального документа. Ця ситуація характеризується неузгодженістю в поглядах і підходах між різними соціально-політичними групами, відсутністю широкого обговорення проблемних питань та ухваленням рішень, які матимуть обмежене коло підтримки. Такий варіант розвитку подій загрожує повторенням помилок, які існували під час впровадження адміністративної реформи починаючи з 1998 року, і не дасть змоги реалізувати позитивні зрушення у сфері надання адміністративних послуг і вдосконалення адміністративних процедур.

Ключові питання для обговорення

1. Яким чином інституційно досягти розмежованості політичних та адміністративних функцій у системі міністерств?
2. Який перелік центральних органів виконавчої влади, на ваш погляд, є оптимальним?
3. Які повноваження центральної виконавчої влади доцільно передати на місця? Як має бути здійснено перерозподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади, органами місцевого самоврядування?
4. Як посилити вплив уряду на центральні органи виконавчої влади?
5. Яким чином запровадити обов'язковість стратегічного планування в діяльність Кабінету Міністрів?
6. Доцільніше ухвалювати один закон, який врегулюватиме повноваження та організацію діяльності і Кабінету Міністрів, і міністерств, чи окремо два закони: про Кабінет Міністрів і про міністерства?
7. Чи є ефективною система розподілу повноважень на найвищому рівні після запровадження змін до Конституції?
8. Чи відповідають повноваження Президента (Кабінету Міністрів) у сфері зовнішньої, оборонної політики та політики безпеки нагальним потребам забезпечення національної безпеки держави, визначення та реалізації її зовнішньополітичного курсу?
9. Яким чином повинна бути організована взаємодія глави держави, уряду та Верховної Ради у цих сферах?
10. Чи відповідають ухвалені зміни до Конституції загальноєвропейським нормам організації державної влади, враховуючи її парламентсько-президентський характер?
11. Яким чином реорганізувати громади, щоб зробити їхні органи місцевого самоврядування спроможними до надання населенню необхідних якісних послуг?
12. Як забезпечити для таких громад належну ресурсну базу?
13. Як розподілити повноваження між органами місцевого самоврядування громад та районним і обласним рівнями самоврядування?
14. Як розподілити завдання та функції між рівнями місцевого самоврядування?
15. Яким чином реорганізувати громади, щоб зробити їхні органи місцевого самоврядування спроможними до надання населенню якісних послуг?
16. Як забезпечити для таких громад належну ресурсну базу?
17. Як організувати і забезпечувати контроль держави за дотриманням органами місцевого самоврядування встановлених соціальних стандартів у наданні послуг?
18. Адміністративно-територіальну реформу можна здійснити добровільно (за умови підтримки населенням) чи централізовано (фактично примусово)?

19. Як розподілити завдання та функції між рівнями місцевого самоврядування?
20. Які етапи здійснення адміністративно-територіальної реформи?
21. Які принципи (критерії) (добровільний чи директивний) формування громад?
22. Які способи стимулювання створення громад?
23. Як зміцнити місцевий бюджет розвитку та припинити практику “проїдання” коштів місцевих бюджетів лише на поточні потреби?
24. Як вдосконалити адміністративну процедуру для захисту громадян у відносинах з публічною адміністрацією?
25. Як зробити так, щоб місцева влада більше працювала на людей і якомога менше сама на себе?
26. Чи доцільне закріплення повноважень щодо адміністративних стягнень лише за адміністративними органами?
27. Як вдосконалити механізми оскарження рішень, дій і бездіяльності органів публічної адміністрації?
28. Яким чином у найкоротші терміни впровадити в Україні електронне урядування як засіб забезпечення прозорості влади та її підконтрольності суспільству?
29. Перехідний період у здійсненні реформи, його етапи.
30. Як не допустити створення в Україні “удільних князівств”?
31. Як зробити владу ефективною? Які мають бути критерії оцінки ефективності діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування?
32. Як ефективно організувати співпрацю з питань регіонального розвитку між зацікавленими сторонами: загальнодержавними та місцевими органами влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором і громадянським суспільством?
33. Яка територіально-адміністративна реформа потрібна в Україні?
34. Як зробити так, щоб керівникам місцевих органів влади, їхнім фахівцям було вигідне здійснення ефективної адміністративної реформи?
35. Чи мають бути пілотні проекти впровадження адміністративної реформи, чи вона має здійснюватися водночас, можливо, навіть у режимі “шокової терапії”?
36. Що треба зробити, щоб проблема адміністративної реформи не захрясла у безплідних і нескінченних політичних дискусіях?
37. Як організувати ефективну систему підготовки кадрів для центральних і місцевих органів влади, місцевого самоврядування (визначення реальних потреб у кадрах, їхньої кваліфікації, спеціалізації)?
38. Чи доцільно об’єднати Закони “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування” в один законодавчий акт “Про цивільну службу”?
39. Як захистити державних службовців від політичного та іншого незаконного втручання у виконання ними службових обов’язків?
40. Як забезпечити політичну незалежність і стабільність державної служби?
41. Чи потрібна в Україні ще одна гілка влади – контрольна?
42. Чи доцільно посилювати контрольні повноваження Президента щодо виконавчої та законодавчої гілок влади у рамках політичної реформи? (Нині

завдяки політреформі відбувається перерозподіл повноважень між Президентом та виконавчою і законодавчою гілками влади за рахунок посилення повноважень останніх, у тому числі і контрольних. До того ж у процесі здійснення адміністративної реформи частину повноважень планують передати до органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим і виникає питання щодо доцільності посилення контрольних повноважень Президента).

43. Які можуть бути стандарти діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування?
44. Як повинна бути забезпечена незалежність контрольних органів?

Додаток 1

Незалежна експертна оцінка зеленої книги “Реформування публічної адміністрації”

Назва

Назву цієї книги сформульовано чітко та нейтрально.

- Ви могли б назвати книгу “Документ щодо консультацій стосовно реформи публічної адміністрації в Україні”. Така назва допоможе уникнути жаргонного терміна “зелена книга”, що використовується в урядових установах.

Вступ

У вступі чітко визначено мету цього документа та з ким ви проводите консультації.

- Ви могли б диференціювати учасників консультацій за розділами цього документу, щодо яких ви хочете отримати їхні коментарі.
- У цьому розділі ви повинні пояснити, яким чином учасники консультацій надаватимуть коментарі та для кого. Надайте їм адресу та/або адресу електронної пошти, розкажіть їм, що ви проведитимете громадські збори або засідання або що, на вашу думку, буде найкращим шляхом подолання проблеми.

Розкажіть учасникам консультацій, яким чином буде використано інформацію, яку вони надають, у процесі розроблення рекомендацій для органів влади.

- Ви могли б пояснити учасникам консультацій, якими чином буде оприлюднено ці рекомендації у такий спосіб, щоб вони змогли побачити, яким чином їхні коментарі було використано. Це робиться для забезпечення прозорості у цьому процесі.

Проблема політики

Проблему політики дуже чітко сформульовано. Однак її головним чином виражено у формі твердження.

- Для отримання більшого ступеня визнання вашого аналізу ви повинні надати деякі докази існування проблеми, приклади, визначити незадовільні результати способу, у який працює адміністрація.

Детально викладені проблеми та причини проблеми легко зрозуміти.

- Чи потрібно вам розділяти проблеми та причини проблеми для того, щоб визначити, що вони призводять до повторів?
- Чи не могли б ви розділити розділи за кожною проблемою або групою проблем? Ви могли б отримати різноманітну інформацію щодо кожної проблеми або проводити консультації з різними групами учасників щодо конкретних проблем.

Завдання політики

Завдання політики чітко сформульовано.

Консультації, які було проведено на цей момент

Здається, спосіб, у який цю частину написано, – це просто внутрішні роздуми.

- Чи проводили ви якісь попередні консультації за ким-небудь на внутрішньому рівні всередині уряду або на зовнішньому рівні? Чи відображені погляди цих учасників консультацій у цьому документі? Зокрема чи проводили ви консультації з Міністерством фінансів та Міністерством економіки, які, як виявилось, займаються схожими питаннями?

Варіанти політики

Для кожної проблеми ви пропонуєте лише один метод вирішення цієї проблеми замість твердження, де ви хотіли б опинитися внаслідок вирішення цієї проблеми.

- Можуть існувати альтернативні варіанти.
- Вам потрібно дуже чітко висловлюватися, коли ви пропонуєте якийсь спосіб дій, який не може бути предметом переговорів і коли ви по-справжньому хочете отримати погляди та ідеї щодо того, яким чином вирішити проблему або розробити якусь рішечку.
- У вступі йдеться про центральні та місцеві органи влади. Однак, здається, що у цій частині немає жодних пропозицій щодо того, яким чином буде запроваджено ці реформи та яким чином вони працюватимуть щодо місцевих органів влади.

Критерії

Багато з ваших питань висловлено в сенсі результатів, таким чином, ви будете знати, коли досягли успіху. Деякі питання, наприклад, такі як зміни у законодавстві, – це більше питання внеску на шляху до досягнення ширшої мети.

- Ви могли б виразити критерії та завдання політики за допомогою ієрархічних елементів, які показують, що до чого призводить. Щось на кшталт планування проекту.

План виконання політики, відповідність, моніторинг та оцінка

Ці питання, по суті, не порушено в цьому документі.

- Якщо ви перейдете до етапу розроблення білої книги, вам потрібно буде всебічно дослідити ці питання.
- План виконання політики повинен чітко пояснювати, яким чином заходи призведуть до досягнення результатів, яких ви хочете досягти, – яким чином те, що ви робите, створює зміни у поведінці та ін., потрібні для вдосконалення публічної адміністрації?

Діяльність

- Ви могли б додати короткий розділ для того, щоб нагадати читачам, що їм треба зробити.
- Ви могли б сформулювати деякі конкретні запитання, які вимагають відповідей від учасників консультацій.

*Джон Кеннон,
Старший міжнародний експерт
з питань державної політики
Міністерства міжнародного розвитку
Великої Британії (DFID)*