

Януш ГОНЦЯЖ, Наталія ГНИДЮК

**АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА:  
НЕЗДІЙСНЕНІ МРІЇ  
ТА ВТРАЧЕНІ МОЖЛИВОСТІ**

**Як знайти конструктивний шлях  
для реалізації основних компонентів  
адміністративної реформи?**

**МІЛЕНІУМ**

**2002**

ББК 65.9(2)843-18  
Г13

Видання здійснене за фінансової підтримки  
Міжнародного фонду “Відродження”



Г13 **Гонцяж Я., Гнидюк Н.**

Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи?— Київ: Міленіум, 2002.— 136 с.

ISBN 966-8063-17-1

У книзі представлені результати соціологічного опитування вищих посадових осіб, які в силу своїх функціональних обов'язків відповідали за процес проведення адміністративної реформи в Україні; проаналізовано програми політичних партій з точки зору задекларованих ними напрямів реформування державного апарату. Метою дослідження була спроба з'ясувати основні бар'єри та перешкоди при впровадженні адміністративної реформи і запропонувати можливі способи їх подолання, що збільшить шанси на успіх у її проведенні.

Видання буде корисне усім, хто цікавиться питаннями реформування системи державного управління.

ББК 65.9(2)843-18

ISBN 966-8063-17-1

© Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, 2002.  
© Міленіум, 2002.

## Подяка

Книга, яку ви тримаєте в руках, є результатом праці групи фахівців. Ми особливо вдячні Дмитру та Ксенії Ляпіним, експертам Інституту конкурентного суспільства, які представили аналіз програм політичних партій на проблему проведення адміністративної реформи в Україні. Надзвичайно важливими були їх коментарі щодо залучення громадянського суспільства та недержавних аналітичних центрів до обговорення проблем державного управління.

Висловлюємо подяку Ігору Коліушко та експертам Центру політико-правових реформ за надання цікавих матеріалів, які дозволили поповнити аналіз проблематики адміністративної реформи.

Щира подяка Альбіні Трубенковій за її наполегливість та терпіння у процесі проведення експертних інтерв'ю.

Висловлюємо щирі подяки Олександрю Пасхаверу, Президенту Центру економічного розвитку, за доброзичливу зацікавленість та коментарі до нашого видання. Саме він був ініціатором проведення подібного дослідження та ідеологом пошуку відповіді на запитання, чому будь-які реформаторські процеси в нашій країні проходять стадію “викривлення та відчуження”. Ми також вдячні співробітникам Центру економічного розвитку Лідії Верховодовій, Катерині Агеєвій та Ірині Здоровець, без підтримки яких це видання було б неможливим.

Щира подяка Ігору Родюку за духовну та моральну підтримку, надану авторам під час опрацювання остаточного тексту видання.

У ході підготовки видання були використанні інформаційні матеріали Центру досліджень адміністративної реформи “Адміністративна реформа в Україні: Зібрання документів і матеріалів”. Щиро дякуємо працівникам бібліотеки Української Академії державного управління при Президентові України за можливість скористатися цими матеріалами під час дослідження. Також були використані інформаційні та аналітичні матеріали з відкритих джерел.

Наталія Гнидюк  
Януш Гонцяж

## ЗМІСТ

|  |    |
|--|----|
| <b>I. Вступ. Реформа державного управління в Україні: розрив між об'єктивною необхідністю та суб'єктивним способом мислення</b> .....            | 5  |
| 1. Головна гіпотеза .....  | 5  |
| 2. Зауваження до методології .....   | 8  |
| <b>II. Концептуальні моделі мислення як підґрунтя для конструювання соціальних дій</b> .....   | 9  |
| 3. Приховані ментальні структури як основа для визначення ситуації та проектування дій. Поміж фаталізмом та сприйняттям бажаного за дійсне ..... | 9  |
| 4. Цінності та культурні взірці .....  | 19 |
| 5. Сприйняття системи влади та її найважливіших проблем .....  | 24 |
| i. Демократичний баланс політичних сил на протипагу харизматичному керівництву та освіченій диктатурі .....                                      | 24 |
| ii. Функціональні і дисфункціональні аспекти системи влади .....   | 29 |
| iii. Яка саме система влади необхідна? .....   | 33 |
| <b>III. Моделі ставлення української політичної еліти до реформи державного управління</b> .....   | 35 |
| 6. Структурні зміни на протипагу технологічній модернізації. Основна ідея адміністративної реформи .....   | 35 |
| 7. Сильні та слабкі сторони реформи .....  | 39 |
| <b>IV. Перспективи адміністративної реформи: безнадійна справа чи великий шанс?</b> .....  | 47 |
| 8. Домінуюче ставлення: солідна база чи крихкий носій реформи? .....   | 47 |
| 9. Почнімо говорити про адміністрацію та владу по-іншому .....   | 51 |
| <b>V. Заклучне слово</b> .....   | 54 |
| <b>Додаток 1. Моніторинг питань адміністративної реформи в програмах політичних партій і блоків</b> .....  | 56 |
| <b>Додаток 2. Очікування громадян України від проведення адміністративної реформи</b> .....  | 85 |
| <b>Додаток 3. Стратегія впровадження адміністративної реформи в Україні</b> .....  | 91 |
| <b>Додаток 4. Стратегія та план дій по створенню демократичної системи державного управління в Україні</b> .....                                 | 95 |

---

# I. ВСТУП. РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: РОЗРИВ МІЖ ОБ'ЄКТИВНОЮ НЕОБХІДНІСТЮ ТА СУБ'ЄКТИВНИМ СПОСОБОМ МИСЛЕННЯ

## 1. ГОЛОВНА ГІПОТЕЗА

Кілька років поспіль реформа державної адміністрації в Україні є темою, яка не сходить з уст представників найвищих органів державної влади — Президента, чергових прем'єр-міністрів, міністрів, — є предметом публічних обговорень, а також об'єктом заінтересованості (відразу треба зазначити, досить поміркованої заінтересованості) з боку засобів масової інформації. Ця тема одночасно є предметом дискусії урядових структур інших держав та міжнародних організацій, які надають технічну допомогу українським державним інституціям та органам місцевого самоврядування. Можна стверджувати, що **проблема перебудови системи державного управління сприймається широким колом політиків, державних службовців, науковців, експертів з питань теорії управління, журналістів та публіцистів як найважливіший елемент змін, які Україна проходить та ще повинна пройти на шляху побудови демократичного суспільства, сучасної ринкової економіки та правової держави.** Справа, започаткована із створенням Державної Комісії з проведення в Україні адміністративної реформи під головуванням Леоніда Кравчука, першого президента незалежної держави, мала б знаходити всебічну підтримку і характеризуватися динамічними та послідовними результатами, які були б видимими та задовольняли усіх учасників процесу.

На жаль, так не сталося. Якщо прослідкувати розмаїті оцінки, які виголошуються на тему впровадження та наслідків адміністративної реформи, то з'являється образ цілковитого розчарування, скептицизму, що ставить під сумнів суть та ефективність усього починання. Говорять та пишуть про повільний темп реформи, відсутність однозначних напрямів та чітко сформульованого переліку пріоритетів її реалізації, про ті досягнення, які були успішно запроваджені, але потім були втрачені і все повернулось до свого початкового стану. Напрошується загальний висновок: **реформа дрейфує, як корабель без капітана та кінцевого пункту призначення, і тому він рухається по волі випадку залежно від того, як змінюється вітер або хто тримає штурвал.** Щоправда, цей образ малопривабливий і не вселяє надію на майбутнє.

Проте кожний, хто брав активну участь в яких-небудь процесах реформування комплексних суспільних відносин, знає, що це типова реакція на неспокій та розчарування, спричинені відмовою від старої системи та будівництвом нової. Реформатори досить часто потрапляють у пастку і втрачають уявлення про реалії: свої надії та очікування тлумачать як реальність і вважають, що самого бажання буде достатньо для їх ефективної реалізації. Найчастіше консерватори, противники реформ, для компрометування реформаторських дій навмисне виступають під гаслом: «Не треба безвідповідально порушувати сталий та добре функціонуючий порядок». І такий підхід в цілому є досить зрозумілим, оскільки безпосередньо торкається людських

---

звичаїв та використовує їх природний страх перед чимось невідомим. Звідси можна сформулювати застереження для усіх реформаторів: **ідеї реформи можуть бути реалізовані тільки тоді, коли її ідеологи та виконавці мають кращі, сучасніші знання про умови її проведення, ніж противники реформ, та володіють дієвим планом її реалізації, який в хронологічному порядку визначає способи досягнення цілей в перспективі на кілька років.**

У зв'язку з цим феномен «українська адміністративна реформа» вимагає більш уважного аналізу, оскільки в ній з'являється велика кількість різноманітних елементів, що взаємно суперечать один одному, недоліків та помилок, які ставлять під сумнів її успішне проведення, а також достатня кількість вдалих рішень, які, на жаль, не поширені та не стимулюють зміни в сприйнятті суспільством необхідності самої реформи. **Проблемою, яка найбільше впадає в очі, є прірва між деклараціями і реформаторською риторикою та практикою, яка фактично не має нічого з ними спільного.** В результаті не відбувається системних перетворень, а в різних елементах системи з'являються більше чи менше позитивні зміни, які не можуть призвести до якісного перелому у функціонуванні системи державного управління.

Пояснення цих проблем виключно за допомогою об'єктивних чинників та класичних принципів функціонування бюрократії замало, щоб з'ясувати суть процесів, що відбуваються. В більшості країн, які прагнули визволитися від тоталітаризму та планової економіки, панування «надуманої» економіки та паразитичного бюрократичного апарату вдалось подолати, а окрім цього в них були здійснені глибокі зміни у функціонуванні держави та всього публічного сектора. Це означає, що в таких країнах знайшлись достатньо свідомі та сильні соціальні групи: політики, інтелігенція, громадські діячі, експерти, які знали, що та в який спосіб треба змінювати. **Приклад України в цьому контексті є особливо цікавим, оскільки він свідчить про можливість існування певного роду «самоблокування» адміністративної реформи через відсутність достатніх знань та волі для її проведення.** Тому наша реформа, як кожен процес суспільних змін, що на першому етапі є викликом для інтелекту та уявлення, а на другому — для мотивації та дій лідерів, зіткнулась із певними бар'єрами на обох етапах. Це означає, що повинні існувати більш глибокі причини такого феномену, аніж ті, які пов'язані зі стандартними поясненнями, що діють в існуючих політичних парадигмах. **Основне джерело труднощів має свої корені в суспільній свідомості, тобто в способі, в якому побудоване суспільство людьми, що в ньому живуть.** Пізнавальні структури, які окреслюють значення соціальних явищ, визначають орієнтацію громадських лідерів, їх цілі, способи поведінки, а насправді вони визначають «горизонт» тих станів суспільства, які можна досягнути<sup>1</sup>. Саме приховані структури пізнання та моделі мислення керують нашими реальними діями. **Тому якщо декларовані публічні заходи не здійснюються або**

---

<sup>1</sup> Тут ми посилаємось на течію в соціології, яка була започаткована Максом Вебером, сучасне трактування якої можна віднайти в працях Пітера Бергера та Томаса Люкмана. Peter L. Berger, Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Irvington Pub. 1980.

---

відбуваються в спосіб, який радикально відрізняється від запланованого сценарію, то найбільш імовірно, що у цей процес втручаються певні невідомі ментальні структури, які спрямовують дії громадських діячів в іншому напрямі, відмінному від того, який випливає з проголошених ним заяв. Спроба їх осмислення була найважливішим завданням, яке ми поставили при проведенні обстеження, результати якого представимо далі в опрацюванні.

Очевидно, що при з'ясуванні причин невдачі адміністративної реформи застосовуються різноманітні підходи, які вказують на політичну систему та структуру суспільства, економічні причини, історичні передумови тощо. Не можливо сказати, що будь-яке зі згаданих вище припущень несправедливе. Але не можна також з впевненістю говорити про те, що вони повністю дозволяють зрозуміти процеси, які відбуваються в сфері адміністративної реформи. **Лише розміщення різних об'єктивних, «сильних» чинників в контексті структури людського мислення, які керують суспільною реальністю, дає можливість зрозуміти, що відбувається насправді.**

Нижче наведено систематичний перелік причин, що мають вплив на хід проведення адміністративної реформи та визначають її напрями, темп проведення та цілі, які вона перед собою ставить. Цей список не є виключним, його основним завданням є привернути увагу до того факту, що, окрім чинників структурних та об'єктивних, істотне місце займають чинники, пов'язані з людською свідомістю та культурними взірцями. Можна з упевненістю сказати, що жодні об'єктивні соціальні чи економічні риси структури суспільства не визначають в повній мірі поведінку людей, а тим більше обдумані колективні вчинки, які представляють собою найважливішу складову частину громадського життя (політики в її стислому значенні, управління, реалізації функцій держави та інших інституцій публічної влади). **Те, що роблять люди, а особливо соціальні групи, безпосередньо продуктивно тим, як вони тлумачать реальність, що їх оточує, та яким чином вони оцінюють результати такої інтерпретації.** Те ж саме відбувається, коли ми спостерігаємо які-небудь відмінності між параметрами реальності, які ми вважаємо важливими, та способом поведінки інших людей: це не означає, що їх поведінка ірраціональна чи безглузда. Це лише свідчить про те, що ми не знаємо «пропущеного елемента ланцюга» — способу інтерпретації реальності, що застосовують громадські діячі, за якими ми спостерігаємо.

Причини труднощів при реалізації адміністративної реформи можна поділити на кілька груп:

♦ **Політичні та суспільні структурні умови:**

- i. економічні та соціальні стосунки, які характеризуються бюрократичною, централізованою та командною системою управління;
- ii. недорозвиненість громадянського суспільства, яке спричиняє слабкий суспільний тиск в напрямі змін;
- iii. відсутність сильних прореформаторських течій в системі політичних партій та на вищих щаблях державної ієрархії;

- 
- iv. відсутність консенсусу серед існуючих політичних угруповань щодо цілей адміністративної реформи;
  - v. нестабільне політичне керівництво уряду.
- ♦ **Організаційні умови, пов'язані з процесом управління змінами:**
    - i. відсутність одного центру (органу), відповідального за проведення реформи, який наділений владними повноваженнями, ресурсами, та, передусім, користується підтримкою політичних лідерів;
    - ii. відсутність середньострокового стратегічного плану реалізації адміністративної реформи;
    - iii. відсутність відповідного забезпечення процесу реформування системи державного управління бюджетними коштами та людськими ресурсами;
    - iv. брак інформаційної кампанії, яка б поінформувала всіх учасників цього процесу і громадянське суспільство в цілому, про напрями та суть здійснюваних заходів.
  - ♦ **Умови суспільної свідомості та культури, які відносяться до розуміння понять держави, управління і демократії:**
    - i. концептуальні моделі мислення про адміністрування, функціонування державного управління та принципи його діяльності, які блокують реформаторські ідеї;
    - ii. патерналістичні взірці суспільних відносин, які сприяють авторитарним моделям поведінки;
    - iii. функціонування альтернативного суспільного ладу, який замінює офіційні структури суспільного життя (напр., «тіньова економіка», «дрібна корупція в адміністративних діях» тощо) та знецінює значення образу інституції.

В представленому нижче опрацюванні ми перш за все проаналізуємо зміст третьої групи показників та їх впливу на хід адміністративної реформи в Україні. Такий вибір був продиктований спостереженнями, на основі яких можна зазначити, що перша та друга групи чинників були притаманні багатьом іншим країнам, які визволились від комунізму та тоталітарної системи. Звичайно, ці чинники мали вплив на хід та темпи проведення адміністративної реформи, але цим країнам вдалось їх подолати. Як результат, в цілому регіоні Центральної Європи, а також у багатьох країнах Східної Європи були здійснені радикальні реформи державного управління. Той факт, що Україна так довго займається цим питанням, можна пояснити виключно взаємною дією об'єктивних чинників та умовностями в свідомості та культурі самих людей.

## **2. ЗАУВАЖЕННЯ ДО МЕТОДОЛОГІЇ**

Вибір проблематики обстеження примусив нас застосовувати специфічну методологію для його проведення. Для того, щоб дістатись до структур мислення, тобто до відповідної карти інтерпретації суспільної дійсності, потрібно було зосередитись на якісному аналізі висловлювань, що були проголошені громадськими діячами. Наш пошук було організовано у два способи:



- 
- ♦ аналіз документів, які були створені різноманітними суб'єктами публічного життя, що формулюють погляди тієї групи людей, від чийого імені вони виступають; ми перш за все брали до уваги програми політичних партій, програми або публічні виступи різних громадських організацій та їх лідерів;
  - ♦ проведення інтерв'ю з особами, що репрезентують думки середовищ, які різним чином беруть участь у перетвореннях системи державного управління в Україні: політиками, державними службовцями, експертами аналітичних центрів.

Тому наше дослідження мало якісний характер і трималось далеко від будь-яких кількісних показників. Ми застосовували антропологічний підхід — прямували до структур пізнання та знань громадських діячів і до розуміння їх впливу на форму тих суспільних дій, які здійснюються в їх оточенні (часто за їх безпосередньої участі). Формулювання, які читач віднайде в нашому опрацюванні, не можна вважати статистично підтвердженими. Зрештою не це було нашою основною метою. Нашим наміром було створення евристичних інструментів для подальшого обстеження та розуміння проблем адміністративної реформи в Україні.

## **II. КОНЦЕПТУАЛЬНІ МОДЕЛІ МИСЛЕННЯ ЯК ПІДҐРУНТЯ ДЛЯ КОНСТРУЮВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ДІЙ**

### ***3. ПРИХОВАНІ МЕНТАЛЬНІ СТРУКТУРИ ЯК ОСНОВА ДЛЯ ВИЗНАЧЕННЯ СИТУАЦІЇ ТА ПРОЕКТУВАННЯ ДІЙ. ПОМІЖ ФАТАЛІЗМОМ ТА СПРИЙНЯТТЯМ БАЖАНОГО ЗА ДІЙСНЕ***

Соціальні дії є функцією людських пізнавальних процесів та оцінкою їх результатів з точки зору потреб та інтересів діючих суб'єктів. Справжня проблема полягає в тому, що як і розуміння суспільної дійсності, так і здійснення оцінки своїх інтересів у суспільстві не відбувається на основі якогось абсолютно об'єктивного процесу, а за допомогою складної парадигми мислення. Вона складається з системи припущень щодо характерних рис суспільної дійсності, які ми приймаємо за реальні, такі, що не підлягають обговоренню, які не можна поставити під сумнів та піддавати верифікації. Цей, так би мовити, «об'єктив» або «камера» виконує роль фільтра, завдяки якому ми отримуємо визначену картину довколишнього світу. Залежно від того, яку камеру чи плівку ми використовуємо, картина ця, як і фотографія, може бути чорно-білою або кольоровою, яскравою або тонованою, різкою або ж розпливчастою.

З точки зору проблематики реформи державного управління це має особливо істотне значення, оскільки спосіб розуміння функціонування державного апарату встановлює горизонт пропонованих реформаторських ідей, визначає ймовірність перебігу подій, які змінюватимуть його функції та спосіб діяльності. Чи матимуть місце такі події, залежатиме від здійснення відповідними суспільними акторами запланованих дій. Важливу роль у цьому процесі відіграє те, що

---

К.В.Міллс назвав «соціологічною уявою»<sup>2</sup>, тобто, з одного боку — адекватне сприйняття суті та проявів суспільних структур і процесів, а з іншого — здатність до багатовимірної, альтернативного формулювання бачення майбутнього суспільного устрою. Істотним складником соціологічного уявлення є визнання слушною думки, що суспільну дійсність можна формувати і що існує багато можливостей її розвитку. Яка саме з них буде реалізована, великою мірою залежить від того, чи поставимо ми перед собою таке завдання.

Фундаментальне значення має загальне бачення майбутнього суспільства та процесу змін, які в ньому відбуваються. Саме це бачення великою мірою визначає наше розуміння процесу адміністративної реформи, його головних проблем та можливостей її успішного проведення. У висловлюваннях представників української політичної еліти — як у тих, які прозвучали в інтерв'ю, проведених в рамках наших обстежень, так і в тих, які були дані впродовж останніх років засобом масової інформації — має місце декілька характерних моментів. Найважливіші з них, на нашу думку, такі:

- ♦ **Суспільство є «чимось відсутнім».** Воно виступає в ролі анонімого тла, пасивного свідка, а не учасника подій, що відбуваються. Зміни є грою, в якій беруть участь лише вузькі групи політиків з найвищих ешелонів влади, а громадяни або конкретні соціальні групи не відіграють в цих змінах жодної ролі в сенсі ініціювання чи проведення змін. Це **пасивне бачення суспільства** призводить до того, що зв'язок громадян з реформою сприймається лише у стереотипних, рутинних категоріях пропагандистських формулювань, які проголошують, що реформа проводиться для блага суспільства. Жодній соціальній групі чи суспільству в цілому не відводиться предметна, вирішальна роль у проведенні реформи.
- ♦ **Надзвичайно сильно відчувається ставлення до суспільства як до травмованого,** до жертви системи, якій необхідно полегшити страждання. Суспільство страждає, і причиною його захворювання є існуюча адміністративна система. Тому головним завданням є здійснення заходів, які принесли б полегшення або притупили «біль». Такий підхід має суттєве значення при визначенні концепції змін, оскільки закладає в основу **негативну систему координат** — прагнення уникнути певних ситуацій та стану справ, а не **позитивну систему координат** — прагнення запроваджувати бажані, найбільш раціональні та перевірені взірці управління. Результат такого підходу — типове зведення процесу змін до запобігання проявам (такою собі класичною «пігулкою від головного болю» є скорочення апарату службовців, оскільки суспільству «болить» велика кількість службовців), а не до лікування причин

---

<sup>2</sup> Див.: Charles Wright Mills. The Sociological Imagination, London – Oxford – New York, Oxford University Press, 1967 (перше видання — в 1959 р.). Суттю пропозиції Мілза було твердження, згідно з яким суспільна діяльність людей обумовлена їх соціологічною уявою. Це означає сформульовану поколіннями та історичними умовами здатність перенесення особистих, життєвих, щоденних проблем на загальні публічні проблеми та спроможність зрозуміти, як суспільні структури визначають життєві шанси і можливості індивіда та як він може (повинен) діяти, щоб ефективно їх використати.

---

(тобто визначення оптимального рівня зайнятості в конкретних установах на основі ретельно проведеного аналізу функцій та ефективності).

- ♦ **Мистичне ставлення до бюрократії**, яка сприймається як дійсність, сама по собі, організм, що знаходиться поза і навіть понад суспільством. Практично бюрократію не можна підкорити, їй нічого не можна нав'язати та не можна контролювати її дії. Вона є чимось таємничим, до чого слід ставитися так само обережно, як і до світу духів та інших надприродних явищ. При цьому, що зрештою є нормою для магічного мислення, щирий страх і несприйняття бюрократії поєднуються з чолобитним поклонінням перед її механізмами та ефективністю у процесі підпорядкування собі всіх дій незалежно від намірів тих, хто виступав їх ініціаторами. Ще більш важливим є те, що бюрократію вважають ключовим елементом здійснення влади, який є вирішальним для стабільності функціонування системи, тож помінати його можна лише у ситуації крайньої необхідності.
- ♦ **Фаталізм у підході до суспільних змін**, який проявляється в переконанні, що провести швидкі та результативні зміни в даний момент, сьогодні неможливо, що на це потрібен великий строк, зміна поколінь та довготривале нашарування різноманітних економічних, суспільних і політичних перемін. Насправді системні зміни не залежать від нас, від актуальних зусиль, а виключно від анонімних, прихованих сил і чинників, які автоматично призведуть до істотних суспільних змін.
- ♦ **Відсутність відчуття керованості суспільними процесами, синдром позбавлення власної волі**. Це дуже істотний зразок мислення з погляду формування волі до дій, мотивації з тим, щоб бути залученим до процесу перетворення дійсності. Хоча в більшості проаналізованих виступів називаються проблеми та висловлюється незадоволення існуючою дійсністю, проте вони містять мовні конструкторії, які виразно вказують на те, що їх автори не бачать можливості власної активної участі в проведенні змін та очікують цього від когось іншого — найчастіше від «осіб, які займають високе положення» або ж навіть від найвищих представників влади (президента, прем'єр-міністра). Отже, відсутнє почуття особистої відповідальності за процес ініціювання та проведення реформи. Згадана відповідальність переноситься назовні, на різних авторитетних осіб. Отже, попри осмислення того, що саме слід змінити і в якому напрямі проводити зміни, воно не трансформується в конкретний план дій та особистої участі (принаймні у формі підтримки з позиції, яку обіймаєш), оскільки сфера управління дійсністю знаходиться далеко від нас, поза сферою нашого впливу. По суті своїй — це прояв глибокого відриву державної влади не лише від суспільства, а й від тих соціальних груп, які становлять її близьке оточення: високого рангу службовців, громадських і політичних діячів, інтелігенції.

---

Отже, постає питання: яким чином такого роду структура суспільної свідомості впливає на процес реформи та її шанси? Розпочнемо від більш чіткого визначення того, з якого роду свідомістю ми маємо справу. Для уточнення використаємо двополюсні типології підходу до суспільної реальності. Зразки мислення про суспільство можемо розмістити в таких координатах:

- **активність — пасивність;**
- **спланованість — спонтанність;**
- **керованість іззовні — керованість зсередини;**
- **автократичний устрій — устрій суспільного консенсусу;**
- **централізм — поліцентризм.**

Координати «**активність — пасивність**» відносяться до концепції суб'єктності суспільства, до того, хто є автором, винуватцем суспільних процесів, що відбуваються, хто формує риси суспільства. Активність — це погляд, згідно з яким свідомо здійснювані та цілеспрямовані дії особистостей або соціальних груп становлять фактичний початок того, чим є суспільство. Люди мають у своєму розпорядженні чималу свободу (можливість вибору) для створення суспільної дійсності. Від їхнього вибору та способу дій залежить те, в яких суспільних умовах вони живуть. Пасивність інтерпретує суспільство як результат прихованих та об'єктивних процесів, незалежних від людей, які встановлюють певні структурні риси суспільства. Люди — це лише безвольні виконавці певних неконтрольованих ними тенденцій. Аналіз висловлювань на тему адміністративної реформи виявляє перевагу пасивного мислення у колективній свідомості української еліти. Його специфічним підвидом є концепція, яка надає спеціального статусу у згаданому процесі тому вузькому владному прошарку, який є всемогутньою групою, здатною здійснити все, що схоче, на протиположні решті суспільства, яка не може нічого і зусилля якої є лише марнуванням часу і енергії. Якщо щось і повинно змінитися, то зміни залежать виключно від доброї волі і бажання верхівки влади.

Це міркування тісно пов'язане з поглядом на **характер суспільного устрою**: чи носить він автократичний характер, чи базується на демократичному консенсусі об'єднаних громадян. Переважає думка про те, що суспільний устрій базується на автократичних ієрархіях, підпорядкованих «вождям» з найвищим «царем» на чолі, який приймає рішення про все. І тому суспільна дійсність є грою між автократичними керівниками. Як наслідок — надія на позитивні переміни тісно пов'язана з появою «освіченого автократа», який їх проведе. Це значно впливає на зміст поняття адміністративної реформи, про що свідчитимуть нижченаведені результати детального аналізу різних складових поглядів на адміністративну реформу, оскільки в них домінують проблеми, які можна віднести до сфери регулювання взаємовідносин між керівними позиціями. Натомість проблеми, які стосуються громадян, знаходяться на більш віддалених планах або ж залишаються зовсім непоміченими.

Визначення суспільства в категоріях «**централізм — поліцентризм**» пов'язане з вищепредставленою проблематикою. Власне кажучи, в свідомості груп, які були об'єктом наших обстежень, панує підхід, що визнає централізований суспільний устрій не тільки

---

панівним (що є лише влучним підтвердженням існуючого стану речей), а й таким, який повинен існувати з огляду на умови, в яких функціонує українська держава. Хоча і визнається нефункціональність сильної централізації, проте домінує переконання, що її слід дотримуватися для збереження територіальної цілісності України. Отже, органи державного управління — це насамперед система, яка повинна забезпечувати діяльність того, що в буденній мові називається «вертикаллю влади». Ідея можливості інтеграції суспільства за умов існування багатьох незалежних самостійних та самоврядних територіальних громад, яких об'єднують спільні права та правила, єдність інтересів та добровільне порозуміння щодо громадських та державних справ, не має широкого відображення в колективній свідомості української політичної еліти. До цієї ідеї ставляться із упередженням та відстороненням. Звідси постає сильно виражене переконання, що центр повинен зберегти максимально можливу кількість своїх виключних повноважень з тим, щоб держава могла ефективно функціонувати та виконувати визначені їй функції.

Досить цікавим аспектом сприйняття суспільної дійсності є те значення, яке надається **запланованим та спонтанним процесам**. Характерним є домінування погляду, згідно з яким заплановані зміни не відіграють найважливішу роль; те, що реально визначає форму суспільної дійсності, є результатом спонтанних, випадкових процесів. Природним вважається існування розбіжності, а подекуди суперечності, між запланованими діями та тими, які фактично реалізуються. За своєю сутністю процес змін розглядається як той, що не піддається контролю і відбувається автоматично. Це спричиняє легковажне ставлення до процесу управління змінами, які, з-поміж іншого, знаходять відображення в переконанні, що ті, хто особисто займається впровадженням змін, набагато важливіші від об'єкта та сфери самих змін. Тому стратегічний план, програма проведення реформи або схема координації заходів є другорядними питаннями, якими, на думку більшості учасників реформи, спеціально займатись не потрібно.

Останнім елементом, на який ми хотіли б звернути увагу, є проблема джерел та характеру чинників, які спрямовують процес змін. Можна відмітити тлумачення змін **як процесу, що стимулюється зовнішніми факторами**. Суспільні зміни ініціюються ззовні: а) в першому випадку вони організовані зверху та нав'язані до виконання підпорядкованим органам, є виразом волі ключових владних структур або якихось інших сил, що стоять «понад» (наприклад, олігархи); в) в іншій ситуації — це активність, до якої змусило міжнародне оточення. Зміни **як процес, що керується зсередини**, не розглядаються як щось реально існуюче, те, що може радикально змінити важливу частину суспільного життя. В цьому контексті суспільство виступає як споживач (спостерігач) процесу змін, а не його співавтор (учасник або навіть автор).

Якщо підсумувати наведені вище відмінності, то можна стверджувати, що колективна свідомість української політичної еліти показує свою схильність до сприйняття суспільної реальності через домінування таких елементів, як:

- 
- пасивність,
  - спонтанність,
  - зовнішня керованість,
  - автократичний лад,
  - централізм.

Такий спосіб мислення не створює сприятливого інтелектуально-го та морального середовища для здійснення суспільних змін, в тому числі радикальних структурних змін у системі виконавчої влади та державного управління в цілому. Особливо реалізація цього останнього завдання вимагає впевненості у можливості та значенні, які відводяться активному, творчому розумінню суспільної дійсності, у ролі суспільства та його окремих соціальних груп, у потребі та здатності свідомо керувати процесами змін. Одночасно визначені вище риси суспільної свідомості є основою для такого суспільного ставлення, яке характеризується **позицією спостерігача**, а саме:

- ♦ відсутністю почуття власної участі в процесі змін,
- ♦ делегуванням відповідальності до «зовнішнього» авторитету,
- ♦ відсутністю зв'язку між реформами та власною поведінкою.

При такому підході реформи є чужою справою, справою інших, тобто влади, політиків, бюрократів або, якщо узагальнити, то когось анонімного. Немає почуття власності реформи. Воно надзвичайно важливе, особливо для такої реформи, якою є адміністративна, оскільки вона відрізняється від таких реформ, як ринкові перетворення, приватизація чи навіть встановлення демократії. Економічні реформи після того, як вони були започатковані, великою мірою здійснюються автоматично, а втручання органів державної влади необхідно лише для забезпечення дотримання принципів економічного ринку, які самостійно спрямовують діяльність економічних суб'єктів. У випадку побудови політичної демократії процес дуже подібний, хоча сфери та можливості втручання набагато більші, ніж у попередньому випадку. По суті, мова йде про дотримання правил «політичного ринку». Однак, якщо ми перейдемо до реформування системи державного управління, то фактично ми маємо справу зі змінами суспільства в сфері, яка не регулюється автоматичними механізмами, а свідомо створеними нормами та процедурами поведінки, що мають цільове призначення. До того ж вони розглядаються залежно від волі політично легітимних органів влади. Тобто це значне втручання суспільства, яке вимагає постійного моніторингу та спрямування реформи залежно від ходу її проведення. Це означає, що необхідним є залучення тих осіб, які виконують роль ініціаторів та лідерів адміністративної реформи, і тих, хто стають її учасниками завдяки місцю їх праці або завдяки тому, що результати реформи можуть їх стосуватись як клієнтів органів влади. Споживач як кінцевий адресат економічних реформ судить про її результати, приймаючи рішення, коли, де та за яку ціну він купуватиме товари. Громадянин не має такої альтернативи, оскільки він може жити лише в одній державі та вирішувати свої питання виключно у виконавчих органах. Хоча б через це він повинен бути активним учасником реформи державного управління на кожному етапі її проведення.

Ефект почуття відчуженості по відношенню до реформи державного управління додатково посилюється **низьким рівнем громадської довіри до влади та її дій**. І тому не дивно, що в засобах масової інформації та політичних заявах ставлення до адміністративної реформи надзвичайно скептичне як до акції дуже підозрілої, чергової спроби «окозамилювання», і малоймовірно, що вона призведе до яких-небудь змін. Дослідження думок, які висловлюються в пресі, поглядів, що пов'язані з адміністративною реформою, може й справді охолодити будь-який запал, який з'явиться у того, хто хотів би долучитися до цього процесу. Ось декілька прикладів найбільш характерних дефініцій щодо реформи:

- ♦ «Адміністративна реформа — рух по колу колективної безвідповідальності»<sup>3</sup> (Валентин Симоненко);
- ♦ «Адміністративна реформа — реформа влади заради влади»<sup>4</sup> (Андрій Вовченко);
- ♦ «Здійснення адміністративної реформи є подібним до боротьби з корупцією та зводиться до гасла «Більше програм — хороших та різних!»<sup>5</sup> (Петро Мавко);
- ♦ «Нижние чиновничьи пласты хотят жить по-старому, верхние хотят по-старому управлять»<sup>6</sup> (Ігор Жданов);
- ♦ «Адміністративна реформа в Україні просувається в «ленінському» стилі летки-єнки — крок уперед і два назад»<sup>7</sup> (Юрій Єхануров).

В такій емоційній аурі та при такій слабкості інтелектуального освоення реформи державного управління важко сподіватися, щоб їй було надано відповідне місце в діяльності як організованих політичних і суспільних сил, так і відомих політичних лідерів чи громадських діячів. Отже, не повинен викликати подиву той факт, що в програмах більшості політичних партій згадана проблематика просто відсутня, а якщо і з'являється, то виключно в контексті постулатів, які стосуються устрою (моделі) політичної влади. Навіть найвпливовіші політичні партії, переможці останніх виборів до парламенту, надзвичайно фрагментарно та безсистемно ставляться до згаданого питання<sup>8</sup>. Найчастіше проблема адміністративної реформи порушується в контексті:

- ♦ Необхідності проведення змін у відносинах між органами та гілками влади (Президентом, Парламентом, Кабінетом Міністрів, судами). **По своїй суті поняття адміністративної реформи часто підмінюється поняттям політичної або ж конституційної реформи.**
- ♦ Найчастіше адміністративна реформа асоціюється з пошуком **механізму протидії на різноманітні патології влади: безвідповідальність політиків та чиновників, корупцію, користолюбство, зловживання службовим становищем, служіння олігархічним інте-**

<sup>3</sup> «Дзеркало тижня». — 2002. — 9–15 лютого №5 (380).

<sup>4</sup> «Бізнес». 2001. — №51 (466).

<sup>5</sup> «Юридичний вісник України». — 2001. — 8–14 лютого (№6). — с.5.

<sup>6</sup> «Дзеркало тижня». — 1999. — 18–24 грудня (№50). — с.2.

<sup>7</sup> «Україна молода». — 2001. — 31 жовтня. — с.3

<sup>8</sup> Див. дод. 1: Моніторинг питань адміністративної реформи в програмах політичних партій і блоків.

ресам. У цьому контексті реформа виразно обмежена до ролі виправного засобу, методу догани, часто свавільної діяльності представників державної влади. Отже, вона має вигляд такого собі пенітенціарного заходу, завдяки якому «погані» державні службовці будуть звільнені та покарані довічним вигнанням, а їх місце займе воїнство «ангелів-хранителів», які піклуватимуться про інтєреси держави та громадян.

Що є особливо характерним — всі ці рецепти мають надзвичайно неконкретний характер та переважно концентруються на внутрішніх проблемах центрального щабля виконавчої влади. Рідко з'являються вислови як, наприклад, ось цей: «**Найперший обов'язок уряду — обслуговувати суспільство, а не навпаки**»<sup>9</sup> (Сергій Тигіпко).

Там, де спостерігаються спроби в позитивний спосіб формулювати ідеї реформи, частіше домінують такі висловлювання:

- ♦ «Два кити реформ: політична стабільність і дієвість влади»<sup>10</sup> (Леонід Кучма);
- ♦ «Адміністративна реформа — це передусім перерозподіл повноважень»<sup>11</sup> (Віктор Лисицький);
- ♦ «Адміністративна реформа — це перманентний процес, який тісно пов'язаний із змінами, що відбуваються в країні»<sup>12</sup> (Олег Дьомін);
- ♦ «Адмінреформа — це передусім процедура. Як працює уряд, як працюють установи, регіональні адміністрації і яким чином вони підзвітні суспільству»<sup>13</sup> (Юрій Єхануров).

Як показав аналіз політичних об'єднань, список відсутніх елементів мислення про адміністративну реформу є надзвичайно характерним, узгодженим та досить уніфікованим. Він складається з проблемних питань, які практично не представлені в концепціях політичних представників суспільства:

- ♦ користь, яку громадяни матимуть від проведення реформи;
- ♦ підвищення якості та доступності обслуговування громадян органами державного управління;
- ♦ забезпечення захисту політичних, соціальних та економічних прав громадян;
- ♦ кращий захист приватної власності та підвищення рівня правової впевненості для здійснення будь-яких видів економічної, суспільної та культурної діяльності.

В програмах слабо представлена проблематика децентралізації, яка найчастіше знаходить відображення на рівні загальних гасел, а подекуди — у формі заклику до зміцнення позиції регіонів у формуванні державної політики. Проблема розвитку самоврядування та пов'язаних з ним принципових інституціональних змін порушується лише частиною політичних партій. І тому постулат збільшення відповідальності влади перед громадянами, який висувається ними, не

<sup>9</sup> «Україна і світ сьогодні». 1999. — 6 — 12 серпня (№31). — с.1, 6.

<sup>10</sup> «Урядовий кур'єр». — 2000. — 22 січня (12). — с.1,2.

<sup>11</sup> «Урядовий кур'єр». — 2000. — 15 лютого (28). — с.1,3.

<sup>12</sup> «Президентський вісник». — 2001. — 28 грудня. — с.1, 6.

<sup>13</sup> «Урядовий кур'єр». — 2001. — 14 травня (№68). — с.4.



---

поєднаний з жодними конкретними інституціональними рішеннями, а є лише «магічним заклинанням», ритуальним вигуком, який слід виголосити і далі спокійно займатися тим, що їх насправді турбує.

Скептичність по відношенню до можливості проведення реформи системи державного управління є результатом відсутності системного та комплексного бачення реформи в політичних середовищах. Ті пропозиції, які лунають час від часу, носять фрагментарний характер, що найчастіше обмежується однією лише сферою функціонування держави (наприклад, проблемою реформи бюджетної політики або змін у способі функціонування регіональних органів влади). Ці питання через певні причини опинилися в колі інтересів даної групи політиків. Обрання царини змін, які пропонуються, найчастіше зумовлюється особистим досвідом партійних лідерів (наприклад, перед тим вони обіймали посади та в силу своїх обов'язків відповідали за дану проблематику) або ж диктується тим, що партія відстоює певну, чітко виражену групу інтересів (наприклад, певного регіонального об'єднання чи інтереси губернаторів). За таких умов можливі зміни в адміністративній системі носять виключно інструментальний характер, що підпорядковується економічним або політичним інтересам зовсім іншого характеру. Згадані проблеми розглядаються, власне кажучи, лише в контексті відносин влади, а такі цілі реформи як, наприклад, покращення рівня обслуговування громадян, забезпечення належного захисту їх прав і інтересів, підвищення результативності соціальної політики, в принципі залишаються непоміченими. Скептичний підхід до шансів проведення адміністративної реформи дуже тісно пов'язаний зі зневірою бажанні проведення згаданої реформи з боку найвищих чиновників держави і насамперед Президента та його оточення. Відношення до реформи державного управління можна було б визначити так: єдине, що можна зробити — це чекати на дії Президента.

В контексті наведених вище міркувань варто звернути увагу на винятки з описаного стану колективної свідомості. Серед осіб, не пов'язаних з апаратом влади, серед незалежних інтелектуалів зустрічається тип мислення, який відрізняється від вищенаведеного. В їх поглядах передусім знаходимо переконаність у тому, що успіх реформи державного управління залежить від розвитку громадянського суспільства в Україні. Лише формування свідомих громадянських груп, які мають чітко визначені системи цінностей та в організованій спосіб прагнуть втілити свої інтереси і забезпечити свої права, створить належний контекст для здійснення радикальних змін в організації та методах діяльності державної влади. В будь-якому випадку не можна не визнати раціональність подібного бачення стану речей, проте в ньому мимоволі приховується небезпека згоди відкласти негайне проведення інституціональних реформ на невизначене майбутнє, аж поки не сформуються відповідні суспільні умови. Створюється певного роду «зачароване коло» — не проводимо структурних реформ, оскільки немає достатнього тиску на їх проведення з боку формалізованих груп громадян, але тим самим ми зволікаємо з можливістю їх формалізації та відкладаємо проведення системних перетворень *до грецьких календ*. Навіть ті особи, які пов'язують успіх ре-

---

форм з активністю організацій громадянського суспільства, вважають, що все залежить не від активної діяльності тих осіб, які сьогодні займають керівні посади, а від об'єктивних демографічних процесів, від неминучої зміни поколінь, від приходу в структури державної влади нових людей, погляди яких сформовані у посткомуністичну еру. Це своєрідний синдром Мойсея в мисленні про суспільні переміни — цей пророк настільки довго вів євреїв до Землі Обітованої, що вимерло покоління, виховане в єгипетському рабстві. По відношенню до українських реалій це означає культивування дуже песимістичного переконання, що так в дійсності нічого і не вдасться зробити, поки в структурах влади домінуватимуть люди, які були сформовані в еру *homo sovieticus*.

Цікавою рисою підходу до проблематики адміністративної реформи є також те, з якою суспільною групою пов'язуються сподівання щодо втілення змін в системі управління і функціонування органів адміністрації. Хоча цей погляд не є достатньо поширеним, проте багато осіб схильні визнавати, що саме підприємці можуть стати тією суспільною силою, яка здатна ефективно вплинути на апарат влади та мобілізувати громадську думку для їх активного залучення в згадані процеси. На противагу до загальноприйнятого відношення до суспільства як до такого, що не відіграє вирішальної ролі у змінах, які відбуваються, підприємців сприймають як єдино можливу **рушійну силу перемін**. Однак існує значна перешкода: підприємці не становлять численної групи, вони також не наділені такою силою, як у європейських суспільствах, в яких вони є найважливішою складовою середнього класу. В Україні підприємці, швидше за все, — вузька фінансово-політична олігархія, інтереси якої не завжди тотожні з тим, що розуміється під концепцією реформи державного управління. Виникає підозра, що олігархи як особи, що контролюють урядові структури, в силу корупційних зв'язків на сьогоднішній день не вельми заінтересовані в проведенні будь-яких структурних змін у сфері адміністрування та державного управління. Але деякі представники політичної та інтелектуальної еліти переконані в тому, що підприємці є єдиним шансом для запровадження змін: якщо група підприємців стане достатньо чисельною та вважатиме, що чесна і ефективно діюча держава є важливою запорукою їх власного успіху, то лише тоді будуть проведені справжні зміни. Навіть визнаючи твердження про роль підприємців як таке, що занадто обмежує концепцію участі суспільства в процесах проведення реформ, то воно однак є реальним віддзеркаленням стану справ, який полягає в тому, що вони — підприємці — є єдиною групою, яка виконує політичні, суспільні, технічні умови демократичної організації для дій, сформульованих Р.Дарендорфом<sup>14</sup>. В Додатку 2 наведено документ, опрацьований Інститутом конкурентного суспільства, який діє при Координаційно-експертному центрі об'єднань підприємців України. Цей документ є підтвердженням того, що в підприємницькому середовищі народжуються ініціативи,

---

<sup>14</sup> Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*. - Stanford University Press.

---

зорієнтовані на здійснення глибоких змін в діяльності органів виконавчої влади.

Представлена характеристика загальних позицій у ставленні до реформи державного управління дозволяє сформулювати тезу про те, що в них домінує свого роду фаталізм. Він представляє собою переконання, що у разі, якщо зміни взагалі відбуватимуться, то це станеться автоматично або шляхом прийняття рішень і здійснення окремих дій особами, які займають найвищі посади в державі. При цьому відсутня віра в можливість реального перелому в цій сфері за існуючих обставин. Результатом такого підходу є те, що там, де попри все слід сформулювати якісь позитивні ідеї, цілі і програму проведення змін, найчастіше домінує **мислення побажань** (сприйняття бажаного за дійсне), формуються концепції, відірвані від дійсності та позбавлені інструментального підґрунтя: як, коли та за допомогою яких засобів вони повинні бути реалізовані.

#### **4. ЦІННОСТІ ТА КУЛЬТУРНІ ВЗІРЦІ**

Представлений вище аналіз є віддзеркаленням більш глибокої проблеми, яка полягає в домінуванні **антиліберальної системи цінностей** в колективній свідомості тих, хто знаходиться при владі. Її принциповою рисою є ігнорування особи, її прав і свобод та зведення на вівтар як найвищих благ держави, колективних інтересів та порядку. У переважній більшості висловлювань наших респондентів, а також в аналізованих нами повідомленнях преси та інших публічних виступах суб'єктом, який здійснює реформу, та її головним бенефіціантом **визначається держава**. Це її потреби, її благо та інтереси є найважливішими імперативами, що визначають необхідність, сферу та порядок проведення можливої реформи державного управління.

Цю проблему влучно охарактеризував один із наших респондентів. Наведемо його висловлювання: *«Праві ті, хто стверджує, що формування демократичних інститутів є основою для розвитку у будь-якій галузі. Приклад економіки просто найбільш яскравий: коли люди, що перебувають при владі, говорять: «ось вирішимо економічні питання і потім займемося демократією». Я ще раз стверджую, що і духовна, і індивідуальна свобода людини, звільнення від стереотипів минулого, формування людини, вільної в особистісних проявах, людини як такої, — без цього ніякого комплексного розвитку, в тому числі культурного та соціального, досягти неможливо. Тому що політика, політична культура визначає всі процеси у суспільстві. Процеси домовленості між державою та суспільством є основою будь-якого розвитку: не буде такої угоди, не буде нормального розподілу ролей. Але дуже часто в уяві громадян ототожнюються держава та суспільство. Людина говорить: «Я живу в українській державі». Але ж вона живе в Україні як у країні, а в макроплані ця країна ділиться на державу як невелике коло осіб зі специфічними повноваженнями, в тому числі повноваженнями застосовувати силу в рамках закону. Інші люди в країні не наділені такими повноваженнями. Ця політична частина суспільства, коли вона відділялася від суспільства, тисне на нього. Епоха Відродження і наступні всі зміни, пов'язані зі свободою, рівністю та братством, з*

---

*Великою французькою революцією, — це епоха зворотного поглинання суспільством держави. У нас же всі займаються державотворенням, відбудовою держави, тобто ми зараз створюємо механізм пригноблення суспільства, часто не розуміючи цього»<sup>15</sup>.*

Той самий респондент у цьому ж перебільшеному значенні, яке надає інституту держави та визнанню верховенства його інтересів над інтересами окремих людей, з'ясовує основну причину, чому реформа державного управління не проводиться результативно та швидко. Знову ж наведемо його оригінальне висловлювання:

*«Чому гальмується адміністративна реформа, — тому що є велика проблема, як вберегти людину від адміністративного «воління». І хоча формально вже прийнято закон про адміністративні суди, але реально вони почнуть діяти ще невідомо коли. І я брав участь у дискусіях, коли члени Конституційного суду говорили: «Як це так, якийсь районний суд буде розглядати питання щодо неправомірного рішення певного органу влади, що зачіпає інтереси громадянина? Адже інтереси громадянина може зачіпати будь-яке рішення, і в цьому сенсі суди можуть бути заблоковані зверненнями громадян». Тобто проблема не в тому, щоб формувати адекватний чиновницький апарат, а проблема, виявляється, в тому, що у нас народ поганий, він завалить суди скаргами на неправомірні дії чиновників. Так не робить цих дій, щоб не було скарг».*

Домінуюча система цінностей відсуває на дальній план такі блага, як свобода людини, свобода висловлювання і діяльності, повага до плюралізму, визнання прав меншин. В ній не цінується римський принцип *«Plus ratio quam vis»* (глузд — розум понад силу). Держава стає буттям, яке поставлене понад людиною. Вона завжди має рацію, а громадянину залишається лише підпорядкуватися рішенням та діям її представників. Наведемо висловлювання одного з наших респондентів:

*«У нас негуманна держава: не держава для людей, а держава для бюджету. Якщо брати податкову систему, вона працює за фіскальним принципом, а не стимулюючим для розвитку економіки, тобто головне — зібрати кошти. І люди починають ховати все що завгодно. А потім держава починає казати, що у нас «злодійкуватий» народ. Ми проходили все це, коли говорили: «Цар гарний. Народ поганий йому дістався». Це типове ставлення, коли чиновник стверджує, що у нас всі крадії, шахраї, всіх треба «посадити»».*

Отже зрозуміло, що особи, які управляють такою системою цінностей, ставляться з великою недовірою до адміністративної реформи. В них є слухна підозра, що адміністративна реформа призведе до істотних змін у відносинах «держави — громадянин», і насамперед у напрямі розширення прав громадян і кращого забезпечення їх інтересів у відносинах з органами державного управління. Запровадження сучасних адміністративних стандартів, які є обов'язковими в де-

---

<sup>15</sup> У виданні було використано оригінальні висловлювання осіб, з якими проводилося соціологічне опитування. Далі в тексті вони подаються без посилання на автора в цілях збереження анонімності проведеного дослідження.

мократичних країнах, повинно призвести до ліквідації абсолютної переваги державних інституцій над громадянином або хоча б над приватними компаніями чи громадськими організаціями. Відкритість — пріоритет для виконання обслуговуючої ролі інституцій та чиновників; правопорядок та повага до потреб та інтересів громадян — ось принципи, які в дійсності серйозно загрожують свавілля чиновників та ігноруванню очікувань людей стосовно держави. Неодноразово у ході дискусій щодо обсягу та характеру необхідних змін у державному управлінні давалось взнаки міфологізоване ставлення до держави: обожнення її, відношення до неї з якимось страхом на межі атавізму, яке паралізує волю до її перетворення. Наводяться аргументи на зразок: не можна робити тих чи інших дій, бо це може призвести до територіального розпаду держави (типове висловлювання: децентралізація спричинить сепаратизм і призведе до від'єднання певних регіонів), або, що обмеження функцій держави та зменшення її інтервенційної активності призведе до безладу, зловживань і буде шкідливим для національних інтересів. Єдиною справжньою функцією такої парадигми мислення є **консервування status quo**, захист партикулярних інтересів бенефіціарів нинішнього устрою незалежно від того, наскільки великі матеріальні і моральні втрати несе Україна в результаті збереження нерезультативної системи управління та адміністрування.

Маргінальність системи цінностей, що спирається на індивідуалізм, на винесення на передній план людини та її блага, спричиняє також пасивність громадян по відношенню до державних інституцій. Масштаб усвідомлення своїх прав та рівень мотивацій до їх здійснення у відносинах з державою є низьким. Як сказав один із наших співрозмовників, справжньою проблемою країни та реформ, які в ній проводяться, є те, що *«кількість мешканців значно перевищує кількість громадян»*, якщо під поняттям «громадянин» розуміти не тільки формально-правову державну приналежність, а й політичну і громадську суб'єктність людини (його знання своїх прав і свобод та готовність до активної участі в громадському житті з метою їх реалізації та захисту). В результаті відбувається взаємне відчуження громадян і держави: держава не виконує своїх обов'язків по відношенню до громадян та не ставиться до них як до основного визначника своїх дій (*атрофія суспільного блага*), а громадяни, в свою чергу, не пов'язують своїх важливих життєвих справ з діяльністю, успіхами та майбутнім держави (*атрофія політичної спільноти*). Один із наших респондентів представив це так:

*«Існує величезна прірва між населенням, громадянами і владними структурами, величезна недовіра та апатія. Це особливо видно під час виборів. Фактично це два різні світи. Держава робить вигляд, що вона піклується про людей, а люди роблять вигляд, що вони поважають державу. Але кожний тримає свою «дулю в кишені».*

Оскільки життя не терпить порожнечі, то зрозуміло, що суспільство застосовує різноманітні адаптаційні стратегії для того, щоб дати собі раду з такою ситуацією, нормально жити, задовольняти свої потреби, досягати цілей та втілювати свої мрії. Відповіддю є створення культурного взірця **подвійності суспільного ладу**. Існує лад

---

формальний, офіційний, закріплений правом, порядком функціонування інституцій, публічно декларованими цілями діяльності та нормами поведінки. Але це — лише фасад. За ним ховається справжній порядок, альтернативний, в рамках якого ми полагодуємо найважливіші для нас справи. Це друге суспільство — «тіньова зона» в економіці, це платне лікування в державних клініках, це величезні хабарі, які платяться за вступ у добрі школи та університети, і тому подібне. Не варто при цьому пояснювати, як деструктивно впливає такого роду подвійність на розвиток суспільства та його інтеграцію. Але вона неминуче з'являється там, де інституції держави неефективні, слабкі або реалізують політику, яка суперечить інтересам значної частини суспільства.

Наші респонденти пов'язують шанс подолання цієї кризи розвитку та проведення реформ зі зміною поколінь, з тим, що молоді двадцяти- та тридцятирічні люди представляють іншу систему цінностей, яка більш сильно спирається на індивідуалізм та ліберальне розуміння суспільного ладу. З цього погляду можна сказати, що процес реформування державного управління має перспективи, проте нинішня система чинників свідомості та культури йому не сприяє. Залишається відкритим питання про те, наскільки закріпився взірець подвійності суспільного життя та наскільки терпимо до нього ставиться зростаюче покоління. Якщо вони визнають його функціональним, таким, що відповідає їх інтересам, то зрозуміло, що їх готовність провести зміни не буде занадто високою та її може не вистачити для проведення потрібних (а, можливо, з їх погляду непотрібних) реформ.

Вищенаведена думка однозначно відображає той факт, що в сприйнятті відносин «влада — суспільство» й надалі домінує **посттоталітарна спадщина**. В судженнях наших респондентів панує переконання, що система у цьому аспекті не змінилась ще з часів СРСР. Один з них сказав:

*«... на жаль, змін з радянських часів в цій сфері майже не відбулося. У нас до сих пір держава вважає, що вона повинна управляти громадянами. І кожен чиновник вважає, що всі, хто до нього звертається, йому винні і він ними керує. Ситуація дуже важко виправляється не тільки тому, що чиновники не хочуть її виправляти, але й тому, що суспільство, громадяни не вимагають цього. Вони звикли до такого стану речей і миряться з ним. Громадяни у значній мірі відчують себе прохачами по відношенню до чиновника».*

Надалі, як і за радянських часів, держава є буттям, яке стоїть вище, яке має право керувати громадянами та приймати рішення щодо їх долі відповідно до правил, які нею самою і були створені. Більше того, державні чиновники сприймають самих себе як доброчинців суспільства. З'являється типовий для періоду тоталітаризму спосіб сприйняття ставлення держави до громадянина в категоріях патронату: ми піклуємося про громадян, полагодуємо їх справи і управляємо ними, бо вони самі — як діти, без нас, без чиновників держави, напевно б загинули, заблукали, вчинили б собі кривду. Наші респонденти охарактеризували цю ситуацію наступним чином:

♦ *«Громадянин, на жаль, виступає як об'єкт правління з боку владних установ. В силу цього ми маємо у відносинах між громадяна-*

---

ми і представниками влади чисто бюрократичну систему взаємин. Громадянин виступає в ролі прохача, якому влада має щось дати. На жаль, громадянин не виступає в ролі безпосереднього суб'єкта управління».

- ♦ «Можна сказати, що у нас є «подданые», а громадян майже немає. Відповідно, громадяни і піддані, звичайно, різні за сутністю. В нас є великий відсоток людей, які вважають, що все залежить від держави, вони не готові брати на себе відповідальність, і тому якісних змін у ставленні більшості людей до держави як до інституції, яка задовольняє потреби людей, не існує. Думаю, що тут є значна провина і самої держави, яка не використовує свої можливості для виховання ставлення до себе і до громадянського суспільства».
- ♦ «Це відносини, в яких державна установа має перевагу. Для того, щоб людина щось отримала, державна установа має зробити якісь дії. Бездіяльність шкодить інтересам людей. Але вона дуже зручна для державної установи. (...) У відносинах між державою і громадянином держава є тим, хто дає якесь благо: по-старинці, коли все робилося державою. Держава і зараз відчуває себе «благодетелем». Благодетель дає тепло, хоча це її (держави) обов'язок. І якщо чиновник не виконує свій обов'язок, то він має бути звільнений з роботи».

Подібного роду підхід до громадянина має глибокі історичні корені і не можна їх зводити виключно до впливу, який був викликаний практикою комуністичної системи. Один із наших респондентів визначив це так:

*«На жаль, відбувається відчуження держави як інституту від суспільного організму, і тоді мета і засіб перевертаються, міняються місцями. Тобто держава як засіб перетворюється на певний суб'єкт. Відповідно, народ втрачає здатність до волевиявлення. І такі суб'єктивні риси набуває держава і її апарат. Оце й є наша національна біда. Це не провина більшовицького етапу розвитку. Це імперська форма побудови стосунків між державою і людиною. Тому треба змінити оце співвідношення, подолати відчуженість держави від людини».*

Отже, сучасний стан відносин між державою та громадянами спирається на глибоку нерівноправність та суперечить правилам партнерства і суспільного діалогу. Держава отримує можливість проведення заходів, які, можна сказати впевнено, були б неможливі або більш складні для здійснення за умови існування ефективних механізмів демократичного контролю громадян за діяльністю органів державного управління. Один із наших респондентів мальовничо охарактеризував цю ситуацію:

*«Слон і моська. Моськи бігають, щось намагаються доводити, їм дозволяють до певного моменту щось говорити. А потім слон може просто наступити на них».*

Можна сказати, що адміністративна реформа в Україні стоїть перед надзвичайно складним викликом, який представляє, з одного боку, сформовану в минулому модель функціонування держави, а з другого —

систему цінностей і культурних взірців, яка її зміцнює, та має явно дисфункціональний характер по відношенню до процесу побудови системи державного управління, яка опирається на засади відкритості, партнерства та суспільного діалогу, обслуговування громадян. Свідомість цього виклику є досить поширеною серед тих представників політичних і інтелектуальних еліт, з поглядами яких ми мали можливість познайомитися під час нашого обстеження. Одночасно ними однозначно формулюється висновок про те, що майбутнє відносин «державна — громадянин» залежить від розвитку політичних процесів в Україні та кристалізації остаточної моделі політичної влади.

Важливим елементом створення передумов для перебудови системи державного управління є **демократизація політичного життя та суспільних відносин**. Це є приводом для стриманого висловлювання на тему можливостей реконструкції держави, оскільки розвиток демократії в Україні оцінюється досить критично. Наведемо один із типових поглядів на це питання:

*«А якщо зміни на краще у політичному режимі не відбудуться, тоді, навіпаки, нас чекає подальше залякування. Останні 2-3 роки процес розвитку цих відносин характеризувався якраз негативною тенденцією, ці відносини погіршувалися. Під демократичності у нашому суспільстві був десь у 1997 році. З тих пір почалося погіршення: влада різноманітними механізмами почала пригнічувати громадян. В першу чергу йдеться про роль податкової адміністрації, міліції і багатьох інших силових структур, які серйозно доклали зусиль, щоб люди почали більше, ніж раніше, боятися держави, а значить, менше вимагати реалізації своїх прав».*

Значна частина політичної еліти можливість дійсної демократизації політичної системи пов'язує із розвитком парламентаризму, створенням парламентсько-кабінетних урядів та розвитком демократичних центристських політичних партій. Результатом такого процесу повинно стати створення механізмів контролю громадян за діяльністю уряду та практична реалізація принципів правової держави. Один із наших респондентів висловив твердження:

*«Принцип має бути таким: державний службовець повинен робити тільки те, що йому дозволено законом. Якщо законом не передбачено якихось прав, якихось дій держслужбовця, він не має права цього робити. І навпаки: громадянин має право робити будь-що, що не заборонено законом. Цей принцип має компенсувати оцю завідо-му нерівність держави, влади, громадянина».*

## **5. СПРИЙНЯТТЯ СИСТЕМИ ВЛАДИ ТА ЇЇ НАЙВАЖЛИВІШИХ ПРОБЛЕМ**

### ***і. ДЕМОКРАТИЧНИЙ БАЛАНС ПОЛІТИЧНИХ СИЛ НА ПРОТИВАГУ ХАРИЗМАТИЧНОМУ КЕРІВНИЦТВУ ТА ОСВІЧЕНІЙ ДИКТАТУРІ***

Аналіз стану свідомості української еліти стосовно проблем функціонування держави і особливо адміністративної системи спонукає зробити однозначний висновок: як сформульовані цілі та сфера рефор-



ми, так і погляд на спосіб і можливість її проведення, сильно зумовлені **невирішеними питаннями політичної системи держави**. Отже, слід вважати, що політична реформа неминуха і лише її результати дозволять точно визначити конкретну, реальну програму адміністративної реформи. Один із респондентів сформулював це наступним чином: *«... а треба ставити питання більш загально: адміністративна реформа є складовою частиною вирішення питання про реформування системи державного управління в цілому. Тобто не тільки адміністративних аспектів управління, а й ціннісних, політичних, моральних, культурних аспектів. Оця перша аксіологічна (ціннісна) складова державного управління фактично не представлена в Концепції адмінреформи»*. Оскільки погляди на систему політичної влади, на нашу думку, мають ключове значення, то проаналізуємо судження учасників нашого обстеження на цю тему.

Система політичної влади однозначно ідентифікується як **президентсько-парламентська**, і, на думку вирішальної більшості респондентів, ця форма політичного устрою була необхідна Україні в тих історичних та суспільних умовах, в яких вона здобувала незалежність та будувала свою суверенну державу. Визнання цієї необхідності проте не виключає проблем з її неналежним функціонуванням та недоліками, які повинні бути усунуті для того, щоб держава могла діяти більш чітко та з більшою користю для громадянина. Найістотнішою проблемою, яка порушується, є **неврегульованість відносин між Президентом і Кабінетом Міністрів та цілим виконавчим апаратом держави**, в результаті цього розмивається питання відповідальності за ухвалену та втілювану політику, переплутані напрями підпорядкування органів виконавчої влади та службової підзвітності. Наведемо типові висловлювання:

- ♦ *«Наша система, звичайно, ближча до президентсько-парламентської, але це неповноцінна президентсько-парламентська система, оскільки в таких системах зазвичай урядом керує безпосередньо Президент. У нас такого немає, тобто в Україні Президент не керує урядом, він фактично призначає уряд через підтримку парламенту: ВР підтримує кандидатуру прем'єра. Решту урядовців Президент призначає сам. Але він не несе відповідальності за дії уряду. У нас так і не прийнято закон про Кабінет Міністрів, немає чіткого розподілу повноважень між Адміністрацією Президента і Урядом. Фактично у нас є подвійна вертикаль виконавчої влади: дублювання функцій між АП та КМ»*.
- ♦ *«Конституція України, яку було прийнято шляхом непростого консенсусу, дала можливість утворити структурно нестійку політичну систему. Структурна нестійкість полягає в тому, що у нас є два центри виконавчої влади: формальний — це Кабінет Міністрів, і неформальний, більш потужний — Адміністрація Президента. Особливість у тому, що немає законодавчого визначення повноважень ні однієї, ні іншої структури. Перший центр виконавчої влади залишається поки що без закону про Кабмін, а до того ж немає ніякого бажання у Президента ініціювати закон про Президента, а тим більше закон про АП»*.

---

Найважливішою проблемою, як бачимо, вважається питання повноважень Президента (обсяг його влади) і підкреслюється, що ми спостерігаємо за спробою побудови президентської республіки, в якій інші органи виконавчої влади по відношенню до апарата Президента повинні мати другорядне значення, за спробою обмеження ролі парламенту. Навіть формулюється теза про те, що *«Президент занадто далеко зайшов в узурпації неконституційних повноважень, і це вже приносить шкоду. Яскравим свідченням цього є відсутність до цього часу закону про Кабінет Міністрів, який не підписується в першу чергу тому, що людям з оточення Президента не потрібне правове регулювання цієї сфери взагалі. Хоча, можливо, сам Президент і не є ідеологом цього процесу. Його оточення не зацікавлене чітко розставити всі акценти щодо повноважень, прав та обов'язків органів влади»*. Відсутність рівноваги влади між Президентом, Парламентом, Кабінетом Міністрів виникла передусім через фактичне прийняття повноважень першим та відсутність конституційних механізмів, які могли б цьому запобігти. Повернення до стану рівноваги вважається найважливішим завданням у сфері політичної реформи. Ось як виклав це один із наших респондентів: *«Треба просто збалансувати систему владних повноважень між виконавчою гілкою владою і законодавчою. Президент, якщо уважно подивитись на зміст Конституції, виступає в ролі національного арбітра між різними гілками влади, він має вплив на кожну з гілок влади, в нього є достатньо повноважень, щоб виступати в ролі такого загальнонаціонального арбітра. Інша справа, що треба внести баланс у відносинах між законодавчою та виконавчою владою, визначити, зокрема, у законодавчій владі статус опозиції, нарешті з'ясувати питання, що ж таке «парламентська більшість», яка дійсно в умовах президентсько-парламентарної форми правління має відношення до формування уряду. Тут є над чим працювати і в плані вдосконалення виконавчої гілки: нарешті потрібно прийняти закон про Кабінет Міністрів і таким чином запровадити відповідні механізми збалансування взаємовідносин між законодавчою та виконавчою гілками»*. По суті, йдеться про надання позиції Президента якості «глави держави», який не бере участі в поточній боротьбі та політичних іграх, не займається безпосереднім управлінням державним апаратом, а залучається до стратегічних справ, які мають найважливіше значення.

Шанси на впорядкування механізмів здійснення політичної влади та позитивну еволюцію інституцій держави однозначно пов'язуються з **розвитком парламентаризму**, зі зростанням контролю парламенту за діяльністю виконавчої гілки влади, з утворенням урядів на базі коаліції парламентських фракцій та несенням політичної відповідальності за діяльність в органах виконавчої влади тими особами, які були призначені внаслідок досягнення політичних домовленостей партіями, що створили більшість. Істотною проблемою розвитку парламентаризму є **діяльність політичних партій**, які в більшості у своїй нинішній формі не в змоззі забезпечити належне функціонування механізмів політичної демократії, оскільки вони не представляють остаточно дозрілої форми партійності. Наш респондент так проаналізував цю проблему:

---

*«Саме слово партія означає частину суспільства — це найбільш передові та активні виразники інтересів певних суспільно-економічних груп. Перша частина існує. А друга ні. Це означає, що наші партії не представляють здебільшого інтереси саме цих суспільно-економічних груп. Це не їх провина, а їх біда, тому що у нас суспільство ще соціально-економічно не структуроване, адже це досить довготривалий процес. Тому сьогодні ми помічаємо такі дивні речі, коли партії відірвані від цих соціально-економічних груп, але оскільки вони мають бути, то партії шукають електорат і, як правило, звертаються до народу в цілому. Тобто партії — це певні групи, які відображають певні корпоративні інтереси, і особливо це видно напередодні виборів. І цей інтерес один — або захват влади, або утримання при владі, і тому партії застосовують відповідні методи, здебільшого неконструктивні: вони приваблюють не своїми програмами, цілями, уявленням про ефективні механізми реалізації цих цілей і чітко не знають свого «адресата». Навпаки, відбувається «війна компроматів», і напередодні виборів замість того, щоб заявити себе позитивно, кожна партія і блок заявляє себе негативно. І все це в кінцевому підсумку спрацьовує з точністю до навпаки: втрачається віра населення в дієздатність партії чи блоку і ставка скоріше робиться не на певну позицію партії, а на її харизматичних лідерів, незалежно від того, що цей лідер робитиме, коли прийде до влади». Низька репрезентативність партій, їх персональна нестабільність, ідеологічна та програмна невизначеність — ось головні причини труднощів для прискореної та послідовної побудови узгоджених механізмів політичної влади.*

Однак серед значної частини української еліти функціонує комплексний погляд, згідно з яким слід прагнути до побудови системи рівноваги та взаємного контролю між окремими гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою), а також до покладання в основу виконавчої влади засад демократичного порозуміння і рівноваги політичних сил, які мають легітимацію суспільства на реалізацію влади, здобутої в ході парламентських виборів. Отже, фактично це посилення на загальноприйняті принципи ліберальної, плюралістичної політичної демократії. Але ця думка не є єдиною.

Групу своїх прихильників має також і концепція, яку можна було б визначити терміном **устрою освіченої диктатури**, необхідним елементом якої є харизматичне керівництво однієї особи, так званого «мудрого царя», котрий краще знає, що потрібно народові, як потрібно вирішувати проблеми, уникаючи «дурниць» та «марнування часу», характерного для демократії. Ця концепція подекуди знаходить своє вираження в прихованій формі, а подекуди — у відкритій. При цьому в більшості випадків у прямій або опосередкованій формі наводиться приклад путіновської Росії. Погляди прибічників такої концепції політичного устрою мають також, як правило, сильний емоційний компонент, корені якого можна віднайти в тому, що проблеми країни не вирішуються належним чином та припускається багато помилок. Один із наших респондентів сказав: *«Інколи у мене виникає таке імпульсивне бажання того, щоб Президент просто взяв батіг і ви-*

---

шикував всіх тих, хто вважає себе народними обранцями. Хоча велике питання: хто з них насправді є народними обранцями?» Обґрунтування такої концепції треба шукати в історичних причинах та традиціях. Характерний спосіб мислення представив один із наших співрозмовників. На нашу репліку: «Тобто Ви виступаєте за розвиток України як демократичної імперії?», він відповів:

— Так. Нехай буде так. Адже демократія — це відповідна модель поведінки, якої людина дотримується завжди, незалежно від того, яку посаду вона обіймає, скільки повноважень має. Я розумію демократію як вміння, бажання особистості вислухати своїх партнерів, звернутися терпіння, зробити все, аби навіть абсолютно протилежні думки привести до спільного знаменника. Така стійка риса поведінки повинна бути. У нас, на жаль, дуже багато прикладів, коли випробовування владою люди просто не витримують. Але як на мене, в ідеалі, більш широкі повноваження — це просто засіб розвинути своє спілкування з тими, хто від тебе залежить.

— Тобто збільшення повноважень монарха призводить до його більшої демократичності?

— Не тільки монарха, а й суспільства, яке є достатньо освічене. В принципі вислів «демократична імперія» треба брати в лапки. Але я вважаю, що перетворення в нашому суспільстві відбувалися б швидше, якби рішення приймалися вчасно. У нас же є десятки прикладів, коли спроби домовитися про рішення, яке буде підтримане більшістю, з критично важливих для суспільства питань призводило до прийняття абсолютно помилкових рішень. Найбільш разючий приклад — це гіперінфляція 1992–1993 років. Я дуже добре пам'ятаю, як тоді парламент голосував за кредитну емісію. В цьому голосуванні було кілька просто «брудних» помилок: голосуючи за кредитну емісію, фактично депутати голосували за гіперінфляцію. Більшість з них просто цього не розуміла. І на той момент «просвещений монарх» просто розігнав би їх, сказав би: «Не будемо друкувати пусті гроші для фінансування дефіциту державного бюджету». І саме тут він повинен був зупинити батогом цей «плебс»».

Відштовхуючись від порушеної вище економічної проблеми, можна стверджувати, що, власне кажучи, у сфері економічних і соціальних інтересів відбувається пошук обґрунтування для обмеження демократії та концентрації влади в одних руках. Відправним пунктом є те, що країна перебуває в кризі, існує величезна кількість нагальних економічних проблем, які необхідно вирішити, люди живуть в злиднях і потрібно шукати шляхи швидкого покращення умов їх життя; зараз не слухний момент для демократії, а час для результативних та послідовних дій, а для цього найкращим способом є керівництво за військовими взірцями — «наказ — виконання». Ось типове висловлювання у цьому дусі: «Але я хотів би, щоб ми демократію розуміли не за підручниками, а за реальним життям: ніде у світі не існує ні чистої ринкової економіки, ні чистої демократії. Якщо в державі виникають якісь проблеми, чи то економічна криза чи надзвичайні події, наприклад, терористична акція 11 вересня у США, в країні концентруються сили на вирішення цієї проблеми, і це, безумовно, призводить до певних, скажімо так, обмежень

демократії. Головне, щоб це не торкалося системних речей. Тому, безумовно, враховуючи, що в Україні існує постійна економічна криза, рівень життя людей є надзвичайно низьким, тобто ситуація є аномальною. І ми маємо можливість використати існуючу систему влади для вирішення цих проблем. Я можу зазначити, що останнім часом дуже багато робиться в цьому напрямі. Зокрема, цього року ми вперше за 10 років отримали реальне зростання заробітної плати більше ніж на 15% і процес цей триває. Тобто я впевнений, позитивні тенденції будуть зміцнені і існуюча система влади дозволяє це робити». Концепція освіченої диктатури по своїй суті є спробою екстраполяції в майбутнє нинішньої системи політичної влади одночасно з імовірним зміцненням концентрації і централізації влади.

Дві згадані концепції майбутнього політичної системи визначають принципово різний простір для можливої адміністративної реформи. У разі перемоги першої концепції масштаб реформи повинен бути більшим та охоплюватиме практично всі елементи державного управління. Особливо актуальності наберуть такі питання, як децентралізація, спрямованість роботи адміністрації на надання послуг громадянам, відкритість та прозорість органів виконавчої влади. У випадку реалізації другої концепції ймовірно, що масштаб адміністративної реформи буде обмежений до реорганізації адміністративного апарату, що обслуговує центральні органи виконавчої влади. До недавнього часу ми спостерігали значну перевагу прихильників управління «сильною рукою» і, як наслідок, — надто обмежену активність у сфері реформування державного управління, яка, в принципі, зводиться до проведення фрагментарних змін, зручних з точки зору гегемона. Оскільки останнім часом мають місце симптоми переосмислення концепції реалізації влади в правлячому центрі, то, можливо, з'явиться реальний шанс для втілення ліберально-демократичної концепції.

## **ii. ФУНКЦІОНАЛЬНІ І ДИСФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ СИСТЕМИ ВЛАДИ**

Незалежно від того, що концепція політичного устрою визнається слушною, надзвичайно критично оцінюється ефективність функціонування існуючої системи влади. Повсюдно вона вважається дисфункціональною по відношенню до інтересів та потреб розвитку країни. Хоч багато хто погоджується з тезою про те, що в перший період після здобуття незалежності, коли бракувало сформованих демократичних інституцій, не існувало традиції парламентаризму, не було політичних партій та організацій громадянського суспільства, президентська система була єдиною можливою формою для формування цілої системи інституцій держави. Але потім, головним чином з суб'єктивних причин, така форма правління не була здатною гарантувати належного, адекватного до викликів часу забезпечення національних інтересів. Головною недугою такої системи вважається **постійне запізнення вирішення найважливіших питань** (до речі, це цікава суперечність в поглядах прихильників системи освіченої диктатури, оскільки вони визнають головною її перевагою саме чіткість прийняття рішень та швидке вирішення проблем). Наведемо декілька типових висловлювань:

- ♦ *«Темпи перетворень у законодавчому полі, утворення законодавчої бази, темпи інституційних перетворень в Україні є такими, що ми фактично сьогодні пасемо задніх. Чому Киргизстан знаходиться вже в Світовій організації торгівлі, а ми ще думаємо? Президент десятки разів підтверджував курс на європейську інтеграцію. Фактично, якщо ми візьмемо результати голосування на президентських виборах, українці підтримали цей курс. Але що у нас зроблено реально для просування цього процесу? Хто цим займається? Адже інтеграція в Європу — це впровадження десятиків тисяч стандартів і норм, які там діють кілька сот років. Нічого у цьому напрямі в Україні не робиться».*
- ♦ *«Президент прийняв указ, ще 14 вересня 2000 року, указ про програму євроінтеграції України. Це дуже важливо, Ви бачите, скільки років незалежності ми пройшли до визначення того, куди ми маємо прямувати».*
- ♦ *«В плані розвитку громадянського суспільства є над чим працювати, тому що в плані розвитку законодавства з питань розвитку інститутів громадянського суспільства у нас ще недостатньо відпрацьовані законодавчі норми. Зокрема, це стосується і сфери (...) інститутів місцевого самоврядування. (...) Місцеве самоврядування у нас знаходиться на етапі становлення, хоча вже пройшло більше 10 років з моменту прийняття закону про місцеве самоврядування, але дуже багато важливих проблем не вирішено у цій сфері. Насамперед, це проблема фінансово-економічного забезпечення».*

Це відставання від потреб сучасності має свою причину, яка, передусім, полягає у невизначеності політичної стратегії правлячого центру, у відсутності процедури і здатності вести переговори та досягати **політичного консенсусу** щодо найважливіших національних цінностей і цілей, у **відсутності ефективного контролю** за напрямками діяльності політичної влади як з боку представників громадськості (парламенту), так і безпосередньо з боку організацій громадянського суспільства. Особливо негативні наслідки цього стану справ підкреслюються у сфері зовнішньої та економічної політики. Нижче ми наводимо декілька характерних поглядів на дане питання:

- ♦ *«Система влади звичайно не забезпечує національних інтересів. Насамперед не забезпечує тому, що немає механізмів політичної відповідальності влади перед суспільством, недостатньо розвинути інститути, які мають бути посередниками між владою і суспільством та формувати відповідальність, маю на увазі насамперед партії. Коли закінчиться процес формування потужних партійних структур, можна сподіватися, що, по-перше, будуть внесені відповідні зміни до Конституції, які зробили б неможливим втручання Президента в безпосереднє керівництво економічними процесами. Принаймні, він не може підписувати економічні укази, а фактично він дає всілякі доручення, наприклад, виділити стільки-то грошей. Це абсолютно неприйнятна система, і такого не повинно бути».*

- 
- ♦ *«Зараз існуюча система не відповідає потребам загалом і не стимулює поступальний розвиток держави як в економічному, так і тим більше в політичному напрямках. В зовнішньополітичному напрямі Президент фактично здійснює одноосібне керівництво: Верховна Рада формально затверджує основні засади зовнішньої та внутрішньої політики, а Президент може фактично безконтрольно з боку ВР здійснювати зовнішню політику. На багатьох етапах це відповідало інтересам країни, дозволяло розвивати стосунки із західними країнами, з НАТО. Але зараз, особливо на фоні незавершеного касетного скандалу, президентська команда стає гальмом на шляху поступального розвитку в європейському напрямі».*

Одним із серйозних наслідків відсутності механізмів досягнення консенсусу і підходу до вирішення проблем, який базується на засадах співробітництва, є те, що пріоритети політики, що реалізується, не відповідають суспільним очікуванням, а політична влада, хоч офіційно й відхрещується від подібного роду поглядів, фактично потрапляє у пастку популістської політики:

- ♦ *«...у нас політична влада перевертає пріоритетні цілі суспільства. Мається на увазі, що постійно стверджується: для вирішення соціальних, культурних та інших питань необхідно вирішити економічні питання. Це говорять постійно як перші особи в державі, так і керівники областей, районів тощо. Насправді ніколи ми не вирішимо економічні питання, якщо ми не вирішимо питання політичного характеру та формування основ для демократичного розвитку. Тобто бізнес-процеси неможливо розвивати в умовах, коли сам бізнес не може використовувати власні ресурси та можливості: ці ресурси віднімаються цим адміністративним «волінням». Наприклад, банк, в якому працює 6 тис. людей, можна знищити за місяць».*

Дуже серйозною дисфункцією системи влади є **антагоністичне сприйняття взаємних відносин** і, як наслідок, конструювання дій одних органів державної влади по відношенню до інших здебільшого в категоріях «воєнних операцій», ніж «мирного добросусідства і співпраці». В багатьох випадках це призводить до паралічу системи влади та проведення багатьох заходів у неврегульованому, незрозумілому політичному і правовому полі. Відомою є історія шестиразового вето Президента на ухвалені Верховною Радою закони про Кабінет Міністрів і так само затягтої суперечки про виборче законодавство, яке передбачало пропорційну виборчу систему. В результаті такої тактики у взаємній діяльності поле відносин між найвищими органами влади в державі залишається неврегульованим, незрозумілим є поділ повноважень та відповідальності. І тому багато рішень залежить від волевиявлення Президента, а не від правил та принципів системи здійснення влади. Один із наших респондентів таким чином охарактеризував цю ситуацію: *«...у нас дуже сильно деформовано конституційні відносини між Президентом і парламентом: Президент узурпував цілий ряд повноважень, не передбачених Конституцією, а цілий ряд повноважень*

---

*парламенту, передбачених Конституцією, блокується і їх неможливо виконувати. Наприклад, контрольні функції парламенту. Через не підписання Президентом закону про тимчасові слідчі комісії, який не підписується, бо його не хочуть бачити, всім парламентським слідчим комісіям кажуть: «Вибачте. Нема закону — ми вас не хочемо знати». Таким чином, комісії, хоч і передбачені Конституцією, не можуть реалізувати свої повноваження».*

Можна визнати, що в світі української політики **готовність до компромісів** є дуже низькою, домінує затаєне прагнення подолати суперника. По суті до нього ставляться не як до суперника, а як до противника або ж навіть ворога. Образно кажучи, представники української політичної сцени діють радше у стилі самураїв, ніж майстрів Дзен. І тому існує серйозне обмеження та загроза демократичним процесам, оскільки це призводить до нестабільності в цілій політичній системі, яка і так є достатньо піддатливою на маніпуляції та перманентне «життя у воєнних таборах».

Як доповнення до негативного реєстру дисфункцій системи влади існує вишлекана багатьма політиками та державними чиновниками різних щаблів **схильність до «ручного управління»** процесами та людьми. Цей результат є наслідком того, що ті дії, до яких хочеться вдатись, не мають демократичної легітимації, не схвалюються та не підтримуються суспільством. В українських умовах таким поняттям, яке синтетично відображає цю проблему, є «використання адміністративного ресурсу». Само по собі воно не є небезпечним, оскільки адміністрація — інструмент, засіб для використання. Однак проблема виникає тоді, коли ми починаємо використовувати її в цілях, для яких вона не призначена згідно з законодавством та принципами суспільного співіснування, наприклад, для вчинення політичного натиску на людей під час виборів, для усунення політичних конкурентів під час виборів або конкурентів по бізнесу. Подібного роду явища мають надзвичайно деморалізуючу дію на державний апарат та суспільство, поглиблюючи процеси відчуження.

Оскільки в нашому аналізі ми здебільшого прагнули звернути увагу на перебіг певних процесів та спосіб їх сприйняття, то, зрозуміло, може скластися враження про те, що як ми, так і наші респонденти ігнорують проблему функціональності самих інституціональних рішень, їх правильність в категоріях конструктивного зв'язку, простоти, зрозумілості та легкості у застосуванні. Безумовно, наші респонденти багаторазово звертали також увагу і на ці аспекти функціонування системи здійснення влади, але ми не вважаємо необхідним їх широке висвітлення, оскільки вони є повторенням згаданих багато разів **хвороб інституціональної системи**. Тому дозволимо собі викласти їх у формі переліку (при цьому зазначаємо, що він має довільний порядок):

- ♦ дублювання компетенцій центральних органів виконавчої влади, причому в першу чергу це стосується Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів (у цьому випадку дублювання носить позарправовий характер, який виникає з практики);



- ♦ неясний розподіл компетенцій на нижчих рівнях (в областях та районах), а особливо розподіл завдань поміж державною адміністрацією та органами територіального самоврядування;
- ♦ недорозвиненість системи самоврядування, яка позбавлена можливостей розвитку через бюджетну залежність від уряду та у зв'язку із проблемами, пов'язаними з визначенням майнової бази власної діяльності;
- ♦ недуги державної служби: корупціогенна система заробітної платні, бюрократичне ставлення до прав громадян, зловживання службовим становищем, відсутність персональної відповідальності, кадрова політика, яка спирається на позапрофесійні критерії.

### ***iii. ЯКА САМЕ СИСТЕМА ВЛАДИ НЕОБХІДНА?***

В зв'язку з тим, що було сказано вище, ключового значення набуває питання: до якої моделі влади повинна прямувати Україна?

В міркуваннях, які були нами зібрані під час обстеження, немає однозначної думки на цю тему, хоча можна сформулювати певні тенденції у визначенні тієї системи, яка повинна запанувати в Україні. Викладемо їх у формі синтетичного переліку принципів, які найбільше формулювались у висловлюваннях наших респондентів.

- ♦ Зрівноваження ролі та повноважень усіх гілок влади таким чином, щоб кожна з них займалася лише тим, до чого вона призначена, і не втручалася необґрунтовано та з порушенням законодавства у діяльність інших.
- ♦ Зміцнення інституцій парламентаризму. Верховна Рада повинна отримати більше можливості впливу на напрями політики, яка реалізується урядом, та контролю за його діяльністю.
- ♦ Створення та санкціонування політичного механізму призначення уряду на основі парламентської більшості.
- ♦ Надання інституції президентства надполітичного характеру — арбітра в процесі управління, який займається побудовою консенсусу політичних сил довкола стратегічних національних інтересів, а також гаранта стабільності та правонаступництва в управлінні і дотриманні Конституції.
- ♦ Уточнення сфер відповідальності в системі виконавчої влади, особливо відповідальності Президента, Кабінету Міністрів, Адміністрації Президента. Визначення санкцій за неналежне виконання обов'язків, невиконання ухваленної політики, невідповідне використання державних коштів, які знаходяться в розпорядженні даного органу влади.
- ♦ Децентралізація повноважень та відповідальності, особливо на рівень регіонів з одночасним упорядкуванням механізму підпорядкування губернаторів (пропонується їх більш чітко підпорядкування Кабінету Міністрів з метою забезпечення тісних зв'язків у системі виконавчої влади).
- ♦ Зміцнення територіального самоврядування через надання йому більших повноважень, передачу майна та створення достатньої бази фінансування.

- 
- ◆ Реальне забезпечення незалежності, безсторонності та чесності судової влади.

Слід звернути увагу на певні ідеї, які повторюються майже в усіх інтерв'ю, що означає ставлення до них як до фундаментальних принципів, на яких повинно опиратися функціонування виконавчої влади. Йдеться про **персональну відповідальність** осіб, які займають посади в уряді (навіть ширше — вищих державних службовців) та про **громадський контроль** за діяльністю органів влади. Обидві ці ідеї дуже стисло пов'язані між собою, але, попри те, що вони їх досить часто наводять, ступінь їх конкретизації досить низький. Все зводиться до слухної деколи фрази про те, що чим більше будуть розвинуті організації громадянського суспільства, тим ефективніше можна буде вимагати і відповідальності від публічних осіб за те, що вони роблять (як і за те, чого не роблять), і контролювати діяльність влади. На жаль, в усіх висловлюваннях відсутні конкретні концепції, що відносяться до інституціональних, процедурних гарантій, які можуть слугувати реальною базою для забезпечення відповідальності та демократичного контролю влади. В цьому контексті не прозвучали хоча б такі питання, як **свобода інформації** (доступ до документів, які знаходяться в розпорядженні органів виконавчої влади), запровадження **обов'язку публічного звітування** про діяльність органів влади, **судовий захист** інтересів громадян від діяльності виконавчої влади (адміністративне судочинство, діяльність омбудсмена), створення **інституції суспільного діалогу** (постійні консультаційні органи, які складаються з представників неурядових організацій, що в обов'язковому порядку оцінюють проекти нормативно-правових актів, урядових програм тощо). Отже, ми можемо сказати, що питання відповідальності і контролю знаходиться у фазі поняттєвого засвоєння, у якій воно сприймається як надзвичайно істотна, «болюча» проблема. Проте ще немає готових відповідей, як його вирішувати.

Варто також звернути увагу на те, що серед осіб, які в цілому не виступають проти президентської форми правління, питанню про відповідальності приділяється значне місце. Більшість з них вважають, що система, в якій Президент займає центральне місце у виконавчій владі, може функціонувати і приносити позитивні результати, але лише тоді, якщо він буде безпосередньо керувати Кабінетом Міністрів і нести відповідальність за результати його діяльності. Це також дозволило б вирішити дилеми, пов'язані з дублюванням управлінських апаратів (Адміністрації Президента і Кабінету Міністрів) та значно спростило б низку процедурних питань, пов'язаних із розробкою програми діяльності уряду. Проведення таких змін в системі виконавчої влади вимагало б, однак, значної перебудови механізмів, які регулюють взаємні відносини між парламентом та урядом. У цьому контексті дуже часто посиляються на американську модель, але розглядають її зазвичай однобічно. Вони забувають (або ж свідомо замовчують) про те, що американська система базується на рівновазі і взаємному контролі гілок влади. США, в принципі, єдина країна, яка повністю запровадила концепцію Мон-

---

теск'є — потрійного розподілу влади. А це означає, що американський президент, хоча і має дуже велику владу та широку сферу повноважень, піддається сильному контролю з боку Конгресу. Переконатися в цьому можна не лише тоді, коли Президент мусить потурбуватися про підтримку Конгресу, наприклад, для запровадження нового податкового законодавства, для схвалення чергових бюджетів, але й під час прийняття поточних рішень — політичних (наприклад, участь американської армії в воєнних операціях) чи кадрових (наприклад, керівники департаментів повинні пройти через слухання в Конгресі та отримати його згоду на призначення; це саме стосується, зокрема, послів). Отже, говорячи про сильну президентську владу, не слід забувати про те, що Місяць має дві сторони — світлу та темну.

Підсумовуючи, можна зазначити, що на високому рівні існує усвідомлення необхідності проведення політичної реформи. Поки що в ньому домінує компонент критики існуючого, незадовільного стану справ, але досить виразно починають вимальовуватись елементи нової моделі реалізації політичної влади. Значення цього явища важко недооцінити, оскільки зрозумілим стає той факт, що реформа державного управління, запропонована в 1998 році, з погляду її головних принципів і цілей була, по суті, невід'ємним доповненням політичної реформи, яка не була а ні проголошена, а ні проведена. Це надзвичайно важливо для успішності проведення реформи державного управління, бо усунення суперечностей та непорозумінь, які закорінені в політичній системі, є неминучою передумовою для опрацювання та проведення докорінних змін у функціонуванні адміністрації. Беручи до уваги факт дозрівання ідеї політичної реформи, можна стверджувати, що існує великий шанс для створення умов, які сприятимуть проведенню адміністративної реформи. З'являється надія на те, що вона перестане бути «небажаною дитиною», батьки якої страждають від того, що її не годиться покинути, але змусити себе покохати її вони теж не мають сил.

### **III. МОДЕЛІ СТАВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ЕЛІТИ ДО РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

#### ***6. СТРУКТУРНІ ЗМІНИ НА ПРОТИВАГУ ТЕХНОЛОГІЧНІЙ МОДЕРНІЗАЦІЇ. ОСНОВНА ІДЕЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ***

Реформа державного управління — це процес суспільних змін, які відбуваються у сфері діяльності державних інституцій. Розрізняють два типи змін:

- ♦ **Системні зміни** — реструктуризація основних стосунків між державною адміністрацією, громадами, юридичними особами та пересічними громадянами з метою встановлення нового механізму відповідальності та процедури розробки урядової політики (наприклад, децентралізація, деволуція).

- 
- ♦ **Модернізація** — запровадження нових технологій та організаційних механізмів для підвищення ефективності та результативності надання державних послуг.

До сфери системних змін входять такі дії, які істотно змінюють принципи діяльності органів виконавчої влади, зокрема:

- ♦ новий розподіл повноважень між окремими щаблями державного управління (децентралізація);
- ♦ зміна відносин влади та механізмів підпорядкування всередині системи управління;
- ♦ запровадження виборного принципу органів виконавчої влади місцевими та регіональними громадами на всіх рівнях; виокремлення органів територіального самоврядування як самостійних суб'єктів державного управління та надання їм ширших повноважень;
- ♦ розвиток публічно-приватного партнерства, делегування певних державних функцій та завдань неурядовим організаціям;
- ♦ утворення системи незалежних публічних інституцій з метою реалізації певних особливих завдань (наприклад, омбудсмен, незалежний публічний аудит тощо);
- ♦ запровадження процедур, спрямованих на збільшення прозорості процесів прийняття рішень та відкритості функціонування органів адміністрації (система державних замовлень, свобода доступу до державної інформації);
- ♦ запровадження інституції адміністративного судочинства;
- ♦ утворення незалежної, політично нейтральної, безсторонньої, професійної державної служби;
- ♦ відмова від виконання певних завдань та передача їх приватному сектору (деволюція).

Модернізаційні заходи слугують підвищенню ефективності діяльності органів управління, покращенню організації праці, зниженню видатків та підвищенню рівня продуктивності роботи службовців. Особливу увагу слід звернути на такі дії, як:

- ♦ стандартизація документів та порядку їх підготовки;
- ♦ запровадження нових технологій управління та організації;
- ♦ деконцентрація функцій і завдань міністерств через утворення виконавчих агентств;
- ♦ комп'ютеризація офісних процесів та використання нових комунікаційних технологій для обміну інформацією як всередині адміністрації, так і з громадянами (електронний уряд);
- ♦ підвищення кваліфікації персоналу, запровадження нових методів праці.

Якщо через призму відмінностей наведених типів змін подивитися на те, яким чином адміністративну реформу розуміють українські політики, аналітики та державні службовці, то можна прослідкувати такі тенденції:

- ♦ у більшості випадків головні цілі реформи формулюються в категорії системних змін, причому ключовим принципом в цьому напрямі змін є **ідея служіння виконавчої влади громадянину та суспільству**;

- 
- ♦ чим більше особи, які висловлюють своє бачення реформи, пов'язані (або були пов'язані) з роботою в державній адміністрації, тим більше центр ваги переміщається в бік її викладення в категоріях модернізації, наголос ставиться на **чіткість прийняття рішень**.

Ті, хто сприймають адміністративну реформу в категоріях системної зміни, концентрують свою увагу довкола питань стосунків «громадянин — держава» та наділення владними повноваженнями органів самоврядування. По суті, реформа державного управління для них є частиною більш глибокого процесу політичних змін, спрямованих на створення ліберальної політичної системи та розвинутого громадянського суспільства. Наведемо характерні висловлювання представників цієї течії:

- ♦ *«Основною ідеєю адмінреформи є, по-перше, децентралізація державного управління, по-друге — зміна взаємовідносин між громадянином і владою».*
- ♦ *«Перша ідея — переорієнтація державного механізму з панування над суспільством до служби суспільству і громадянам. А друга мета — на цій платформі створення ефективного механізму функціонування влади».*
- ♦ *«Результатом реформи має бути покращення функціонування системи. Сутність полягає в тому, щоб вивільнити сили суспільства, творчу енергію її суб'єктів як особистостей і як соціальної групи. Тобто мова йде про громадянське суспільство, сприяння активізації цього суспільства».*
- ♦ *«Створити ефективну, відповідальну, прозору владу, яка користувалася б довірою населення і виконувала основні функції, які платники податків хотіли б, щоб вона виконувала на ті кошти, що вони перераховують; щоб влада не була центром пригнічення всього у державі, щоб це була структура з максимально обмеженим спектром дозвільних «хабаромістких» функцій, щоб громадяни отримували підтримку у державних органах. А краще, щоб громадяни туди взагалі не ходили, що буде ознакою нормальної роботи цих органів».*
- ♦ *«Поставити владу в ситуацію відповідальності перед суспільством, ситуацію, коли держава буде обслуговувати громадян».*
- ♦ *«Створити систему управління для демократичної держави і примусити владу служити людям, а не навпаки. Держава повинна ефективно захищати права людей, з-поміж них і права власників».*
- ♦ *«Основна ідея полягає в перерозподілі владних повноважень. Я вважаю, що це центральний пункт. Тільки після цього ми можемо визначати технологію реалізації цієї структури влади. Це може бути національна модель — реформування з центральних органів влади. Це може бути протилежна модель — як у Польщі».*

Натомість в течії модернізаторів наголошується передусім на внутрішніх проблемах самої системи державного управління і перш за все — на перебігу процесу прийняття рішень, надмірному перевантаженні завданнями, кваліфікації державних службовців. Ось декілька характерних висловлювань для представників цієї течії:

- 
- ♦ *«Мені здається, що люди, які гаряче обговорюють питання адміністративної реформи, намагаються сформувати підходи і зробити певні кроки, забувають, що адмінреформа не буде успішною, якщо вона не буде тягнути за собою, в першу чергу, зміну технології підготовки і прийняття урядових рішень, якщо технології роботи, процедури роботи чиновників не поміняються, не поміняється характер відносин між поверхами влади. Тоді це не адміністративна реформа, а щось абсолютно інше».*
  - ♦ *«Для мене найголовнішою складовою адміністративної реформи є позбавлення влади невластивих їй функцій. Тобто влада повинна виконувати ті завдання, які диктуються умовами ринкової економіки, а не планової. Тому, особливо на першому етапі, це полягало в обмеженні втручання міністерств, відомств, обласних держадміністрацій у господарську діяльність підприємств, наданих підприємствам більшої самостійності навіть ще до приватизації, тому що потрібно було формувати базові умови ринкової роботи підприємств, скорочення кількості міністерств, оскільки скасовуються їх права».*
  - ♦ *«...адміністративна реформа для мене завжди полягала у тому, що необхідно забезпечити якісно високі стандарти роботи державної служби і через заробітну плату, через умови роботи держслужбовців, і через правила їх діяльності тощо».*
  - ♦ *«Я зі свого досвіду роботи можу навести кілька прикладів, коли не тільки шановні народні депутати, а й інші особи просто брутально й безцеремонно впливали на головних спеціалістів, на експертів, які готували ті чи інші варіанти рішень. І погрози бували, і хабарництво. Так у нас розуміли прозорість. Зміни мають відбутися в тому напрямі, щоб забезпечувати прозорість самого процесу».*
  - ♦ *«Головним завданням реформи державного управління є та залишається створення ефективної, збалансованої системи управління з чітко визначеними сфери повноважень та прозорими механізмами прийняття рішень».*
  - ♦ *«Адміністративна реформа — це докорінна зміна відносин у сфері державного управління, розподілі прав, обов'язків і відповідальності між усіма гілками влади, створення ефективнішої системи управління».*

Отже, наскільки в суспільній свідомості адміністративна реформа асоціюється з фундаментальними змінами в системі, які призведуть до глибоких змін функцій, ролі та порядку роботи державного апарату, настільки у колах тих осіб, які приймали рішення, згадана реформа асоціюється радше з технічним удосконаленням роботи всередині органів виконавчої влади з метою кращого виконання ними тих завдань, що є важливими з їх точки зору. Це аксіома, яка знайшла своє підтвердження у багатьох країнах: адміністрація не здатна провести структурні зміни зсередини; бюрократія не спроможна придумати моделі нової системи та сама її запровадити. Для цього потрібен імпульс іззовні: з боку політичних сил, організацій громадянського суспільства, експертів, інтелектуалів. Ілюстративним є приклад хоча б реформи державного управління, яка була проведена в Польщі в 90-х роках. Її головні автори та втілювачі — особи, які не належали до управлінського апарату: професори

---

університетів, адвокати, активісти громадських рухів (головним чином, асоціації самоврядування). Ці особи, як наприклад Міхал Кулеша, були призначені на відповідно високі посади в уряді та отримали широкі повноваження для здійснення керівництва відповідними урядовими структурами. Таке рішення гарантувало реформам два важливих моменти:

- ♦ ідейне управління реформами знаходилося в руках людей, які дивилися на них очима громадян, а не бюрократів, які працюють в міністерствах;
- ♦ управління діяльністю бюрократії здійснювали люди, які не мали на меті захист інтересів державного апарату, а керувалися інтересом створення найкращої з погляду демократії та політичного плюралізму, ринкової економіки та корисної для громадян системи управління.

Можна сказати, що лише така ситуація, а саме зовнішнє політичне керівництво, гарантує реформам бюрократії шанс на успіх та їх належне спрямування. Бюрократи, залишені на кухні самі на себе, і в цьому можна бути впевненим, навіть з найкращих інгредієнтів приготують такий борщ, що ніхто і ложки не проковтне. Оскільки ми визначили, що серед української політичної й інтелектуальної еліти функціонує вже достатньо розвинута концепція щодо напрямів та принципів реформи державного управління, залишається лише чекати, що знайдуться відповідні люди на відповідних посадах, і тоді процес змін може набрати і швидкості, і приємнішого забарвлення.

## **7. СИЛЬНІ ТА СЛАБКІ СТОРОНИ РЕФОРМИ**

Попри критичне ставлення до ходу проведення адміністративної реформи, в судженнях опитаних осіб була віднотована досить велика кількість позитивних перемін. На запитання «Що вдалось досягнути?» перераховуються такі успіхи:

- ♦ досягнуто визнання посад міністрів політичними посадами та зрозуміння того, що міністри повинні займатися лише стратегічними та політичними проблемами;
- ♦ створені відповідні інституційні механізми для розробки урядової політики — урядові комітети;
- ♦ врегульовано механізм функціонування Кабінету Міністрів з метою забезпечення більшої ефективності та підвищення якості його роботи. Інструменти розробки політики та формат політичних документів були запроваджені як стандарти в процесі прийняття урядових рішень;
- ♦ здійснене розмежування політичних та адміністративних (професійних) посад: створено інститут державних секретарів;
- ♦ проведено реорганізацію уряду: кількість центральних органів виконавчої влади була зменшена в два рази;
- ♦ запроваджено розмежування функцій між міністерствами як основними розробниками політики та урядовими органами державного управління як виконавчими агентствами;
- ♦ сформульовані принципи функціонування системи самоврядування та визнано, що її розвиток є стратегічним напрямом в реформуванні всієї системи управління;

- 
- ♦ започатковано створення системи інституцій, які гарантують участь громадян у розробці та оцінці політики (консультаційні ради при Президенті та Кабінеті Міністрів);
  - ♦ вжито заходів з метою збільшення відкритості та прозорості в діяльності органів виконавчої влади;
  - ♦ визнано ключовими питання створення системи стратегічного планування та системи моніторингу виконання урядових рішень.

Для ілюстрації наведемо кілька характерних висловів, які визначають здобутки реформи:

- ♦ *«...здобутком реформи є започаткування процесу розмежування повноважень і формування міністерств як органів, які покликани здійснювати певну політику, виходячи з програмних засад Президента, Уряду і консенсусу у Верховній Раді. А всі інші функції, такі як управлінські послуги юридичним і фізичним особам, господарська діяльність, поступово у міністерств забираються».*
- ♦ *«На центральному рівні є позитивні зрушення в організації діяльності Кабінету Міністрів. Це основне. Його діяльність стала більш чіткою, незалежно від того, хто очолює сам Кабінет Міністрів. Більш чіткими стали взаємини Секретаріату та безпосередньо керівництва Кабінету Міністрів. Сама структура урядових комітетів і механізм обговорення питань спочатку на урядових комітетах дає можливість для більш глибокого їх обговорення та фахової експертизи. Стала більш якісною підготовка питань, які виносяться на розгляд Кабінету Міністрів».*
- ♦ *«По-перше, це реорганізація уряду в тому сенсі, що міністри почали сприйматися як політичні суб'єкти. Це вже говорять на найвищому рівні. По-друге, нам вдалося істотним чином змінити механізм функціонування Кабінету Міністрів як вищого органу виконавчої влади, тобто були впроваджені нові стандарти, нові регламенти його роботи».*
- ♦ *«...державні органи, той же Кабінет Міністрів, стають більш доступними, в тому числі через Інтернет. Можливо, цього пункту і немає в планах адмінреформи, але це є посиленням прозорості влади. З іншого боку, є формальні речі — створення громадських структур при Президентові, при КМ, які займаються начебто узгодженням інтересів держави та малого і середнього бізнесу, йдеться про різні неурядові структури...»*

Одночасно слід зазначити, що під час формування списку позитивних змін багатьох осіб підкреслювали, що більшість з них відбулася завдяки опрацюванню в 1998 році **«Концепції проведення адміністративної реформи в Україні»** (тут і далі Концепція). Перераховуються такі переваги Концепції:

- ♦ запропоновано комплексне, системне бачення проведення змін на центральному рівні державного управління адміністрації та в системі державної служби;
- ♦ використано широкий спектр міжнародного досвіду, завдяки чому представлені пропозиції мають сучасний характер;



- 
- ♦ влучно визначені напрями змін в системі державного управління, особливо тих, які пов'язані з роллю і функціонуванням Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Серед основних вад цього документу, в свою чергу, зазначаються такі як:

- ♦ занадто загальний та декларативний характер пропозицій щодо реформування органів влади на регіональному та місцевому рівнях;
- ♦ відсутність чітко визначеного плану впровадження реформи;
- ♦ мало виписані процедурні питання, особливо такі, як прозорість процесів прийняття рішень.

Паралельно із поширеною думкою про ту позитивну роль, яку Концепція відіграла (і надалі відіграє) в дотеперішній історії адміністративної реформи в Україні, існує яскраво виражена думка про те, що **над нею слід ще раз поміркувати, «переписати» її**, адже розвиток подій показав її різноманітні недоліки, а також змінилися суспільні і політичні умови процесу реформування державного управління. Наголошується на тому, що згаданий документ спирається на філософію реформування «зверху вниз», в той час як досвід багатьох інших країн показав, що більш результативною стратегією змін є проведення реформи «знизу вверх». Нині й у керівництва є розуміння того, що питання децентралізації влади та відповідальності, розвиток місцевого самоврядування, зміна територіально-адміністративного устрою держави — ключові умови досягнення успіху цілого заходу під назвою «адміністративна реформа». Це проявляється в тому, що більш активно почали займатися питаннями підтримки розвитку самоврядування та регіональної політики. Отже, після чотирьох років видно, що Концепція грішить зайвим зосередженням уваги на проблемах центральних органів влади, на питаннях, які є важливими для взаємовідносин державних службовців, що сидять в кабінетах Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів, міністерств та державних комітетів, і дуже мало уваги присвячує завданням, істотним з точки зору громадянина, який мешкає в Одесі, Тернополі чи Полтаві. Це «централістичне відхилення» було, ймовірно, неминучим, якщо брати до уваги історичні передумови і, в першу чергу, спадщину радянських часів. Тим не менш це призвело до того, що Концепція, попри всі свої переваги, не охопила всі необхідні елементи, не стала вичерпною програмою, повним переліком необхідних структурних змін. На це звернув увагу один з наших респондентів, який сказав: *«За термінологією, яка визнана в Україні, місцеve самоврядування не є предметом адміністративної реформи. П'ять років тому ми домовилися, що адмінреформа — це лише реформа виконавчої влади. Для питання місцевого самоврядування можна вводити поняття «муніципальна реформа», яке часто живляють, але офіційно воно ніде не закріплене».*

Важливою причиною певної слабкості Концепції є те, про що вже йшлося вище — **відсутність в її основі проекту політичної реформи**, однозначного визначення цінностей та принципів політичної системи. Цікавим чином це виклав ще один із наших респондентів: *«Слабкою стороною її є те, що в ній не прописано місце і роль адмінреформи в*

---

*загальній системі реформування держуправління. Почали з технічного питання — стали переглядати кількість міністерств, відомств, порушили питання про скорочення держслужбовців. Але ніхто не досліджував реальні потреби в держслужбі. Необхідно було починати з діагностики нашого суспільного організму, наскільки він є хворим після часів авторитаризму адміністративно-командної системи. І намітити цілу програму реформування цього соціального організму, складовими якої є: реформування держави як такої, реформування державного управління з урахуванням питання про характер влади, аксіологічного, психологічного аспекту держуправління, а потім вже перейти до адміністративного аспекту. Тобто адмін-реформа є складовою більш широкої програми реформування держави. Чи є у нас сьогодні така цілісна програма реформування держави? Немає. А якщо ми починаємо з частинки і не усвідомлюємо місце цієї частинки в цілому, розраховувати на ефективність не доводиться. Тому все так повільно рухається. А питання аксіологічного аспекту держуправління не вирішується не випадково, тому що, наприклад, у Чехії відбулася «оксамитова революція», подібні події відбулися в Польщі, Німеччині. Ми ж маємо «вялотекущий» процес переходу від одного стану до іншого, збереглися старі номенклатурні кадри, які не завжди можуть працювати у нових умовах».*

Недоліки загальної концепції реформи можуть стати причиною труднощів для її результативного проведення, але не можуть бути перешкодою, що взагалі унеможливує роботу, тим більше що Концепція по природі своїй є чимось таким, що може підлягати коригуванню з метою усунення помилок та вад, і, врешті-решт, її можна інтерпретувати таким чином, щоб створити позитивні передумови. Безперечно, на підставі цієї Концепції було вжито низку позитивних та багатообіцяючих заходів. Найбільш відомим та одночасно радикальним стало прийняття трьох Указів Президента України від 15 грудня 1999 року, які спричинили істотну реорганізацію в Кабінеті Міністрів та всій системі центральних органів виконавчої влади. Однак фактично ми маємо справу з надзвичайно повільним, фрагментарним процесом запровадження ідей Концепції. Ми також маємо справу з процесом зворотності у вже проведених змінах, з «поверненням ріки в старе русло». Нижче наведемо два приклади такого процесу.

Указом Президента країни від 15 грудня 1999 року №1573 «Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади» було передбачено ліквідацію Державного комітету з матеріальних резервів і створення на його базі державної акціонерної компанії, із підпорядкуванням її Міністерству економіки. З метою забезпечення функціонування єдиної системи державного резерву Указом Президента від 27 червня 2000 року № 827 скасовувалась державна акціонерна компанія, а функції Держкомітету з матеріальних резервів покладались на реорганізоване Міністерство економіки. Постановою Кабінету Міністрів від 30 червня 2000 року № 1041 на базі ліквідованого Державного комітету з матеріальних резервів у складі Міністерства економіки створено урядовий орган державного управління — Державне агентство з управління державним матеріальним резервом. Надалі, з огляду на стратегічне значен-

ня матеріального резерву для забезпечення національної безпеки України та з метою вдосконалення державного регулювання в цій сфері, Указом Президента від 07 серпня 2001 року на базі вказаного агентства утворено центральний орган виконавчої влади — Державний комітет з державного матеріального резерву. Таким чином, цей орган протягом 19 місяців створювався, перетворювався на урядовий орган держуправління і знову відтворювався як центральний.

Інший повчальний приклад. Указом Президента від 15 грудня 1999 року №1573 було ліквідовано Комітет України з монополії на виробництво та обіг спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів із передачею його функцій Міністерству фінансів. Постановою Кабінету Міністрів від 24 квітня 2000 року №690 у складі Міністерства фінансів утворено Департамент регулювання виробництва та обороту алкоголю й тютюну як урядовий орган державного управління. Проте вже 11 липня 2001 року з метою реалізації державної політики у сфері виробництва та обороту спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, підвищення ефективності контролю в цій сфері Указом Президента № 510 цю функцію від Міністерства фінансів передано Державній податковій адміністрації. Постановою Кабінету Міністрів від 07 серпня 2001 року №940 ліквідовано створений у складі Міністерства фінансів урядовий орган державного управління — Державний департамент регулювання виробництва та обороту алкоголю й тютюну. Чисельність працівників Державної податкової адміністрації збільшено на 776 одиниць, відповідно зменшено чисельність Міністерства фінансів. При цьому передана чисельність на 79 одиниць перевищує штатну чисельність ліквідованого департаменту. Крім того, кількість легкових автомобілів, що обслуговують Державну податкову адміністрацію, збільшено на 60 одиниць, без відповідного зменшення кількості автомобілів, що обслуговують Міністерство фінансів та його місцеві органи.

Такий незадовільний стан реалізації реформи має ряд причин. Спробуємо представити їх систематизовано. **Недоліки проведення реформи на центральному рівні мають два принципових аспекти.**

♦ **Концептуальний аспект:**

— відсутність узгодженої середньострокової стратегії та плану реалізації.

♦ **Управлінський аспект:**

— відсутність лідерства та чітко визначеної системи координації.

Непоследовність, хаотичність певних заходів, і нарешті, можливість зворотності змін на концептуальному рівні спричиняються відсутністю офіційного урядового документа, який визначав би середньострокову програму проведення адміністративної реформи. Немає стратегії запровадження реформи, в якій загальні ідеї Концепції були б трансформовані у оперативні визначені цілі, завдання та інструменти їх виконання, а також показників, що дозволяли б оцінити досягнення цілей реформи. Поміж записом ідеології реформи та реальними діями повинен існувати документ — посередник, який дозволяв би орієнтуватися в тому, що, хто, коли і в якій последовності повинен зробити для того, щоб задекларовані цілі були досягнуті. Ця елементарна вимога управління

та організації процесу змін не була виконана у випадку адміністративної реформи. Незважаючи на те, що протягом трьох років тривають спроби створення такого документа та його затвердження у формі нормативно-правового акту, його ухвалення не відбулося під різними приводами. В додатку 3 читач знайде різні версії Стратегії запровадження адміністративної реформи, опрацьовані українськими та іноземними експертами в 1999–2001 році на замовлення осіб, які відповідали за проведення реформи. Під час ознайомлення з цими документами можна також прослідкувати еволюцію розуміння сфери та пріоритетів реформування державного управління. Парадокс цих документів полягав у тому, що, хоча вони як проекти мали чималий успіх, залюбки цитувалися, на них посилались у контактах з міжнародними організаціями, проте ніколи їх не спіткала честь набуття статусу офіційного документа, формально ухваленого Президентом або Кабінетом Міністрів. Можна припустити, що це, по суті, було висловом небажання публічно прийняти зобов'язання, які в дійсності так не хочеться виконувати. Іншою мовою це називається відсутністю політичної волі для проведення реформ. При цьому хотілось би підкреслити, що відсутність такого плану та графіку проведення реформи визначалася нашими респондентами як одна із причин труднощів у процесі реалізації реформи.

Відсутність політичної волі проявляється не лише в тому, що не було прийнято рішення про ухвалення документа, який визначав би шляхи реалізації реформи, а також і ряду фундаментальних нормативно-правових актів, які потрібні не стільки для реалізації реформи, скільки для належного функціонування виконавчої влади. В першу чергу йдеться про закони про Кабінет Міністрів, про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Попри багаторазові переговори законодавчий параліч з цього питання, спричинений відсутністю порозуміння між Президентом і Парламентом, не був усунутий. Отже, по суті, проблема політичної волі — це проблема існування вад в конструкції системи влади. С. Тигіпко представив це таким чином: *«Реформа не проводиться за браком політичної волі; під політичною волею я маю на увазі відсутність стрункого механізму функціонування виконавчої влади. Вектор цього механізму в ідеалі має бути такий: формування політичної більшості в парламенті — взаємодія цієї більшості з Президентом при призначенні уряду — відповідальна і чітка робота уряду — послідовна реалізація програми реформ»*<sup>16</sup>.

Відсутність політичної волі — це прояв існування **прихованої системи політичних інтересів** (можливо, також економічних), яка блокує результативне запровадження базових елементів реформи. В ситуації невизначеності в парламенті (фракційна роздрібненість, відсутність більшості) немає, по суті, політичної точки опори для дій, спрямованих на перетворення системи виконавчої влади. Доти, поки не відбудеться політичний перелом, тяжко очікувати які-небудь послідовні та динамічні дії у цій сфері.

Одним із головних шкідливих наслідків відсутності Стратегії є те, що певні надзвичайно істотні для реформи пропозиції, які вимагають

<sup>16</sup> «Україна і світ сьогодні». 1999. – 6 – 12 серпня (№31). – с.1, 6.

довготривалої підготовки, розвитку в ході їх запровадження до повністю дозрілої форми, дуже часто бувають залишені напризволяще. Ніхто насправді не займається тим, щоб домогтися здійснення наступних кроків щодо їх запровадження, бо вони ніде не передбачені. В результаті інституції залишаються мертвими, як, наприклад, це сталося з інструментом управління сектором через міністра. Згаданим інструментом мав би бути так званий директивний наказ, передбачений одним із грудневих указів Президента. Подібним чином відбуваються справи з ідеєю створення системи виконавчих агентств (так званих урядових органів державного управління) і вилучення завдяки цьому з міністерств і державних комітетів суто адміністративної діяльності, управління майном та підприємствами, чи нарешті контрольної та інспекційної діяльності. Надто часто до реформаторських дій ставляться як до одноразових актів.

Звичайно, наші респонденти зазначають ряд інших причин труднощів у впровадженні реформи, але безсумнівним лідером їхнього списку є **відсутність органу влади, відповідального за проведення адміністративної реформи** з достатньо сильною позицією в системі влади, яка б дозволяла на її результативну реалізацію як в площині створення правової бази реформи (закони, укази, постанови Кабінету Міністрів), так і в організаційній площині (координація роботи міністерств та інших органів виконавчої влади). Якщо це не відбудеться, то реформа буде як *«поїзд без машиніста — це хоча і досконала, але недіюча техніка» (В. Лисицький)<sup>17</sup>*. У цьому контексті говориться не лише про відповідно високий статус особи, яка керує процесом проведення реформи (перший віце-прем'єр-міністр, «міністр без портфеля»), а й про створення відповідної інституціональної структури для забезпечення цілого процесу. Один із наших респондентів представив це так: *«...треба було добре виписати інституціональну структуру: хто і що робить у цій адмінреформі. Річ у тому, що сьогодні міністра про адмінреформу майже не запитують. Адже сьогодні є Комісія Кравчука, є Уповноважений з адмінреформи. Це невелика група людей, які не мають жорсткого регламенту роботи і цей регламент значною мірою відірваний від роботи Кабінету Міністрів. Треба чітко сказати, чи у них буде політичний інструментарій для впровадження в життя адмінреформи, чи вони будуть працювати тільки через доручення Президента. Це також підхід. Але треба, щоб це був фундаментальний документ, а не доручення Президента. Отже, треба чіткіше розібратися з політичним інструментарієм: які будуть повноваження у відповідальних за здійснення адмінреформи». Необхідність створення потужного центру управління проведенням адміністративної реформи та точного визначення його повноважень є неминучою, оскільки ця справа є дуже складною та зачіпає інтереси великої кількості людей. Ось як про це сказав один респондент: «...адмінреформа — це надзвичайно складний, трудомісткий процес, який повинен бути більш детально регламентований, і при його здійсненні потрібно застосовувати дуже сучасні методи і управління, і моніторингу, і супроводження. Це наукомісткий процес. Тобто це не просто прийняття якихось нормативно-правових актів. Потрібно*

<sup>17</sup> «Урядовий кур'єр». – 2000. – 15 лютого (28). – с.1,3.

---

*змінити менталітет 300 тис. людей. Це тих, хто може змінитися. А тим, хто не може змінитися, потрібно забезпечити можливість перейти на більш адекватну роботу».*

Процитований вислів наводить на ще один чинник гальмування процесу реформи: **відсутність адекватної потребам бази правових наук, а особливо науки адміністративного права.** Один із наших респондентів описав це так: *«...наша наука адміністративного права була зовсім не готова відповісти на виклики суспільства і часу. І цим ми істотно відрізнялися від інших країн. Ми могли проаналізувати досвід інших країн, але це все були новаторські розробки. І будь-який крок впирався в дискусію між науковцями. А відтак влада казала: «Так що ви від нас хочете? Ви самі не можете розібратися», тоді як в інших країнах цього не було. Дуже багато принципів положень для науковців інших країн було як «два на два — чотири», вони не сперечалися з цього приводу, і коли влада зверталася за порадою, науковець у Варшаві і його колега у Кракові відповідали однаково. Тож влада не мала виходу, вона мусила прислухатися». Це чинник, на який дуже рідко звертається увага у висловлюваннях про причини слабкості адміністративної реформи в Україні, але, по суті, він має дуже серйозне значення, адже посилює перевагу урядових бюрократів над представниками громадськості в формулюванні концепцій та поглядів на тему змісту та обсягу необхідних реформ. Більш зрозумілим в цьому контексті є те, що низка завдань, влучно сформульованих на рівні цінностей і принципів, не знаходить свого перекладу мовою інституцій, процедур та правових норм. У сусідніх країнах, особливо в Польщі та Угорщині, згадана проблема не існувала, оскільки наука адміністративного права традиційно була сильною, тісно пов'язаною, головним чином, з німецькими школами державного права, а період так званого реального соціалізму не встиг знищити цей доробок. Крім того, велика кількість нормативних актів так званого буржуазного адміністративного права ніколи не була скасована або ж була швидко відновлена (наприклад, в Польщі в 1960 році було ухвалено Адміністративно-процесуальний кодекс, який на практиці відновив положення кодексу 1921 року, а в 1980 році було відновлене адміністративне судочинство). У 90-х роках згадані країни мали добре підготовлену інтелектуальну базу для проведення перебудови держави.*

**Консерватизм ставлення та мислення** — це не лише проблема наукових середовищ, а й серйозна загроза, яка для реформ виходить із самого ж державного апарату. На це звернув увагу А. Гальчинський, який написав: *«Ми недооцінили можливості саморозвитку та самозбереження державної машини для реалізації власних інтересів, недооцінили силу її протидії реформуванню нашого суспільства. Ми не змогли швидко сформувати адекватний механізм політичного контролю суспільства за діяльністю державної машини і процесами її росту. Як наслідок — державна машина, яка розвивалась у власних інтересах, стала основним гальмом системних реформ»*<sup>18</sup>. Згаданий консерватизм також зростає на упередженнях та незнанні, призводячи до того, що в ситуації неадекватності механізмів демократичного контролю та відсутності керівництва у

---

<sup>18</sup> «Дзеркало тижня». — 1999. — 10–16 липня. — с.1, 8.

сфері реформ до них ставляться як до чужинців та ворогів. Навіть те, що вдається запровадити, інколи деформується та має небагато спільного з первісними намірами. Один із наших респондентів говорить: «...головний опір — від інерції та незнання. Адже адмінреформа — не просто гасло: «Давайте розділимо те-то, введемо посади державних секретарів». Ну і що? Треба ж, щоб ці державні секретарі навчилися працювати з новими міністрами. У нас немає ні державних секретарів, ні міністрів — це тільки назви поки що. Повинні сформуватися не просто якісь там інструкції, а спосіб мислення, відносини. І це потребує часу. І це є головний опір — природна інертність будь-якої системи. Найбільша інертність — це людське мислення. А саме адмінреформа повинна змінити це мислення». Слід визнати, що зусилля, спрямовані на зміну способу мислення керівного складу та чиновників, не є сильною стороною адміністративної реформи в Україні. Уряд у цій сфері не має ні концепції піарівських дій, ні навчальних програм, які могли б призвести до якісного перелому в цій сфері. У такій ситуації не слід дивуватися відсутності керівництва адміністративною реформою: мало хто хоче бути героєм справи, до якої ставляться з небажанням, підозрою, а подекуди зі зневагою. Як же часто з боку людей, які своєю нездарністю або ж навіть злою волею самі призвели до неналежного втілення ідеї реформи, ми можемо зустріти ставлення, визначене німецьким словом «schadenfreude» (зловтіха): «ну і що, хіба ми не говорили, що це не спрацює, що це не маячня; в нас це не могло спрацювати, і навіщо було це робити, якщо ми мали свої гарні рішення, які так добре спрацьовували впродовж стількох років».

Підсумовуючи цю частину нашого аналізу, хотілось би зазначити, що нами дуже добре розпізані слабкі сторони адміністративної реформи та причини, через які її запровадження проходить надзвичайно незадовільно. І це всеяє оптимізм, оскільки означає, що, принаймні, в сфері суспільної свідомості та колективних емоцій зростає переконання необхідності проведення реальних змін. Стан **фрустрації (розчарування)**, до якого призвело блокування можливості реалізації бажаних цілей, не може тривати вічно. Проблема полягає в тому, який спосіб реагування на це пізнавальне напруження буде обраний представниками еліти і суспільства — інновація чи бунт?

#### **IV. ПЕРСПЕКТИВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ: БЕЗНАДІЙНА СПРАВА ЧИ ВЕЛИКИЙ ШАНС?**

##### ***8. ДОМІНУЮЧЕ СТАВЛЕННЯ: СОЛІДНА БАЗА ЧИ КРИХКИЙ НОСІЙ РЕФОРМИ?***

Спроба прогнозування перебігу подій у сфері адміністративної реформи в умовах чималої неясності в політичній ситуації та значної змінності суспільних настроїв, ясна річ, є майже неможливою. Спробуємо, однак, змалювати певні тенденції в суспільній свідомості, які можуть стати реальними суспільними діями, якщо не виникне щось непередбачуване, що може перервати дотеперішній розвиток суспільних і політичних процесів. Одночасно з цим спробуємо окреслити певні царини діяльності, які можуть відіграти позитивну роль для ре-

---

зультативного запровадження реформи, але самі вони не обов'язково безпосередньо входитимуть у її сферу.

Передусім поглянемо на те, як справи з основними рисами свідомості, пов'язані з реформою, по відношенню до шансів здійснення перелому в її запровадженні. Існує багато чинників, які впливають на поведінку людей в ситуації, що вимагає подолання труднощів та проведення суспільних змін. Але давайте зосередимося виключно на проблемі цінностей (цілей) та доступних засобів їх досягнення. Згідно з класичною концепцією Роберта К. Мертона<sup>19</sup> в ситуації, коли виникає напруженість між цінностями — цілями, бажаними людьми, і шляхами їх досягнення, які полягають на блокуванні можливості реалізації перших за допомогою суспільно визнаного, традиційного складу других, то люди можуть реагувати в один з чотирьох способів.

- ♦ Бунт — відкидання самих цілей, які визнавалися донині, та способів їх досягнення, і, як наслідок, спроба побудови абсолютно нової суспільної системи: інші цінності та інші інструменти їх реалізації.
- ♦ Інновація — дотримання поваги до існуючих цінностей — цілей, початок пошуку нових способів їх досягнення, навіть якщо вони порушують традиційно визнані суспільством норми поведінки.
- ♦ Ритуалізм — втрата віри в цінності (в можливість досягнення цілей) і звичаєве повторення інструментальних дій, передбачених суспільно визнаними нормами поведінки (ситуації типу: хоча й не вірю, що виграю у лотерею, але все одно куплю білети).
- ♦ Відмова — з одночасною втратою віри в можливість досягнення визнаних суспільством цінностей та відхід від суспільно визнаних способів поведінки, занурення у власний, окремий світ (ситуація типу: самітник, який живе віддалено від людей, або бурлака).

Гадаємо, що серед осіб, залучених до процесу змін системи управління в Україні, складно буде знайти схильних обрати останній варіант, однак поодинокі випадки «втечі зі сцени» трапляються в кожному театрі. Безумовно, поширення такої реакції мало б вбивчі наслідки не тільки для адміністративної реформи, а й для всіх реформ в Україні. Слід сподіватися, що серед політично активних людей така поведінка є виразом крайнього розчарування та нестерпного емоційного напруження, пов'язаного зі знищенням надії на досягнення бажаних цілей. Ставлення цього типу, напевно, можна зустріти серед людей, які прийняли рішення емігрувати з політичних причин.

Серйозною загрозою для реформи є розповсюдження ритуалізму як способу пристосування до існуючої ситуації розбіжності між цінностями та задекларованими цілями і нерезультативними способами їх досягнення. По суті, це ставлення має нищівне значення для процесу реформ, оскільки є імітацією реформ, бо створює видимість того, що щось відбувається, що є багато різноманітних завдань, хоча, насправді, суспільство стоїть на тому самому місці і суть ситуації залишається незмінною. *«Стороннього спостерігача ці постійні зміни у структурі*

---

<sup>19</sup>Robert K. Merton, *Social Structure and Anomie*// Robert K. Merton. *Social Theory and Social Structure*. — Glencoe: Free Press. — 1957.



*виконавчої влади, напевно, можуть ввести в оману, і він дійде висновку: в Україні невблаганно відбуваються процеси адміністративного реформування, що підкріплюються дедалі досконалішим законодавством. Той, хто перебуває всередині виконавчої гілки, оцінює всі ці трансформації або як броунівський рух, або як процес, схожий на щодобові припливи-відпливи».* Результатом такої поведінки є те, що з часом люди забувають про те, навіщо це все, який це має сенс. Проводяться чергові наради, створюються та ліквідуються робочі групи, організуються семінари та конференції, проголошуються чергові етапи реформи, але реалії залишаються такими, як і були. Як говорив наприкінці 80-х років Яцек Куронь, легендарний керівник демократичної опозиції в Польщі, «треба багато назмінювати, щоб нічого не змінилось». Ритуалізація діяльності довкола адміністративної реформи є, безсумнівно, часто тактикою, яку застосовують представники бюрократії, але так само нерідко можна з нею зіткнутися і серед представників політичного істеблішменту. Там вона є бажаним гостем, особливо у тих, хто знає, що відсутня «політична воля» для проведення реформи, але личить біля неї крутитися, бо інші дивляться, закордон про це запитує, газети час-від-часу щось там пишуть, іноді якась громадська організація висловить своє невдоволення з приводу поганої роботи органів державного управління. Це ставлення не сприяє проведенню реформаторський дій, проте згаданий підхід не робить їх повністю неможливими, оскільки при наявності відповідної рішучості «ритуалістів» можна загнати в «штрафні батальйони» реформаторів.

Так в дійсності розігруються події між прихильниками бунту та інновації. Якщо вчитатися в публічні висловлювання політиків, прослідкувати за дискусією в пресі, на радіо та телебаченні, якщо, врешті-решт, зазирнути до програм політичних партій та блоків, то стане зрозумілим, що вихід з нинішньої ситуації через бунт пропонують лише крайні ліві (комуністичні) та праві (головним чином, ультранаціоналістичні) політичні групи. Адже лише вони відкидають прагнення встановити систему класичної ліберальної демократії з ринковою економікою та приватною власністю — як її фундаментом. А обстоюють вони або чергову версію модернізованої радянської системи чи якийсь вид націонал-соціалізму. По суті, йдеться про встановлення нової системи, альтернативної по відношенню до існуючих в Україні принципів устрою. З багатьох причин, в тому числі зміни поколінь, таке бачення розвитку не має надто багато шансів, а плацдарми, зайняті демократією, і в суспільній свідомості українців, і в існуючих інституціональних механізмах, можна сподіватися, є достатньо сильними для того, щоб не допустити перемоги якихось недемократичних форм суспільного устрою.

**Отже, за результатами нашого аналізу можна зробити висновок: розвиток системи управління в Україні відбудеться шляхом впровадження значних інновацій до існуючої системи. Є досить сильний потенціал саме для такого шляху розвитку, оскільки в українській політичній та інтелектуальній еліті функціонують доволі багато діячів, які підтримують демократичні та ліберальні цінності і мають сформовані знання про причини, що блокують їх цілковите втілення в життя країни. Можливо, найважливішою справою в цьому процесі є зроста-**

---

юче усвідомлення того, що підтримувані демократичні цінності не будуть повністю, а насправді в задовільній формі реалізовані в існуючій інституціональній системі. Адже запропоновані шляхи досягнення цілей виявилися неадекватними, вони не дають реальних шансів на їх досягнення. Вони стали шляхом в нікуди. Оскільки немає симптомів відмови від демократичних цінностей, а радше навпаки — база підтримки для них розширюється, то, без сумніву, народжується потенціал для перетворення інституціональної системи у таку, яка почне виконувати покладені на неї сподівання. Ціна, заплачена за цей урок, та розчарування з приводу нездійснених мрій про чітку, демократичну та приязну громадянині державу, напевно, була неминучою. Як ми вже говорили раніше, до цього призвело те, що сприйняття демократичних цінностей та вербалізація принципів політичної демократії не йшли разом з належним розумінням реальних інституціональних механізмів, необхідних для їх втілення. Вірилося, що дії з модернізації є достатніми, що вони змінять обличчя державного апарату. Думка про системні зміни здавалася надто далеко просунутою, хоча, насправді, те, що було задекларовано як цілі реформ, неминуче призводило до питання про системну зміну. Ці несформовані на теоретичному рівні знання були здобуті на практичному досвіді. Втрачено ілюзії щодо того, що можна спиратися на уявну добру волю правителів у тій ситуації, в якій ми не знаємо, що зробити для досягнення суспільно важливих цілей, як в існуючій політичній системі та чинному законодавчому полі забезпечити їх в інституціональний спосіб. Адже це абсолютно зрозуміло для значної частини людей, і тому можна очікувати переходу до фази діяльності та запровадження інновацій в політичному устрої й організації державного апарату. Підтримка системних змін нині є значно вищою, ніж в 1998 році, коли була ініційована адміністративна реформа.

По суті в свідомості української політичної та інтелектуальної еліти програма інновації добре сформована. Різні її елементи та окремі постулати зосереджені довкола таких головних векторів:

- ◆ зміцнення ролі парламенту у формуванні та контролі за діяльністю виконавчої влади. Перехід до кабінетно-парламентської форми правління;
- ◆ доведення до кінця поділу на політиків і адміністраторів у системі органів виконавчої влади. Доповнення системи елементами, які посилюють позицію та політичну роль міністра. Відбір кадрового складу професійних адміністраторів на конкурсній основі;
- ◆ перебудова системи державної служби з метою надання їй якості професійного, безстороннього корпусу чиновників, які служать суспільству. Запровадження принципів набору та професійного росту, які виключали б можливість політичних та кланових впливів на заміщення посад в державних установах;
- ◆ децентралізація та деконцентрація повноважень і відповідальності. Остаточна передача прав на прийняття рішень адміністративного, управлінського та індивідуального характеру зверху вниз. Кабінет Міністрів та міністерства стають органами стратегічного планування і управління;

- ♦ розвиток системи територіального самоврядування на місцевому та регіональному рівнях. Максимальна передача державних завдань місцевим та регіональним громадам для їх самостійного вирішення. Реалізація принципу субсидіарності;
- ♦ запровадження процедур, які збільшують прозорість влади і дають можливість громадянам здійснювати поточний контроль за їх діяльністю, зокрема, принципів доступу до інформації в органах державної влади, передбачених міжнародними стандартами, а також інституціоналізованих форм діалогу з сектором неурядових організацій у процесі розробки та оцінки державної політики.

Перераховані вище напрями реформування державного управління становлять своєрідну матрицю для можливих заходів зі зміни суті функціонування існуючої державної машини. Однак важливим є той факт, що вони не повинні і не можуть тлумачитись вибірково. Їх потрібно запроваджувати у сукупності, хоча, безсумнівно, у визначеній черговості. І тому виникає необхідність мати задекларовану політику у цій царині — стратегію запровадження адміністративної реформи.

Здійснення перетворень, про які ми писали вище, вимагає цілого комплексу законодавчих, організаційних, освітніх, медійних дій. Але для того, щоб вони були можливими та приносили відповідний результат, необхідно провести зміни в людському мисленні. Тому ми пропонуємо поміркувати над проблемою, про яку йдеться нижче.

### **9. ПОЧНИМО ГОВОРИТИ ПРО АДМІНІСТРАЦІЮ ТА ВЛАДУ ПО-ІНШОМУ**

Слова, які ми вживаємо, формують наше розуміння світу і впливають на те, як ми поведимося з явищами чи речами, котрі ці слова позначають. Вже біблійна формула «І слово сталося тілом» передає сенс цієї залежності: слова (їх значення та звичні реакції, які з ними пов'язані) визначають реальність, у якій ми живемо. Вони значною мірою визначають те, якими ми є.

Всі ці положення повністю відносяться до сфери стосунків між людьми та інституціями, зокрема, між громадянами і державою та іншими структурами влади, які діють у суспільстві. **При реформуванні держави та її структур неминуче постає питання мови, якою ми говоримо про ці проблеми, і понять, які ми використовуємо для того, щоб назвати проблеми і описати майбутні стосунки, які ми хочемо побудувати.** Марними видаються дії, спрямовані на конструювання реформаторської діяльності за допомогою старих понять і слів, які належать до знакової системи *anciene regime*. Це неминуче веде до консервації старого устрою під прикриттям, на перший погляд, нової і сучасної фразеології. Такі дії можна порівняти з ситуацією, коли фарбують старий будинок, котрий насправді потребує капітального ремонту або взагалі реконструкції. Здається, найважливішою проблемою є те, що у рамках старої системи понять часто неможливо навіть назвати проблему та описати бажані рішення, які є істотними для нової системи. **Недостатньо тільки говорити про реформи, треба говорити про них реформованою мовою.**

---

Такі проблеми вирішують суспільства, які мають відносно стабільну демократичну систему та розвинуту ринкову економіку, в ході здійснення різного типу змін в інституційних основах свого функціонування. У цьому аспекті проблеми країн, які відкидають тоталітарний режим, є незрівнянно більш складними і важкими. Одним з найсерйозніших питань є питання про те, за допомогою якої термінології ми говоримо про владу (а передусім про державну владу та про її органи), про організацію громадського життя та про взаємовідносини між різними гілками влади, а також між ними та звичайними людьми — громадянами. Нижче спробуємо, по можливості, стисло пояснити, у чому полягає суть цієї проблеми.

У епосі нового часу ми можемо виділити два способи розуміння понять «влада» і «адміністрація» по відношенню до державних структур. Один з них був характерний більшості європейських країн і виник з системи абсолютистських форм правління, а своєї вершини досягнув у гегелівській філософії держави і права. Згідно з ним ми говоримо про **державну адміністрацію**, оскільки вона служить державі, а її завдання полягає у тому, щоб керувати громадянами у такий спосіб, щоб це відповідало інтересам держави (а насправді — правителя або панівного класу). Отже, ми маємо справу з буттям вищого ступеня — державою, а також з підпорядкованими їй громадянами, які є її засобом. Громадянами треба чітко управляти, вміло використовувати їх для реалізації цілей держави. Така форма державної адміністрації була поширена в усіх великих європейських імперіях XIX століття (Росія, Прусія, Австро-Угорщина), однак своєї абсолютної вершини вона досягла у створеному більшовиками Радянському Союзі. Законною підставою для виконання адміністрацією своїх функцій є воля правителя, надання повноважень вищою владою. Джерелом мудрості, правди та справедливості завжди є «верхи». Мабуть, найповнішим визначенням цієї формули є знаменитий вислів Людовіка XIV: **«Держава — це я!»**

Другий спосіб розуміння проблем держави сформувався в англосакських країнах і пов'язаний з ліберально-утилітарною філософією. Якщо представити його стисло, то, відповідно до цієї концепції, основою суспільства є індивіди та їх невід'ємні права. Такі утворення, як держава, виникають як різновид контракту між індивідами, котрі обмежують свої права задля досягнення певної спільної вигоди, ефективного вирішення проблем, що стосуються всіх (наприклад, захисту від злочинців або від агресії з боку чужинців). Отже, тут, на відміну від розглянутої вище континентальної традиції, вихідним пунктом є громадянин і його інтереси, а держава є засобом, інструментом, який застосовується для досягнення спільних цілей. Легітимацією для виконання адміністрацією своїх функцій є воля громадян, їх згода на надання органам влади визначених повноважень, яку підтверджено демократичною процедурою виборів і прийняття рішень. Джерелом мудрості, правди і справедливості є люди, всі громадяни. І знову як найбільш стисле вираження суті цього підходу до держави можна навести одну з найвідоміших в історії формул. Звичайно ж, ідеться про початок американської Декларації про Незалежність: **«We, the**

---

реорле...» («Ми, народ...»). У цій традиції для визначення сукупності органів влади, які займаються різними аспектами функціонування суспільства на різних рівнях його організації, вживається термін «публічна адміністрація».

З чим, по суті, ми маємо справу? У традиції, в якій вживається поняття «державна адміністрація», відбулося об'єднання понять «державне» і «публічне». В результаті за межами того, що є державним, ніби й не було нічого публічного. Те, що являє собою ядро поняття «публічне» — «спільне, доступне для всіх, яке служить всім» — витісняється значенням, яке є ближчим до «підпорядкування структурам державної влади». Всупереч видимості, наслідки таких семантичних змін є дуже серйозними, в чому я переконався на власному досвіді, співпрацюючи з українськими колегами у питаннях розвитку самоврядування та децентралізації. Однією з проблем, які пояснити найважче, було питання про те, що у сучасних європейських суспільствах місцеві органи влади та адміністрації є незалежними від держави, є самостійними у тому сенсі, що вони мають окремий власний бюджет, джерела прибутків та повноваження щодо визначення цілей економічного і соціального розвитку. Вони не підпорядковані владним структурам, які стоять над ними. Вони самостійні і в тому сенсі, що є правоздатними, а отже, можуть укладати угоди, утворювати союзи чи спілки з іншими суб'єктами права, у судовому порядку захищати свої інтереси або реалізацію своїх прав, у тому числі і від держави (уряду або інших структур, пов'язаних з державною адміністрацією).

Що це означає? Це означає, що для вирішення певних проблем або задоволення певних суспільних потреб можуть створюватися і фактично створюються інші, аніж держава, структури, які наділені владними повноваженнями і здатністю до управління. Ці структури є рівноправними з державою суб'єктами права. Отже, сфера того, що ми називаємо публічним, стає значно багатшою, аніж сфера того, що ми називаємо державним. Додаймо до цього ще й такі явища, як здійснення певних владних повноважень та управління багатьма справами у сфері бізнесу та деяких професій не державою, а товариствами, недержавними організаціями. Класичним прикладом цього є колегії лікарів, які у багатьох країнах займаються підтвердженням професійності та етичності лікарів; такі ж самі механізми всюди є обов'язковими, наприклад, в адвокатурі, нотаріаті. У багатьох європейських країнах функціонують торгові та промислові палати (їх традиції сягають ще часів середньовіччя), асоціації підприємців, які також виконують ряд завдань, властивих публічній адміністрації.

Отже, якщо ми серйозно думаємо про реформу адміністративної системи, то нам слід почати говорити про її проблеми за допомогою іншої термінології. Заміна терміну «державна адміністрація» терміном «публічна адміністрація» є одним з елементів цього процесу. У «Концепції адміністративної реформи в Україні» задекларовано далекосяжні перетворення системи державного управління, метою яких є пристосування способу управління до демократичних цінностей, принципів громадянського суспільства та ринкової економіки.

---

А коли так, то час закріпити і на лексичному рівні, що держава та її адміністрація становлять лише частину того, що є публічним, і що поряд з нею з'являються інші організаційні форми, які у рівноправний спосіб регулюватимуть певну сферу суспільного життя. «Публічна адміністрація» — це термін, який вірно передає зміст цих перетворень, — створення нового, ширшого, аніж той, який пропонує держава, простору для вирішення суспільних проблем та досягнення спільних цілей.

На завершення хотілося би також звернути увагу читачів на те, як визначається поняття «публічна адміністрація», щоб передати той його зміст, який є значно ширшим, аніж тільки реалізація державної влади. **Під публічною адміністрацією розуміємо застосування норм закону до конкретних справ, а отже, прийняття рішень, які стосуються індивідуальних справ (інтересів або прав), на основі загальнообов'язкових норм закону.**

Таке визначення передає зміст поняття «управління» («адміністрування») в умовах правової держави. Кожен, хто приймає рішення щодо справ громадян або їх об'єднань (звичайно, в тому числі щодо справ, які стосуються економічних суб'єктів господарювання) на підставі чинного законодавства, виконує функції публічного адміністрування. І, що, мабуть, найважливіше, він зобов'язаний робити це, спираючись на однакові для всіх норми закону, а не на особисті переконання чи інтереси, чи з метою виконання чиеїсь волі, продиктованої, наприклад, політичними поглядами. У системі публічної адміністрації політична воля мусить відобразитися у системі загального права, дотримання якого все ж таки не може підлягати політичній маніпуляції. Це в інтересах абсолютно всіх. І щоб це було можливим, всюди в демократичних правових державах проводиться розподіл між адміністрацією та публічною владою як окремими суб'єктами, а також розподіл їх функцій. Публічна влада стоїть над адміністрацією і на основі легітимації, отриманої в процесі демократичних виборів, має право визначати загальнообов'язкові принципи діяльності у сферах, які суспільство визнало як такі, які необхідно врегулювати. Отже, публічна влада визначає, що має робити публічна адміністрація і які норми вона повинна застосовувати. Але вона не може безпосередньо втручатися у будь-яку виконавчу діяльність.

## **V. ЗАКЛЮЧНЕ СЛОВО**

Представлений увазі читача аналіз проблем адміністративної реформи, здійснений через призму їх відображення у свідомості учасників цього процесу, мав одне принципове завдання: з'ясувати, де були зосереджені суб'єктивні передумови неуспіху реформи, її недостатніх темпів та слабких результатів. З доступного нам матеріалу соціологічних обстежень та аналізу медійних матеріалів можна зробити висновок: існуючий принциповий розрив у розумінні адміністративної реформи призводив до того, що ставлення до неї було як до

---

модернізуючої дії з обмеженою кількістю цілей та напрямів діяльності, в той час коли були потрібні дії, які мали б характер системної зміни. Впродовж декількох років, які минули від створення «Концепції адміністративної реформи в Україні», дозріло усвідомлення цього, а надії, потоплені в невілених намірах, призвели до формування інноваційних позицій. Вони становлять платформу нової фази процесу реформування системи управління. Це серйозний виклик процесу розвитку, оскільки втрачений час складно надолужувати. Використання шансу, яким є демократизація держави, вимагає концентрації інтелектуальних, політичних та суспільних сил для того, щоб точно визначити, куди ми прямуємо. А потім послідовно пильнувати за тим, щоб просуватись визначеною стежкою. Сподіваємося, що ця книга буде внеском у позитивний перебіг цього процесу.

## **ДОДАТОК 1**

---

---

### **МОНІТОРИНГ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В ПРОГРАМАХ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ І БЛОКІВ**

---

---



---

## 1) ВИБОРЧИЙ БЛОК ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ «БЛОК ВІКТОРА ЮЩЕНКА «НАША УКРАЇНА»

Дата реєстрації: 09.01.2002

Склад: Конгрес Українських Націоналістів;  
Ліберальна партія України; Молодіжна партія  
України; Народний Рух України; Партія «Реформи і  
порядок»; Партія «Солідарність»; Партія  
Християнсько-народний союз; Політична партія  
«Вперед, Україно!»; Республіканська Християнська  
партія; РУХ (Український Народний Рух)  
Місцеві організації партій блоку:  
регіональних — 227; районних, міських — 1876

Програма блоку побудована як логічне продовження фундаментальних суспільних змін, розпочатих Урядом Віктора Ющенка, але основний наголос зроблено на тих кроках та досягненнях, які було здобуто в минулому в інтересах простих громадян, а її гасло є лише додатковим підтвердженням цьому: «Ми зробили це рік тому — ми відстоїмо інтереси простої людини знову». За програмою до основних недоліків сьогоденішнього стану державного управління віднесено наступні: «соціальні та економічні проблеми, спричинені безвідповідальним ставленням влади до людини... Держава не забезпечила своїм громадянам впевненості у завтрашньому дні». **Як ідейне гасло блок стверджує: «потрібна відповідальна та професійна влада, яка здатна об'єднати зусилля різних політичних сил та суспільства в цілому для здійснення рішучих змін» та прозорість влади.** Справою честі блоку повинно стати повернення «моральності у державну політику» та побудова влади, що служитиме людям.

Як зазначено, програма «є не просто виборчою платформою, а й першим етапом реалізації довгострокової стратегії розвитку України. **Важливим є те, що першим пріоритетом блоку є забезпечення моральних та прозорих взаємин суспільства та влади:** «Введемо регулярне звітування органів влади перед громадськістю. Створимо жорсткий механізм громадського контролю за формуванням та використанням державного й місцевих бюджетів. Запровадимо механізм громадського обговорення проектів законів та державних рішень». Щодо основних кроків у питанні адміністративної реформи блок визначає: «Приведемо до влади професійних та невідкупних людей, які будуть відстоювати інтереси громадян. Забезпечимо послідовність та передбачуваність економічної політики. Викорнімо хабарництво та свавілля чиновників». **Можна стверджувати, що в програмі блоку питання адміністративної реформи в певному розумінні сприймаються як окремі та незалежні (у частині прозорості влади).** Здобутки громадян від реалізації адміністративної реформи чітко не визначені, під ними можна розуміти як результати від реалізації програми блоку в цілому: «процвітання, гідність та добробут». У програмі простежується теза щодо певної орієнтації органів влади на надання послуг громадянам, але якою буде форма, не зазначено.

Програмні положення можна розуміти більшою мірою як такі, що спрямовані на питання державної влади в цілому, а не на внутрішню організацію уряду. Не визначено питання децентралізації влади. В програмі блоку відсутній порядок реформування державної машини та не визначені бар'єри, які стоять на заваді адміністративної реформи. Немає чіткого визначення ролі організацій громадянського суспільства, певні відголоси цього питання можна віднайти в розділі про забезпечення прозорості влади та громадського обговорення. Самообмеження держави не визначено.

*Хотілось окремо зазначити, що програми окремих партій, які ввійшли до «Блоку Віктора Ющенка «Наша Україна», пропонували механізми проведення адміністративної реформи в Україні, хоча й чітко не називали її. Так, наприклад, Ліберальна партія України (ЛПУ) пропонувала «реорганізацію системи виконавчої влади шляхом розмежування сфери її компетенції зі сферами діяльності інших владних структур». «Запровадження елементів стримування і противаг» можна віднайти в програмі ЛПУ, партії «Вперед, Україно!» (ВУ), Українського Народного Руху (УНР). Запровадити ефективний механізм взаємодії різних гілок пропонують ЛПУ, «Солідарність». Найбільш радикальні зміни в системі державного управління пропонують представники УНР: «Зосередження реальної влади в Кабінеті Міністрів у прем'єр-міністра та міністрів, а не обслуговуючого їх апарату. Обмеження повноважень Президента щодо формування Уряду. Чітке розмежування повноважень між Президентом, Парламентом та Кабінетом Міністрів. Регулювання законом діяльності Адміністрації Президента, обмеження її функцій до рівня служби, що забезпечує виконання Президентом його конституційних обов'язків. Розширення повноважень Парламенту щодо контролю над діяльністю виконавчої влади». Конгрес Українських Націоналістів вирішення проблеми ефективності влади вбачає у «скороченні роздутого адміністративно-управлінського апарату, скасуванні номенклатурних привілеїв чиновництва».*

*Не залишилися без уваги і питання організації місцевих органів влади та місцевого самоврядування. На думку ЛПУ, «самоврядування — одна з найважливіших складових відкритого суспільства і демократичної правової держави». Провести чіткий «розподіл функцій державного управління та місцевого самоврядування на основі Конституції України та Європейської Хартії про місцеве самоврядування» пропонують ЛПУ, Народний Рух України (який, окрім того, вказує на «чітке розмежування власних та делегованих повноважень органів самоврядування»), ВУ, партія «Реформи і порядок», «Солідарність».*

---

## 2) ВИБОРЧИЙ БЛОК ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ «ВИБОРЧИЙ БЛОК ЮЛІ ТИМОШЕНКО»

Дата реєстрації: 02.12.2001

Склад: Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»;  
Українська народна партія «Собор»; Українська  
республіканська партія; Українська соціал-  
демократична партія

Місцеві організації партій блоку:

регіональних — 107; районних, міських — 1296

**Питання адміністративної реформи в програмі блоку фактично не висвітлюється.** Деякі тези програми можна розуміти як визначення напрямку адміністративної реформи, але її аналіз в цілому доводить, що це не так. Лідер блоку без перебільшення є представником політичної еліти країни, та питання адміністративної реформи ніяким чином у програмі блоку не диференційоване.

Можна зробити припущення, що питання адміністративної реформи розглядаються в розділі «Політичне життя». Як головний конфлікт визначено «злиття влади і капіталу в антинародний конгломерат, який, володіючи ЗМІ, фінансами й адміністративним ресурсом, проводить у життя власні інтереси, що суперечать інтересам суспільства. Люди не можуть вплинути на якість свого життя». Здобутки, які отримують люди від проведення політики блоку (реформ) в програмі, визначені в самому загальному вигляді: «Кожна людина отримує комфортабельне житло, повноцінне харчування, транспортні засоби, предмети побуту не під кінець життя, а в молодості — за рахунок підвищення оплати праці та відновлення всеохоплюючого довгострокового пільгового кредитування населення». **В програмі не поставлене питання самообмеження держави, але в певному вигляді висловлено думку про відповідальність влади: «Внесемо зміни до Конституції, які розумно збалансують права та обов'язки гілок влади, передбачимо в законах процедуру імпичменту (відкликання) для всіх недобросовісних виборних осіб».** Також в програмі блоку наявні положення, які можна розглядати як план певних кроків: «Організуємо ефективну систему навчання людей тому, як здійснювати владу. Зробимо парламентську опозицію повноцінним державним інститутом контролю суспільства над владою. Опозиція одержить право формувати керівництво державних органів контролю за дотриманням законності й фінансової дисципліни, ключових комітетів Парламенту... Розірвемо фінансовий зв'язок влади і капіталу. Зробимо так, щоб владою управляв не капітал, а народ. Частина існуючого прибуткового податку спрямовуватиметься безпосередньо громадянином на рахунок обраної ним партії (блоку) — зі зменшенням для нього загального обсягу податку».

**Хоча питання децентралізації влади чітко не визначено, вказано на необхідність забезпечення «розвитку реального місцевого самоврядування».** В цілому можна вважати, що в програмі наявна певна орієнтація на «послуги громадянам», але вона не має чіткого окреслення і

може вільно тлумачитися. В блоці «Правова сфера» достатньо чітко визначено напрями та кроки судової реформи, але відсутні аналогічні положення щодо питань адміністративної реформи». Відповідно в програмі блоку відсутній порядок реформування державної машини та не визначені бар'єри, які стоять на заваді адміністративної реформи. Відсутні визначення ролі організацій громадянського суспільства. Самообмеження держави не визначено. За програмою передбачається, що виключно опозиція буде противагою діючій владі, а людина матиме вплив на опозицію тільки через фінансування політичних партій.

*Так, «проведення ефективної адміністративної реформи, яка зруйнує існуючу стару номенклатурно-чиновницьку владу», в своїй програмі пропонує «Батьківщина». Причому ця пропозиція супроводжується планом дій: «посилення ролі Уряду. Повновладний статус Кабінету Міністрів як єдиного вищого органу виконавчої влади. Ліквідація усіх неконституційних адміністративних структур, обмеження одноосібної влади Президента». На обмеженні прав Президента «який має бути главою держави, виконувати роль консолідуючого чинника нації, а не втручатися в дії законодавчої, виконавчої і судової влади» наполягає «Собор», програма якого навіть пропонує механізм призначення вищих посад: «вищою посадовою особою системи виконавчої влади має стати прем'єр-міністр, за пропозицією якого затверджується склад Кабінету Міністрів. У разі висловлення Парламентом вотуму недовіри новопризначеному Уряду він іде у відставку. Якщо Парламент висловив вотум недовіри Уряду і протягом трьох діб після цього не затвердив нового прем'єра або висловив вотум недовіри Уряду більше двох разів на рік, або не затвердив бюджет, поданий Урядом у встановлені строки, Президент зобов'язаний розпустити Парламент і призначити нові вибори».*

*Не залишилися без уваги і питання місцевої влади: «Собор» пропонує «передачу найбільшої компетенції, найбільших можливостей та найбільшого фінансового забезпечення до органів місцевого самоврядування»; «Батьківщина» — сприяти «розвитку всіх форм місцевого самоврядування, виходячи із інтересів України та відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування». Програма Української соціал-демократичної партії вказує на потребу «проведення муніципальної та адміністративної реформи системи місцевої влади», вказуючи, що необхідно забезпечити «матеріально-фінансову незалежність територіальних громад шляхом реформування... міжбюджетних відносин...», провести «чітке розмежування владних повноважень між Радами та місцевими державними адміністраціями», а також пропонується запровадити механізм «паритетних взаємин між місцевою владою, приватним сектором та недержавними громадськими і політичними організаціями». Головним шляхом формування громадянського суспільства вважається розвиток самоврядних територіальних громад.*

---

### 3) ВИБОРЧИЙ БЛОК ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ «ЗА ЄДИНУ УКРАЇНУ!»

Дата реєстрації: 15.12.2001

Склад: Аграрна партія України; Народно-демократична партія; Партія промисловців і підприємців України; Партія регіонів; Політична партія «Трудова Україна»

Місцеві організації партій блоку:

регіональних — 133; районних, міських — 2412

Питання адміністративної реформи мають певне місце у програмі блоку. З деяким припущенням можна стверджувати, що питання адміністративної реформи розглядаються у програмі блоку як окрема проблема. Програма-мінімум концентрується навколо тези «демократія»: «Демократія в Україні утвердилась як система державного устрою... Водночас недосконалість політичної системи, низький рівень довіри до політичних інститутів стримують національний прогрес. Ми проти «демократії для обраних», підпорядкування демократичних інститутів і цінностей клановим і олігархічним інтересам». Таким чином, вказується на основний недолік існуючого стану — недосконалість політичної системи та низький рівень довіри до політичних інститутів. **Безпосередньо про недоліки самої системи управління в програмі не йдеться. Відповідно в програмі нічого не говориться про функції і способи роботи державних установ, самообмеження держави.** Програма наводить наступні головні кроки по реформуванню системи управління: «подолання відчуження людини від влади та сприяння активній участі громадян у державному житті; формування політичної більшості як основи продуктивної взаємодії законодавчої і виконавчої влади; утворення парламентської більшості, яка нестиме повну відповідальність за результати економічного та соціального розвитку, якість законодавчого процесу; систему політично відповідальної влади, забезпечення взаємодії держави, політичних партій, громадянського суспільства». Блок виступає «за прискорення адміністративної та судової реформи, громадський контроль за державним апаратом».

У програмі подано ряд положень, які вказують на необхідність проведення реформи державного управління, але незрозуміло, як досягти реалізації цих положень та як визначити, що задекларовані цілі досягнуто, які практичні здобутки отримають громадяни від реалізації цих положень.

Щодо децентралізації влади, то в програмі блоку, з одного боку, наголошується на «відстоюванні» регіональних інтересів, а з іншого — попереджається про недопущення «регіонального егоїзму». Аналіз тексту щодо політики «регіонального єднання» призводить до висновку, що це необхідний місток до ідеї щодо створення другої палати Парламенту — палати Регіонів: «Регіони — це перш за все люди, а не формальна географічна або адміністративна одиниця». При цьому, оскільки мова не йде про виборність голів

облдержадміністрацій, то незрозумілими є принципи, за якими буде формуватися ця палата. Також ні слова не сказано про те, що реалізація цієї ідеї потребує перегляду Конституції України: «Ми за повноцінну участь регіонів у загальнодержавній політиці, за створення Палати Регіонів — другої палати Верховної Ради України». Для блоку дієва регіональна політика — це «гармонізація інтересів центру і регіонів».

**В програмі значне місце приділено терміну «громадянське суспільство».** Так, у ній наголошується, що «Стратегічний пріоритет блоку «За єдину Україну!» — утвердження правової держави і розвиненого громадянського суспільства. Не може бути дієздатної держави без участі громадян, які вміють контролювати владу і спонукають її діяти в інтересах суспільства». **Запропоновано такі механізми: «сприяти (!?) всебічній реалізації конституційних прав громадян, ... налагоджувати постійний діалог між владою і суспільством».** Також у програмі сказано як про громадянський контроль за державним апаратом», так і про «державну підтримку громадських об'єднань, неурядових організацій і громадських фондів». Але незрозуміло, у якому напрямі повинні розвиватися і реалізовуватися ці положення. Можна стверджувати, що хоча формально в програмі блоку і наявне поняття «громадянське суспільство», але реальне розуміння лідером блоку В. Литвином громадянського суспільства, яке знайшло відображення у його статті «Громадянське суспільство: міфи та реальність» («Факти», 19 січня 2002 року), далеке від проголошених у програмі блоку положень і спричинило масову публічну дискусію, яка продовжується й досьогодні.

*Хочеться згадати про механізми організації державної влади, які містяться в програмах окремих партій виборчого блоку. Так, програма Аграрної партії України містить таке рішення: «Президент є головою виконавчої влади. Оновлення після обрання Президента вертикальних і горизонтальних структур представниками партій, які несуть політичну відповідальність за дії свого лідера на цій посаді». Народно-демократична партія пропонує утвердити «конструктивну взаємодію законодавчої і виконавчої гілок влади, практики їх цивілізованих відносин у межах правового поля». Партія промисловців і підприємців України (ПППУ) зазначає необхідність «підвищення потенціалу Уряду у прийнятті політичних рішень та реформуванні адміністративних структур через створення чіткої владної вертикалі», а Партія регіонів пропонує посилити «парламентський контроль за діяльністю Уряду; забезпечення ролі партій як ефективного посередника між суспільством і державою, центром та регіонами».*

*Що стосується місцевих органів влади, то Народно-демократична партія, наприклад, пропонує передачу «центральною владою частини повноважень нижчим рівням влади — регіональним, місцевим» (разом із ПППУ) та «запровадження в діяльність органів місцевого самоврядування принципів, які забезпечують норматив-*

*ну упорядкованість, прозорість, відкритість, підзвітність і відповідальність перед місцевою громадою». Натомість партія «Трудова Україна» має намір сконцентрувати свої дії на «підвищенні самостійності (фінансової, матеріальної, організаційної) та відповідальності регіональних та місцевих органів влади».*

#### **4) КОМУНІСТИЧНА ПАРТІЯ УКРАЇНИ**

Дата реєстрації: 05.10.1993

Місцеві організації партії:  
регіональних — 27; районних, міських — 650

**В програмі партії питання адміністративної реформи знайшли певне, хоча і вкрай незначне відображення.** Програма наводить такі цілі партії: **«Відродити народовладдя, контроль трудящих за діяльністю владних структур. Придушити корупцію і злочинність».** Вона ставить такі першочергові завдання: **«Скорочення, здешевлення і декорумпованість державного чиновницького апарату».** За текстом програми саме такі дії дозволять досягти наступної мети: **«Перетворити Україну на парламентсько-президентську республіку».** В програмі не визначено типи здобутків для громадян від успішної реалізації адміністративної реформи крім загальних комуністичних ідеологічних постулатів. **Проблема децентралізацій не розглядається. Проблеми самообмеження держави не визначено.** В програмі чітко на недоліки існуючої системи управління не вказується, крім «диктату і «послуг» американської адміністрації, Міжнародного валютного фонду, інших фінансово-політичних спрутів». Після перемоги на виборах пропонується зосередити зусилля на «утвердженні в державі порядку і відповідальності. Господарями життя стануть трудівники, а не злодії і кримінальні «авторитети». Закон буде один для всіх — рядового громадянина, банкіра і міністра». Що стосується громадських організацій, то пропонується «підвищення їх ролі, а їх авторитет і вплив буде визначатись ступенем підтримки трудящих, суспільною користю, ефективністю діяльності». Щодо місцевого рівня, то пропонується запровадити «чіткий розподіл компетенції і відповідальності центральних і регіональних органів у здійсненні функцій державної влади».

#### **5) СОЦІАЛ-ДЕМОКРАТИЧНА ПАРТІЯ УКРАЇНИ (ОБ'ЄДНАНА)**

Дата реєстрації: 01.07.1996

Місцеві організації партії:  
регіональних — 27; районних, міських — 762

Відповідно до програми мета партії — **«забезпечення рівних можливостей і життєвих шансів у реалізації соціальної активності й творчого потенціалу для всіх громадян».** **Як основний критерій реформ про-**

---

**грама партії визначає: «Суспільна злагода — найважливіший критерій успішності і реформ, і дій влади в цілому».**

Адміністративна реформа в програмі партії достатньою мірою сприймається як окреме питання.

Мінімальна ідея адміністративної реформи програми — **відповідальність влади перед суспільством та «справедливі» закони.** Так, програма стверджує: «Ми маємо унеможливити трансформацію України у «тіньове суспільство», життя якого регулюється поза правовим полем. Це завдання може бути розв'язане тільки одночасно зі створенням механізмів відповідальності влади перед суспільством. Зв'язок у ланцюгу: «суспільство — партії — представницькі органи — виконавча влада» забезпечать контроль суспільства над владою, реальний поділ влади, пріоритет суспільних інтересів». Також програма визначає, що «головний інструмент реалізації програми — розроблення законів, справедливих, здійснимих і зрозумілих. Дія законів має бути невідвратною, і в цьому влада повинна почати з себе». До недоліків державної системи за програмою можна віднести «правовий нігілізм влади, коли міркування політичної доцільності і кон'юнктури ставляться понад закон». Як пріоритети своєї діяльності партія вважає «формування політично відповідального уряду більшістю Верховної Ради», а також «створення систем стратегічного планування, що забезпечуватиме щоденну роботу держави над довгостроковими проблемами».

**«Децентралізацію державного управління, перерозподіл владних повноважень і фінансових потоків між центром та регіонами» пропонується здійснити на користь останніх.** Також зазначено необхідність широкого використання органами місцевого самоврядування різних форм «прямої демократії» — референдумів, опитувань громадян, зборів виборців тощо. Здобутки громадян від реалізації адміністративної реформи окремо не визначено. Орієнтація влади на послуги громадянам у явному вигляді не простежується. **В більшому ступені програма орієнтована на вирішення внутрішніх проблем організації влади.** Публічна частина адміністративної реформи — відповідальність влади — за програмою буде вирішуватись виключно через партії та вибори у представницькі органи. Роль організацій громадянського суспільства не визначена.

## **6) СОЦІАЛІСТИЧНА ПАРТІЯ УКРАЇНИ**

Дата реєстрації: 25.11.1991

Місцеві організації партії:

регіональних — 27; районних, міських — 652

**Передвиборча програма розпочинається з розділу «Владу — під контроль народу!».** Для цього вона пропонує: «Змінимо систему влади. Підвищимо роль парламенту і самостійність уряду. Приймемо закон про імпічмент (порядок відставки) Президента. Запровадимо прямі вибори керівників областей і районів. Очистимо владу від казнокрадів, корупції та хабарництва». Внаслідок цього за програмою



---

громадяни отримують здобутки: «Рекет бандитів, побори податківців та інших хабарників «у законі» буде ліквідовано». Уточнюється, що програма розроблена на основі законопроекту соціалістів «Засади внутрішньої і зовнішньої політики». Запропоновані в ній заходи є першочерговими зобов'язаннями партії.

**Децентралізацію влади не визначено. Самообмеження влади не визначене.** Програма не називає реальних інструментів контролю суспільства над владою, лише зазначає, що «державна і громадянська пов'язані взаємною відповідальністю за верховенство демократично ухвалених законів». Чітко сформульована роль громадянського суспільства: «своєрідна протипава державі; держава — засіб забезпечення повного самовираження особистості, обслуговуючий орган суспільства». Бар'єри, які стоять на заваді адміністративної реформи, не вказані.

## **7) ВИБОРЧИЙ БЛОК ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ «БЛОК НАТАЛІЇ ВІТРЕНКО»**

Дата реєстрації: 08.01.2002

Склад: Партія освітян України; Прогресивна соціалістична партія України

Місцеві організації партій блоку:

регіональних — 28; районних, міських — 125

В програмі вказується на такі недоліки розвитку держави: «...перш за все, через усунення трудящих від влади; по-друге, через штучне розірвання ... зв'язків із Росією і Беларуссю, руйнування спільної культурної матриці; по-третє, Україна втягнута в Міжнародний валютний фонд, і реформи здійснюються під їхні жорсткі умови та грабіжницькі кредити. Така політика впроваджується Президентом і урядами, забезпечується законодавчою базою, яку створює Верховна Рада».

**В програмі блоку питання щодо самообмеження держави не тільки не поставлене, а й, навпаки, запропоновано посилити роль держави у будь-яких сферах людського життя: «Забезпечити пріоритетний розвиток усупільнених форм власності як основи справедливого суспільства і потужних соціальних гарантій». Ці ідеї базуються на використанні блоком риторики, що саме посилення державного управління надасть можливість людям жити краще. Можна констатувати, що у програмі блоку використовуються певні тези, співзвучні темі адміністративної реформи, але вони за своїм змістом не несуть нічого, крім неприкритого популізму: «Змінити курс політичних, економічних та соціальних реформ, що передбачає: зміну систем влади та принципів виборчого права. Роботу органів влади поставити під контроль трудящих... Трудовим колективам надати право висування своїх представників в усі гілки влади... Політичним партіям і громадським організаціям — рівні права у виборчому процесі. Здійснення судової реформи, забезпечення виборності суддів — кожні 4 роки... Надання профспілкам права законодавчої ініціативи».** Відсутні будь-які тези щодо проблеми децентралізації влади.

---

Не вказаний порядок реформування державної машини та не визначені бар'єри, які стоять на заваді адміністративної реформи. Немає визначення ролі, яка відводиться в цьому процесі організаціям громадянського суспільства. За програмою вбачається, що органи влади будуть «під контролем трудящих», але механізм здійснення цього контролю не з'ясований.

## **8) ВИБОРЧИЙ БЛОК ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ «ДЕМОКРАТИЧНА ПАРТІЯ УКРАЇНИ — ПАРТІЯ «ДЕМОКРАТИЧНИЙ СОЮЗ»**

Дата реєстрації: 05.01.2002

Склад: Демократична партія України; Партія  
«Демократичний союз»

Місцеві організації партій блоку:

регіональних — 54; районних, міських — 1225

**В програмі блоку питання, які стосуються адміністративної реформи, визначено досить чітко, вони займають окреме та незалежне місце.** Програма має відповідний розділ — «Голосуймо за Закон демократії — ефективну виборну владу, відповідальну перед народом». Програма не містить визначення недоліків та негативних сторін існуючої системи управління і фокусується на ряді конкретних кроків та заходів. **Більшість з них можна віднести до сфери внутрішнього устрою влади:** «формування Кабінету Міністрів парламентською більшістю і їхню спільну відповідальність перед виборцями за результати діяльності; право Президента на розпуск Верховної Ради у разі її нездатності сформувати відповідальну більшість і Уряд парламентської більшості; правові гарантії діяльності опозиції; обмеження депутатської недоторканності, запровадження чіткого механізму відкликання депутатів усіх рівнів».

**Ряд кроків і заходів належать до сфери децентралізації влади (розвитку самоврядування):** «механізми запобігання двовладдю в регіонах (президентські адміністрації і ради депутатів в областях, містах і районах); фінансове та політико-правове стимулювання розвитку місцевого самоврядування, ...; виборність керівників місцевих державних адміністрацій з одночасним забезпеченням можливості їх відкликання».

Також в розділі «Закон демократії — права людини, порядок у суспільстві, особиста і національна безпека» запропоновано запровадити «безумовне відшкодування збитків, завданих громадянам неправомірними діями державних органів».

Це виключний перелік положень програми блоку, які стосуються адміністративної реформи. В програмі наявний певний розрив між запропонованими кроками адміністративної реформи та результатами для громадян, які від реалізації цих кроків можна очікувати. Можна стверджувати, що у плані адміністративної реформи програма носить

---

«технологічний» характер, орієнтована на внутрішні питання формування влади і взаємодії гілок влади, і практично відсутній зв'язок між цими діями та здобутками громадян, відсутня констатація та визначення того, що такі дії призведуть до отримання громадянами більш якісних державних послуг (як приклад).

Незважаючи на те, що ключовим словом програми є «демократія» та «закони демократії», які гарантують громадянам «ефективну владу, відповідальну перед народом», в програмі практично не окреслений зв'язок між громадянами та владою, крім відкликання депутатів та обрання керівників місцевих держадміністрацій. Відповідно роль організації громадянського суспільства в програмі ніяким чином не визначена. Самообмеження держави також не визначене.

## 9) ВИБОРЧИЙ БЛОК ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ «ЄДНІСТЬ»

Дата реєстрації: 29.12.2001

Склад: Партія «Соціал-Демократичний Союз» (СДС);

Політична партія «Молода Україна»; Українська партія «Єдність»; Українська партія

Справедливості— Союз ветеранів, інвалідів, чорнобильців, афганців

Місцеві організації партій блоку:

регіональних — 106; районних, міських — 663

Можна констатувати, що в програмі блоку питання адміністративної реформи знайшли певне відображення. Вона демонструє зовнішню орієнтацію питань побудови влади (на суспільство, на громаду). **В програмі визначено недоліки існуючої системи управління:** «Але нам не вистачило мудрості зберегти єдність народу і влади. Влади, сила якої змушує державу служити своєму народу. Ми дозволили віками очікувану владу передати державі та чиновнику. Тому ми сьогодні «маємо те, що маємо» — владу держави над народом замість влади народу над державою. **Держава, що має служити народу, заволоділа майном та правами свого господаря і стала володарювати**». Програма, за винятком одного речення («Виведемо на «світло» тіньову економіку, а її лідерів та ідеологів — позбавимо права впливати на владу»), не сфокусована на причинах таких наслідків, а як **основні кроки реформування системи управління пропонує розвиток місцевого самоврядування:** «Забезпечимо ефективність влади в державі за рахунок зміцнення місцевого самоврядування міст, селищ та сіл, забезпечивши використання ними не менше 60 відсотків усіх бюджетних надходжень». Наступне речення демонструє здобутки для громадян від таких кроків: «Щоб у квартирах було тепло, на вулицях — світло, а вчителі, лікарі, працівники культури, спорту та комунальних підприємств отримували достойну зарплату». Таким чином, програма в компактній формі подає основні напрями адміністративної реформи: децентралізація влади, залежність влади від народу і служіння влади народові, участь громадськості в управлінні. Проте вона чітко не відповідає, як саме буде її реалізовано, хоча основна її ідея — самоврядування — достатньо чітка та однозначна.

---

## 10) ВИБОРЧИЙ БЛОК ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ «ЗУБР» (ЗА УКРАЇНУ, БІЛОРУСІЮ, РОСІЮ)

Дата реєстрації: 31.01.2002

Склад: Партія «Світло зі Сходу»;

Партія «Союз труда»

Місцеві організації партій блоку:

регіональних — 1; районних, міських — 1

У програмі блоку питання адміністративної реформи практично відсутні. Можна стверджувати, що блок підходить до них як до другорядних, підпорядкованих питань (основна проблема блоку, яку він намагається вирішити — поновлення союзу з Росією та Беларуссю на основі пам'яті щодо «славної долі трудящих» у СРСР). Внаслідок цього в програмі наявні такі положення щодо державного управління: «В галузі економіки і управління — впровадження досвіду президента В.В.Путіна щодо підвищення керованості державою, реформування економіки, жорсткої боротьби з олігархами, підвищення ефективності природних монополій та зниження податків».

Ставлення блоку до проблем державного управління, децентралізації влади, громадянського суспільства може прояснити фрагмент програми: «Не пасивні, поважні, солідні директори, банкіри, державні функціонери, які читають газети і сплять у залі Верховної Ради (у ті дні, коли вони взагалі туди завітають), захистять ваші інтереси, а активні, наполегливі, хоробрі бійці «ЗУБРА».

## 11) ВИБОРЧИЙ БЛОК ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ «КОМАНДА ОЗИМОГО ПОКОЛІННЯ»

Дата реєстрації: 05.01.2002

Склад: Конституційно-демократична партія;

Ліберально-демократична партія України; Партія приватної власності; Українська селянська демократична партія

Місцеві організації партій блоку:

регіональних — 81; районних, міських — 504

Програма побудована на протиріччі між любов'ю до країни та зневірою у державу, яку називають «бездушною державною машиною»: «цієї державі байдуже до нас — тому і нам байдуже до цієї держави». Неefективність державної машини теж чітко прослідковується в програмі партії, адже «чиновникам цієї «держави» платять копійки — тому ми змушені утримувати їх за свої власні кошти». До програмінімум у сфері адміністративної реформи можна віднести наступні тези: «Ми вимагаємо ефективної держави — необхідно скоротити чисельність чиновництва з одночасним підвищенням їхньої зарплати до того ступеня, котрий би відповідав високій відповідальності людей,

---

службовців держави. Дешевий чиновник — у більшості випадків хабарник. А посади дорогих — високооплачуваних — чиновників мають замінитися через реальний відкритий кадровий конкурс». **Велике значення відводиться новим кадрам, оскільки старими стереотипами гальмується розвиток нашої країни:** «ми знову й знову намагаємось будувати ринкові відносини руками тих, хто ще недавно «будував комунізм». На це вказує основна мета приходу блоку до влади — поява нового покоління в державному та корпоративному управлінні. «Країна вагітна новим поколінням, яке принесе новий погляд на світ, нові підходи, нові рішення». **Питання децентралізації влади окремо не розглядаються. Поняття самоврядування використовується у програмі блоку у дуже звуженому сенсі виключно у соціальних питаннях:** «Саме тоді Україна зможе створити нову Державу — з великої літери, без лапок — ... в якій місцеве самоврядування буде здатне забезпечити гідне існування тим, хто втратив батька...»

В програмі таким чином визначено результати приходу блоку до влади: «Призначення «Команди Озимого Покоління» полягає в тому, щоб дев'ять з десяти українських родин могли дозволити собі самим заробляти на життя, платити за медицину та освіту і не замислюватися про пенсії».

Виникає враження, що конструювання програми блоку переслідувало перш за все мету справити певний емоційний вплив (наприклад: «Кожний з нас любить ту Україну, яку несе в своєму серці, але відчуває сором за її сьогодишню державу. Ми любимо нашу Країну — але нам нема за що любити «державу» нашої Країни»), і тому в програмі практично відсутні конкретні пропозиції та напрями проведення реформ (у тому числі державного управління). **Лише після здійснення комплексних перетворень в усіх сферах економіки та суспільного життя, на думку блоку, ми зможемо поважати наших політиків, називати їх «капітанами країни» й «батьками нації» та ставити їх у приклад молоді». В програмі блоку також передбачено зміну акценту на фінансування галузей економіки:** «ми вимагаємо, щоб було визнано, що безкоштовний сир буває лише в мишоловці, — ми вимагаємо, щоб освіта та охорона здоров'я були визнані інвестиційними, а не витратними галузями... Ми вимагаємо, щоб логіку «освоєння бюджету» охороною здоров'я та освітою було замінено на логіку інвестицій у конкурентоздатні кадри, ефективність котрих піддається оцінці».

## **12) ВИБОРЧИЙ БЛОК ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ «ПРОТИ ВСІХ»**

Дата реєстрації: 29.12.2001

Склад: Патріотична партія України;  
політична Партія малого і середнього бізнесу  
України

Місцеві організації партій блоку:  
регіональних — 26; районних, міських — 133

У програмі блоку визначено: «Наша ідеологія — громадянський патріотизм! Наша мета — створення середнього класу!» **В плані пи-**

тань адміністративної реформи програма блоку визначає, що «виборчий блок проти: безсоромної некомпетентної влади, брудних політиків», а також проти «беззубих, безпомічних профспілок». Окремо програма не концентрується на необхідності реформування державного управління, і, відповідно, не визначає, які бар'єри стоять на її заваді. Питання децентралізації влади ніяким чином не згадуються. Щодо напрямів розвитку, то блок виступає «За компетентну професійну владу, чисту політику». Водночас блок пропонує «незалежну Україну — економічно сильну, військово могутню, велику процвітаючу державу, в якій вільно житиметься всім громадянам, всебічну підтримку силових структур, відновлення понять «офіцерська честь», «життя заради Вітчизни». А як першочергові кроки — «зменшення адміністративного апарату на всіх рівнях влади», що і є програмою-мінімум в галузі реформи державного управління. Ніяких конкретних заходів блок не пропонує. Роль організації громадянського суспільства в програмі боку розглядається виключно через військові та силові структури. Самообмеження держави не визначене.

### 13) ВИБОРЧИЙ БЛОК ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ «РУСЬКИЙ БЛОК»

Дата реєстрації: 06.01.2002

Склад: партія «За Русь єдину»; партія «Русько-Український Союз» (РУСЬ);

партія «Союз»

Місцеві організації партій блоку:

регіональних — 56; районних, міських — 83

**Програма блоку практично не розглядає питань, пов'язаних з адміністративною реформою.** Все в програмі підпорядковано єдиній меті — союзу з Росією та Беларуссю. Блок навіть не позиціонує себе на політичній арені: «Бути руським, підтримувати «Руський Блок» — це більше, ніж розділяти яку-небудь політичну програму. Це — життєва орієнтація». **Мінімальний набір ідей щодо державного управління — «енергійне вирішення проблем, що постали перед нашим народом. Важливо, щоб вони вирішувалися по-людськи».** Блок закликає енергійно вирішувати проблеми, не вказуючи чітко, які саме способи для цього можна використовувати: «блок виступає за використання тих форм і принципів у багатоукладній економіці, що дадуть найбільший ефект для підвищення добробуту громадян». Функції та способи роботи державних установ не розглядаються. Питання щодо децентралізації влади не згадуються. Самообмеження держави не визначене. Недоліки існуючої системи управління окремо не виділяються. Основні недоліки розвитку держави — у розриві союзу з Росією та зближенні із Заходом. Як причина глибокої кризи вказується відсутність консолідації суспільства, оскільки без неї «неможливо налагодити нормальне життя держави». І на доповнення: «ідея, покладена в основу державотворення, не поєднує, а роз'єднує громадян».

---

#### **14) ВИБОРЧИЙ БЛОК ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ УКРАЇНЬСЬКА ПАРТІЯ ТА ВСЕУКРАЇНЬСЬКА ПАРТІЯ МІЖНАЦІОНАЛЬНОГО ПОРОЗУМІННЯ «НОВИЙ СВІТ»**

Дата реєстрації: 28.12.2001

Склад: Всеукраїнська партія міжнародного порозуміння «Новий Світ»; Українська партія

Місцеві організації партій блоку:

регіональних — 10; районних, міських — 3

Програма блоку побудована на єдиній емоційній ідеї батьківських почуттів. В програмі блоку не виділені питання державного управління. З певним припущенням можна питання адміністративної реформи знайти в економічній частині програми. Головні недоліки тільки констатуються: «Україна знаходиться в глибокій штучній економічній кризі, організованій і підтримуваній кримінальними фінансово-олігархічними угрупованнями». До реформування системи державного управління блоком пропонується: «Щоб підприємства, які складають геостратегічний потенціал України, були державними акціонерними товариствами з контрольним пакетом акцій, який належить державі; середні підприємства – акціонерними товариствами, контрольний пакет акцій яких належить органам місцевого самоврядування;...» Також певні пропозиції щодо реформи управління пропонуються блоком у соціальній частині програми: «Розробити закон про правову відповідальність батьків, соціальних інституцій, посадових осіб за порушення прав дітей». Роль громадянського суспільства в програмі блоку не розглядається. Мінімальний набір ідей блоку пов'язаний з отриманням соціальних гарантій та пільг для дітей і достатньо логічно проведений від дитячих садків до робочих місць на виробництві. Програма невпевнена і рясніє фразою: «За умови підтримки нашої програми виборцями зобов'язуємося ...» Децентралізація влади, роль організацій громадянського суспільства в програмі не згадуються. Самообмеження держави не визначено.

#### **15) ВСЕУКРАЇНЬСЬКА ПАРТІЯ ТРУДЯЩИХ**

Дата реєстрації: 12.04.1997

Місцеві організації партії:

регіональних – 17; районних, міських – 20

Програма партії визначає, що «Всеукраїнська партія трудящих є політичною організацією парламентського типу, створеною для участі людей праці в управлінні державними справами, відображення і захисту прав та інтересів трудящих, політичної підтримки профспілкового руху та розвитку лейборизму в Україні». Тому питання державного управління знаходять певне відображення у програмі партії. Хоча не можна вважати, що в програмі партії проблеми адміністративної реформи є окремими та незалежними, але їх принципи принаймні окреслено достатньо чітко: «ВПТ відстоює принцип контролю суспільства

---

над владою, визначаючи сутність держави як виконавця волі демократичного громадянського суспільства. Така держава повинна ґрунтуватися на ... конституційному розмежуванні сфер і компетенцій виконавчої, законодавчої та судової влад, введенні противаг і елементів стримування, організації ефективної взаємодії різних гілок влади». Програма партії визначає такі основні принципи державної влади: **«Партія ставить за мету забезпечити доступ людей праці до участі в управлінні державою; утворення такої влади, яка відображала б не вузькі кланово-корпоративні інтереси, а була владою народу, кожної людини праці. Права людини повинні бути захищені від безпосереднього втручання з боку держави»**. Але будь-яких конкретних шляхів досягнення такого устрою держави в програмі партії не наведено. Мінімальний набір ідей партії базується на експлуатації ідеї соціального партнерства. Партія не розкриває свої уявлення про функції та способи роботи державних установ. Проблема децентралізації не розглядається. Недоліки існуючої системи управління не визначені. Самообмеження держави не визначене.

На питання визначення послідовності реформування державної машини програма не відповідає навіть у загальному вигляді, в ній підкреслюється, що «головною метою ВПТ є побудова в Україні громадянського суспільства та створення соціально-правової держави». Таким чином, програма партії містить набір достатньо прогресивних тез та принципів, але не зазначає конкретних заходів, необхідних для їх втілення.

## 16) ВСЕУКРАЇНЬКА ПАРТІЯ «НОВА СИЛА»

Дата реєстрації 16.12.1999

Місцеві організації партії:

регіональних — 27; районних, міських — 228

В програмі партії чітко визначене місце адміністративної реформи: **«Держава потребує адміністративної реформи. Успадкована система влади й територіальний устрій — гальмо у будівництві Української Держави»**. Програмні положення по темі державного управління сформульовані таким чином: «Єдиним джерелом влади в державі є народ, тому партія вважає, що всі гілки влади — законодавча, виконавча і судова — мають обиратися всім народом. Всі три гілки влади збалансовані, жодна не домінує над іншими». В програмі також можна віднайти тези щодо форми правління: «За історичною традицією, найефективнішою формою державного устрою України є Президентська республіка. Президент обирається всім народом, він формує і очолює державну виконавчу владу, несе політичну відповідальність за результати її діяльності».

Питання адміністративної реформи розглядаються як окремі та незалежні. Програма у цьому питанні диференційована. Мінімальний набір ідей — президентська республіка, виборна збалансована влада, що складається з трьох гілок. Пріоритетом законодавчої діяльності **«Нової сили»** визначено **«поступове і продуктивне проведення рефор-**



---

**ми державної влади і адміністративно-територіального устрою».** Питання недоліків існуючої системи державної влади не розглядаються, але на цю тему говорять такі положення програми: «ми делегуємо у владу високопрофесійні кадри, які замінять посередності чиновницького апарату... В системі влад жоден державний службовець не може мати довічного статусу». Питання децентралізації влади чітко не визначені. Можна вважати, що певну, але невизначену ідею з цього питання закладено у фразі: «Співвідносини місцевих та державного бюджетів будуються на взаємовигідних принципах бюджетного кредитування». Містяться норми щодо адміністративно-територіальної реформи: «В основу адміністративно-територіального поділу територій повинен закладатися потенціал, що забезпечить позитивний місцевий бюджет». В програмі не визначено перешкод, які стоять на заваді реформи системи управління. Роль інституцій громадянського суспільства чітко не визначена, хоча для реалізації державотворчих принципів пропонується «консолідація продуктивних зусиль всього суспільства, кожного громадянина. Побудова багатой, могутньої держави вимагає від нас СПІЛЬНОЇ ДІЇ». Тому для партії «Нова сила» принципом є «законодавче забезпечення інститутів демократії, створення державою умов для самореалізації кожної особистості».

## **17) ВСЕУКРАЇНСЬКЕ ПОЛІТИЧНЕ ОБ'ЄДНАННЯ «ЖІНКИ ЗА МАЙБУТНЄ»**

Дата реєстрації: 30.03.2001

Місцеві організації партії:

регіональних — 27; районних, міських — 647

Преамбула програми об'єднання визначає, що «Жінки за майбутнє» об'єднують громадян України незалежно від статі, національності, соціального стану та віросповідання навколо ідеї розбудови правової держави, де основною цінністю є людина». Для політичного об'єднання політика «не боротьба за владу, а інструмент досягнення миру, загального добробуту, громадянської злагоди та стабільності, зміцнення». **Але будь-яких ідей стосовно державного управління та адміністративної реформи програма не містить.** Головні положення програми стереотипні як для об'єднань такого типу. Програмний розділ конкретних кроків об'єднання розпочинається фразою: «за умови перемоги на виборах...» та спрямовані перш за все на соціальний захист людини. Проблема децентралізації не розглядається. Самообмеження держави не визначене. Недоліки існуючої системи управління не визначені. Роль інституцій громадянського суспільства не визначена.

---

## 18) КОМУНІСТИЧНА ПАРТІЯ РОБІТНИКІВ І СЕЛЯН

Дата реєстрації: 30.03.2001

Місцеві організації партії:

регіональних — 25; районних, міських — 162

Відповідно до програми мета партії — «зміна суспільного ладу, соціалістична революція». Програма пропонує етапи боротьби, відповідно до яких на 2002–2003 рр. заплановано «самоорганізацію трудящих у боротьбі за свої права», а в період з 2003 по 2005 р. — **«відтворення системи Рад трудящих знизу доверху. Скасування посади Президента. Об'єднання в Союз слов'янських держав»**. Питання адміністративної реформи в програмі партії визначено у розділі «Парламентська та законодавча діяльність» через пропозицію прийняття законів: «Про скасування Конституції України; Про суд народу над Президентом і Верховною Радою України; Про відкликання Президента і народного депутата України; Конституції Радянської Соціалістичної України: влада — Радам депутатів трудящих; ... уряд, всі органи влади підпорядковані відповідним Радам. Про повновладдя обраних народом Рад на їхній території. Про перехід через комп'ютеризацію до системи прямого народовладдя». **Питання адміністративної реформи не сприймаються як основні**. «Парламентську» програму-мінімум можна звести до таких ідей: «державне регулювання економіки і робітничий контроль над виробництвом та розподілом» та «забезпечення інтересів трудящих».

Програма партії являє собою певний набір агресивних та провокаційних гасел, ніяким чином не пов'язаних з існуючою економічною та політичною ситуацією в країні.

Незважаючи на певну формальну структуру програми і наявність ряду ознак з питань адміністративної реформи, реальний аналіз програми партії по темі дослідження не має сенсу.

## 19) КОМУНІСТИЧНА ПАРТІЯ УКРАЇНИ (ОНОВЛЕНА)

Дата реєстрації: 09.11.2000

Місцеві організації партії:

регіональних — 21; районних, міських — 135

Відповідно до програми партії її мета — «побудова насправді справедливої суспільства, де кожна людина зможе повною мірою розкрити свої можливості та реалізувати своє право на гідне життя, де основою добробуту кожного буде чесна праця». В програмі відображені питання адміністративної реформи і визначені такі недоліки існуючої системи управління: **«Ми вважаємо, що сучасна Україна — це держава, де одноосібно панує чиновник, який сам безконтрольно привласнив право порушувати закони і моральні норми, нехтуючи інтересами народу і цілої держави»**. Аналіз ситуації у суспільстві побудований навколо такої проблеми: «При трагічному розпаді СРСР влада партійного чиновника змінилась на владу державного бюрократа, який спрямовує

---

свою роботу на своє збагачення, використовуючи надбання трудового народу».

В економічному блоці програми визначено: «Під наглядом народного контролю необхідна націоналізація стратегічно важливих, прибуткових і безпідставно приватизованих підприємств, які формують основу економічного розвитку держави». Щодо питань реформування системи управління, то в політичному блоці програми наведено механізм реалізації державної влади: «**Владу українського народу слід здійснювати через Ради народних депутатів різних рівнів, надавши їм статусу законодавчої та виконавчої влади, яка буде підпорядкована контролюючим структурам, створеним народом.** Повернути народові України економічний контроль через народний контроль, який буде підзвітний самому народу. Надати право, поруч з іншими владними структурами, формування законодавчої ініціативи народному контролю. Усі політичні питання мають вирішуватися виключно українськими органами влади без втручання Міжнародного валютного фонду та інших геополітичних та фінансових буржуазних організацій». Таким чином, можна констатувати, що програма-мінімум зводиться до ідеї народного контролю за владою. При цьому питання адміністративної реформи скоріш розглядаються як проблеми організації контролю, про це свідчить основне гасло партії «Через народний контроль та владу Рад — до побудови розвинутого соціалізму, до створення Радянської України — правового, економічно та політично розвинутого суспільства». Необхідно відмітити, що принцип «не людина для держави, а держава для людини» в програмі партії пов'язаний виключно з соціальною сферою. Проблема децентралізації влади в програмі не розглядається. Проблема самообмеження влади не визначена. Роль організацій громадянського суспільства не визначена.

## 20) ЛІБЕРАЛЬНА ПАРТІЯ УКРАЇНИ (ОНОВЛЕНА)

Дата реєстрації: 20.05.1999

Місцеві організації партії:

регіональних — 27; районних, міських — 532

В програмі партії визначено, що «ЛПУ(о) проголошує і підтримує курс реформ, основою яких є інтереси і потреби людини». У своїй політичній діяльності ЛПУ(о) керується принципами «гармонійного збалансування інтересів особистості і суспільства, всебічного суспільного прогресу шляхом реформ». Метою лібералів є створення правової держави, що можливе за умови розвинутого громадянського суспільства. Що стосується адміністративної реформи, в програмі партії визначено, що партія «...надає виключного значення регіональній політиці держави і вважає: сильні регіони — сильна держава. Виступаємо за надання органам місцевого самоврядування повноважень, що дали б можливість реально реалізувати потенціал регіонів». В області управління запропоновано «скасування адміністративних та командних функцій управління гуманітарною

---

сферою». Типи здобутків для громадян від реалізації адміністративної реформи окремо не визначені, крім загального здобутку: «Центром всієї теоретичної і практичної діяльності ЛПУ(о) є інтереси кожної людини, її свободи і права, її вільний розвиток».

Щодо громадянського суспільства, то в програмі партії сказано: партія «переконана, що правова держава створюється розвинутим громадянським суспільством, а разом вони утворюють єдину демократичну і політичну систему». На основі програмних положень в майбутньому не можна буде оцінити ступінь виконання запропонованих напрямів та кроків програми. Програма-мінімум побудована навколо ліберальної ідеї: «Особистість, її права та свободи — найвища цінність..., права особистості є первинними щодо прав будь-яких надособистісних утворень».

## 21) НАРОДНА ПАРТІЯ ВКЛАДНИКІВ ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Дата реєстрації: 01.02.2000

Місцеві організації партії:

регіональних — 22; районних, міських — 25

Відповідно до програми партії, її метою є «...пріоритет людини та найважливіших людських цінностей — добра, любові та моральності». Партія виступає за проведення реформи «для більшості, а не для вузького прошарку, націленого на швидке збагачення». Метою реформи є «реальні зміни в державній політиці, перетворення її в політику, яка виражає інтереси більшості населення країни», причому «політика повинна бути передбаченою. Будь-який експеримент у політиці — це експеримент на людях». **Питання адміністративної реформи можна прослідкувати в програмі партії через призму корупції. Партія ставить перед собою найближчим завданням «протиостояння корупції і розкраданню державних коштів. У розділі «Корупція — це національна зрада» подано перелік першочергових дій, серед яких: «Ми за контроль державою прибутків щодо реальних витрат. Не допустити до влади тих людей, які не виправдали довіру народу. Створення атмосфери нетерпимості до корупції, розробка спеціальних антикорупційних програм, проведення показових судових процесів, удосконалення антикорупційного законодавства». Гаслом програми є здійснення повороту у політиці держави, «поворот у свідомості суспільства — від індивідуалізму до суспільно солідарних дій». Програма не містить недоліків існуючої системи управління. Проблема децентралізації не розглядається. Питання самообмеження влади не розглядаються. Питання адміністративної реформи не мають чітко вираженого характеру. Заплановані напрями не можуть бути кількісно оцінені. Відсутня об'єктивна база для оцінки результатів виконання програми (або її фрагментів). Роль організацій громадянського суспільства не визначена.**

---

## 22) ПАРТІЯ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО ОБ'ЄДНАННЯ ЛІВИХ «СПРАВЕДЛИВІСТЬ»

Дата реєстрації: 18.05.2000

Місцеві організації партії:

регіональних — 27; районних, міських — 305

Програма визначає мету партії: «Наша мета — людина, владу — на службу їй». Визначено, що «партія стоїть на платформі конструктивної опозиції, виходячи при цьому з головних засад наукового соціалізму». Недоліки існуючої системи характеризуються як «свідомі дії кланово-олігархічних кіл, що утворилися на початку 90-х років і вирости з продажної партноменклатури та криміналітету з метою пограбування спільно надбаного народного добра для власного збагачення». В програмі зазначено, що «влада, яка довела країну до такого жалюгідного стану, повинна бути змінена. І починати потрібно з Парламенту. До влади, як у більшості цивілізованих країн, повинні прийти сучасні, патріотично налаштовані і відповідальні за долю людини і держави ліві сили». Програма пропонує як мінімум «...обрати чесну, відповідальну і підконтрольну народові владу». **Стосовно адміністративної реформи визначено, що партія виступає за «...повне народовладдя, повернення дійсної, а не бутафорської влади Радам народних депутатів, надання їм права формування виконавчих структур та контролю за їх діяльністю. Ми за законодавче обмеження повноважень інституту Президентства, трансформування України в парламентсько-президентську республіку».** Питання місцевих органів влади можна віднайти в частині, яка стосується економічних відносин, хоча «право регіонів формувати бюджет «знизу догори» можна реалізовувати різноманітними способами.

## 23) ПАРТІЯ ЗЕЛЕНИХ УКРАЇНИ

Дата реєстрації: 24.05.1991

Місцеві організації партії:

регіональних — 27; районних, міських — 436

Партія своїм девізом має: «Мислити глобально — діяти локально». За самовизначенням партія є «носієм нової концепції екологічного розвитку в умовах постіндустріального суспільства». Питання адміністративної реформи висвітлені в розділі «Людина. Суспільство. Держава»: **«Держава для людини, а не людина для держави. За реальний громадянський контроль над владою. За формування персонального складу Кабінету Міністрів Верховною Радою України».** Оскільки партія виступає за «приєднання України до Європейського Союзу за умов економічної доцільності», то можна вважати, що вона відстоює ідею запровадження європейських стандартів у систему державного управління. Також партія підтримує реалізацію таких засад,

які можна віднести до державного управління: «За зміцнення засад парламентаризму і багатопартійності. Проти авторитаризму і тоталітаризму. За обмеження недогортканності народних депутатів». Можна зробити висновок, що проблеми адміністративної реформи посідають певне місце в програмі партії. Формально вони виступають як окремі проблеми. Програма не містить недоліків існуючої системи управління, їх можна прослідкувати із тих напрямів, за реалізацію яких виступає партія. **Хоча проблеми децентралізації чітко не сформульовані, але вони є складовою принципу щодо «дотримання принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування».** В програмі блоку відсутній порядок реформування державної машини та не визначені бар'єри, які стоять на заваді адміністративної реформи. Роль організацій громадянського суспільства визначено таким чином: «за участь громадських організацій у вирішенні суспільно значущих проблем». Щодо прозорості та доступу до інформації, то партія виступає тільки «за доступ населення до повної інформації про стан довкілля» та «за прозорість функціонування ринку капіталів». Стосовно корупції партія пропонує «її подолання економічним шляхом». Здобутки громадян від реалізації програми партії не визначені.

## 24) ПАРТІЯ «НОВА ГЕНЕРАЦІЯ УКРАЇНИ»

Дата реєстрації: 13.12.1999

Місцеві організації партії:

регіональних — 20; районних, міських — 14

За положеннями програми партії її мета — йти європейським шляхом для «створення унікальної, заможної, авторитетної і впливової української держави, що базуватиметься на заможності та поважності її громадян». В плані питань адміністративної реформи програма містить окремий розділ «Побудова громадянського суспільства», в якому визначені такі першочергові завдання: «1) Прийняти Закон «Про більшість і опозицію». **Забезпечити парламентський контроль за діяльністю виконавчої влади;** 2) **Забезпечити можливість здійснювати контроль за діяльністю влади з боку платників податків.** 3) **Усі рішення виконавчої влади, що носять конкретний розпорядчий характер, повинні прийматися тільки з персональною відповідальністю.** 4) **Забезпечити прийняття Закону «Про матеріальну та процесуальну відповідальність виконавчої влади»,** що регулює відповідальність виконавчої влади. 5) **Забезпечити пряме перепідпорядкування Уряду Президенту для ліквідації двозначності (і безвідповідальності) діючої системи виконавчої влади.** 6) **Забезпечити механізм політичної відповідальності».** Також у розділі «Європейській поступ у економічній та соціальній політиці» вказано: «**ввести судову відповідальність за невиконання державою зобов'язань перед своїми громадянами**». Також пропонується прийняти Закон «Про лобіювання», що створить механізм публічного узгодження інтересів роботодавців, найманих працівників, органів державної влади та інших соціальних груп суспільства». Не залишилось непоміченим питання кадрів: «забезпечити механізми відновлен-

ня еліт і ротації кадрів у системі органів державної влади». Головний девіз програми партії: «Ми перевернемо піраміду влади: держава повинна служити народу, а не народ — державі!»

Таким чином, питання адміністративної реформи в програмі партії займають окреме та незалежне місце. Позиція достатньо диференційована. **Перш за все питання адміністративної реформи сконцентровано навколо питань відповідальності.** Як демонстрацію ідеології самовідповідальності в програмі визначено, що партія «... бере на себе обов'язок постійно, кожного місяця, широко, через національні ЗМІ звітувати перед Народом України про виконання прийнятих на себе зобов'язань, про найближчі плани і проекти...» Це положення можна розглядати як конкретний механізм публічного інформування про свою діяльність.

Здобутки, які отримують громадяни від реалізації програмних положень, фактично є метою партії щодо забезпечення «заможності та поважності ... громадян». **Питання децентралізації влади не розглянуте. Питання самообмеження влади не відображене.** Недоліки та негативні сторони існуючої системи управління не конкретизовані. В програмі не визначені перешкоди, які стоять на заваді реформи системи управління. Незважаючи на наявність розділу «Побудова громадянського суспільства», в програмі роль інституцій громадянського суспільства не визначена.

## 25) ПАРТІЯ РЕАБІЛІТАЦІЇ ТЯЖКОХВОРИХ УКРАЇНИ

Дата реєстрації: 22.12.1994

Місцеві організації партії:

регіональних — 24; районних, міських — 223

Програма партії базується на «ноу-хау» — нових формах у ринкових взаємовідносинах (благодійність)». Партія пропонує працювати за наступною формулою: «Богу Богово — Кесарю Кесарево» — підтримка тієї Влади, яка при владі — Президента України». В програмі не зазначені недоліки існуючої ситуації. Фактично план дій по реформуванню системи державного управління представлено у вигляді таких заяв: «Зробити Україну безподатковою країною... забезпечення прожиткового мінімуму кожному громадянину із розрахунку 900 доларів США в місяць. Партія має реальний матеріальний потенціал для виконання цієї програми», але ці ідеї проголошені без визначення механізмів їх реалізації.

## 26) ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ВСЕУКРАЇНСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ ХРИСТІЯН»

Дата реєстрації: 20.04.1998

Місцеві організації партії:

регіональних — 9; районних, міських — 34

Передвиборча програма партії сформульована у вигляді тези: «Жити, працювати, вчитися за Біблією! Кожній людині — вищому творінню Гос-

---

подньому — віру, добробут, порядок!» Таким чином, у програмі партії відсутні ідеї з теми дослідження.

## 27) ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ЯБЛУКО»

Дата реєстрації: 02.11.1999

Місцеві організації партії:  
регіональних — 27; районних, міських — 470

Ти знаєш, що ти Людина?  
Ти знаєш про це чи ні?  
Усмішка твоя — єдина,  
Мука твоя — єдина,  
Очі твої — одні.  
Більше тебе не буде...  
Завтра на цій землі

Інші ходитимуть люди,  
Інші кохатимуть люди —  
Добрі, ласкаві й злі.  
Сьогодні усе для тебе —  
Озера, гаї, степи.  
І жити спішити треба,  
Кохати спішити треба —

Гляди ж, не проспи!  
Бо ти на землі — Людина,  
І хочеш того чи ні —  
Усмішка твоя єдина,  
Мука твоя — єдина,  
Очі твої — одні.

Програму партії не можна проаналізувати по темі адміністративної реформи.

## 28) СЕЛЯНСЬКА ПАРТІЯ УКРАЇНИ

Дата реєстрації: 12.01.1993

Місцеві організації партії:  
регіональних — 27; районних, міських — 462

Програма партії має неструктурований вигляд та побудована на перерахуванні ряду ідеологічних гасел. **Питання адміністративної реформи практично не розглядаються.** Партія пропонує відновити принцип, за яким суспільство житиме далі — «держава працюватиме на благо народу. А не виживатиме за його рахунок». В програмі пропонується побудувати солідарне суспільство соціальної справедливості, яке ґрунтується на соціалістичних цінностях. Пріоритетом повинно стати «задоволення потреб людини праці». Питання держави і влади розглядається в «солідарному суспільстві» відповідно до



---

принципу «співробітництва з усіма суспільними силами, які визнають пріоритетність інтересів громадянина, суспільства, держави». В певному розумінні деякі вислови можна розглядати як питання адміністративної реформи, наприклад: «Ми виступаємо проти монополії на владу однієї партії, ідеології, людини. ...Держава і влада служитимуть інтересам народу і суворо каратимуть тих, хто спробує викривити цю мету. Держава гарантуватиме реалізацію принципу соціальної справедливості і захищеності». Але такі гасла не підкріплені практичними заходами. Щодо функцій, які повинні виконувати органи влади, то програма містить такі положення: «Народна влада регулюватиме всі економічні процеси в державі, підкоряючи їх потребам суспільства, вирішенню головної задачі — підвищенню рівня життя трудового народу, соціальної захищеності всіх верств населення». Програма-мінімум: «Нагодуємо і зігріємо народ!», «Ніхто не буде забутий у Солідарному суспільстві! Ми знаємо проблеми напівживої України». Питання децентралізації влади не розглянуті. Питання самообмеження влади не відображені. Недоліки та негативні сторони існуючої системи управління не конкретизовані. В програмі не визначені перешкоди, які стоять на заваді реформи системи управління.

## 29) СОЦІАЛ-ДЕМОКРАТИЧНА ПАРТІЯ УКРАЇНИ

Дата реєстрації: 04.03.1993

Місцеві організації партії:

регіональних — 20; районних, міських — 153

Мета партії: «Ми повинні вибрати такий шлях, що принесе процвітання Україні і добробут її народу. Це не просто вибір політичного союзника, якого можна в будь-який момент помінати. Це вибір на віки, вибір цивілізації, світу, в якому нам жити». **Щодо стратегії, то партія ставить перед собою завдання — «провести в Україні реформи, що зроблять можливим її вступ до Євросоюзу».**

В плані реформи державного управління партія планує «трансформувати «економіку олігархічного і бюрократичного контролю» у «вільну економіку із соціальним контролем»; перетворити політику із «механізму забезпечення кланових надприбутків» на «механізм побудови держави загального добробуту»; замінити нав'язану Україні мораль «хижацького прагматизму» системою цінностей «солідарного суспільства», а також досягти «ліквідації олігархічних монополій і запровадження «політики відкритих дверей для великого європейського капіталу» та становлення за рахунок цього в Україні нормального конкурентного середовища; обмежити бюрократичне свавілля і перейти до пануючих в Євросоюзі кейнсіанських методів регулювання економіки».

Для реалізації програми інтеграції політичної системи до Євросоюзу партія пропонує два шляхи — «санацію та модернізацію», передбачаючи такі заходи санації: «розслідування під контролем громадськості злочинів вищих посадовців; ліквідація партій —

---

**філій олігархічних угруповань; санація політичного істеблішменту; бюджетна дисципліна, громадський контроль за видатками». Головними елементами модернізації політичної системи України є: в перспективі перехід до парламентської республіки — тільки парламентська республіка здатна забезпечити в наших умовах належну відповідальність держави перед народом; встановлення механізмів публічної відповідальності політиків і посадовців; запровадження різноманітних механізмів зворотного зв'язку між політиками і виборцями; створення системи громадянської та правової освіти для виборців, політиків і посадовців».**

Здобутки, які отримують громадяни від реалізації програмних положень, фактично є метою партії щодо забезпечення «добробуту народу». Чітко це не визначено, але можна вважати, що досягти цього партія планує за рахунок вступу до Євросоюзу. Єдиним шляхом інтеграції українського суспільства в систему Європейського співтовариства є «трансформація головного регулятора міжлюдських відносин — системи цінностей». Однозначно в програмі сказано про «публічну відповідальність ... посадовців», але не визначено, яким чином це буде забезпечено. Питання децентралізації влади не розглянуте. Питання самообмеження влади не відображене. Недоліки та негативні сторони існуючої системи управління не конкретизовані. В програмі не визначені перешкоди, які стоять на заваді реформи системи управління, роль інституцій громадянського суспільства чітко не визначена.

### **30) УКРАЇНЬКА МОРЬСКА ПАРТІЯ**

Дата реєстрації: 27.03.2001

Місцеві організації партії:

регіональних — 8; районних, міських — 7

Відповідно до програми партії її створено для «формування і проведення науково обґрунтованої морської політики України». До пріоритетних напрямів діяльності партії, які можна розглядати у плані адміністративної реформи, відносяться: **«підтримка курсу на побудову правової держави і громадянського суспільства; сприяння розширенню прав регіонального та місцевого самоврядування, активний вплив на формування політичної та правової культури суспільства»**. У разі приходу до Парламенту партія обіцяє: «ми будемо засобами державної влади добиватися реалізації програмних цілей».

Здобутки, які отримують громадяни від реалізації програмних положень, фактично не визначені і опосередковано пов'язані зі становленням країни як «великої морської держави». В програмі зазначено, що децентралізація влади пов'язана із «розширенням прав регіонального та місцевого самоврядування». При цьому не ясно, що саме означає регіональне самоврядування. Питання самообмеження влади не відображені. Недоліки та негативні сторони існуючої системи управління не конкретизовані. В програмі не визначені пере-

---

шкоди, які стоять на заваді реформи системи управління. Роль інституцій громадянського суспільства не визначена.

### **31) УКРАЇНЬСЬКА НАЦІОНАЛЬНА АСАМБЛЕЯ**

Дата реєстрації: 29.09.1997

Місцеві організації партії:

регіональних — 13; районних, міських — 30

Головна ідея програми партії — «Українська нація повинна першою здійснити перехід до цивілізації вищого рівня. Її призначення — бути носієм високої духовності, передового мислення і способу життя, планетарним духовним центром». В програмі наведений певний перелік недоліків сьогодення: «УНА подолає штучні перегородки, які паралізують вільний розвиток національного організму — закритість кадрової політики, несправедливі податки і штрафи, пригнічення малого та середнього бізнесу, байдужість до розвитку освіти, науки...» В плані державного управління програма визначає, що «у сфері державного будівництва УНА буде послідовно боротися за зміцнення могутності Української держави, визначаючи такі найважливіші завдання: **«забезпечити систему підвищення рівня ефективності влади, вдосконалення системи державного управління...»** В програмі наявні певні норми, які можна визначити як ідеї щодо децентралізації влади: «Провести радикальну реформу бюджетної системи, домогтися справедливого розподілу бюджетних коштів між центром і регіонами країни, забезпечуючи соціальну спрямованість бюджетів усіх рівнів» та «УНА вважає за необхідне надати пріоритетний розвиток малим містам, прискорити розвиток міської та сільської інфраструктури», але ці ідеї не мають чітко вираженого характеру щодо їх проведення.

Здобутки, які отримають громадяни від реалізації програмних положень, окремо не визначені. Питання самообмеження влади не відображені. В програмі не визначені перешкоди, які стоять на заваді реформи системи управління. Роль інституцій громадянського суспільства не визначена.

### **32) УКРАЇНЬСЬКА ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ХРИСТІЯНСЬКИЙ РУХ»**

Дата реєстрації: 29.12.2000

Місцеві організації партії:

регіональних — 9; районних, міських — 0

В програмі визначено: «Основною метою діяльності партії є сприяння побудові в Україні християнської держави, що забезпечить відродження християнських основ суспільного життя». В плані державного управління програма визначає необхідність **«посилення президентської влади для зміцнення відповідальності за події в державі»**. Окремо програма наголошує на необхідності **«заміни в законодавстві принципу проголошення прав системою взаємозобов'язань**

---

між державою та громадянином для забезпечення можливості притягнення до відповідальності порушників закону».

Здобутки, які отримають громадяни від реалізації програми, не визначені. В програмі питання децентралізації влади не визначені, хоча пропозиція «посилення президентської влади» може тлумачитися саме як положення щодо централізації влади. Питання самообмеження влади не відображені. Недоліки та негативні сторони існуючої системи управління не конкретизовані. В програмі не вказані перешкоди, які стоять на заваді реформи системи управління. Роль інституцій громадянського суспільства не визначена.

### **33) ВИБОРЧИЙ БЛОК ПАРТІЙНИХ ПАРТІЙ «РАЙДУГА»**

Дата реєстрації: 26.12.2001

Склад: Всеукраїнська партія миру і єдності,  
екологічна партія «Захист», партія пенсіонерів  
України

Гаслом передвиборчої програми є «абсолютна рівність усіх перед Богом та перед Законом. Людина має жити як людина». В програмі чітко вказано, яку модель влади хоче бачити блок: **«Держава — для людини перш за все, а не людина для держави»**. Фактично це єдиний вислів у програмі, який стосується державного управління. Блок виступає за «реальні, а не паперові» дії в соціальній та економічній сфері, перш за все спрямовані на захист навколишнього середовища, та пропонує на законодавчому рівні ввести «найсуворішу відповідальність урядових та владних структур за дотримання необхідного рівня соціального забезпечення громадян». Також блок зазначає необхідність **«суворої відповідальності чиновників за дотримання будинків і вулиць у належних умовах, за чисті та охайні під'їзди у домівках, ..., тепло взимку у квартирах, чітку роботу ліфтів, безпеку у дворах, належну охорону поштових скриньок та спокою громадян»**.

## **ДОДАТОК 2**

---

---

### **ОЧІКУВАННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ВІД ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

---

---

---

*Документ, поданий нижче, є результатом фокус-групових досліджень, а також зустрічей з представниками різних верств громадянського суспільства, що були проведені Інститутом конкурентного суспільства. Його широко обговорювали на круглому столі «Адміністративна реформа — стан та очікування» 17 квітня 2002 року, який було проведено спільно із Центром політико-правових реформ. На круглому столі було прийнято рішення направити цей документ до Верховної Ради України.*

Суспільство очікує, що адміністративна реформа повинна проводитися в інтересах громадян України, і служіння їм має бути пріоритетним завданням виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Це означає, що в першу чергу діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб повинна бути спрямована на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян, а також на надання адміністративних послуг. Держава має відмовитися від намагання владарювати над суспільством і може втручатися у сферу приватного життя та приватної ініціативи лише у тих випадках, коли це обґрунтовується реальною необхідністю забезпечення громадських інтересів. Досягненню цих цілей повинні сприяти підвищення публічності і прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також відповідальності їх посадових осіб.

Громадські організації як представники громадян України переконані, що система державного управління повинна будуватися на таких засадах:

- 1) раціональна та ефективна система органів влади;
- 2) чиновники — «слуги народу», які усвідомлюють, що утримуються на гроші платників податків;
- 3) єдині, чіткі, зрозумілі і справедливі правила відносин між органами влади та громадянами;
- 4) невідворотність дії норм закону для всіх (в тому числі для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування);
- 5) зручність для громадян процедури одержання адміністративних послуг, високі професійні стандарти якості адміністративних послуг;
- 6) залучення громадськості до прийняття владних рішень;
- 7) реальна підзвітність і підконтрольність влади громадянам через оприлюднення звітів та інформації про діяльність органів влади;
- 8) швидкий та ефективний судовий захист прав і свобод громадян;
- 9) партнерська, паритетна і конструктивна співпраця органів влади та громадських організацій.

---

Тому під час проведення адміністративної реформи необхідно зробити такі кроки:

- а) У сфері надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування:
  - 1. Закріпити за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування надання лише тих адміністративних послуг, які держава в змозі гарантувати. Під адміністративними послугами розуміються послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за ініціативою громадян та юридичних осіб і є необхідною умовою реалізації їх прав, свобод та законних інтересів (до них належать, зокрема, видача дозволів, реєстрація, соціальні послуги: призначення пенсій та субсидій).
  - 2. Істотно зменшити кількість різних дозвільних та реєстраційних документів і водночас встановити прості, прозорі та зручні для громадян процедури одержання цих документів. Впровадити процедури, за якими громадяни подають в один орган документи, які необхідні для одержання дозволів чи для реєстрації, та одержують через деякий час оформлені дозволи чи реєстраційні документи у тому ж самому органі (так звана процедура «одного вікна»).
  - 3. Звести до мінімуму витрати часу громадян на одержання адміністративних послуг.
  - 4. Адміністративні послуги повинні бути платними лише у тому випадку, коли громадянин має вибір — користуватися цими послугами чи ні.
  - 5. Встановити стандарти якості адміністративних послуг для того, щоб громадяни мали можливість оцінювати якість надання кожної послуги.
- б) У сфері державного регулювання господарської діяльності:
  - 1. Впорядкувати контрольні функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з тим, щоб ліквідувати дублювання цих функцій і усунути необґрунтоване втручання у здійснення господарської діяльності.
  - 2. Зменшити підстави для проведення перевірок господарської діяльності громадян та юридичних осіб, а також їх кількість.
  - 3. Зменшити обсяги обов'язкової звітності.
  - 4. Запровадити в окремих секторах економіки саморегулювання, а також делегування державною управлінськими функціями недержавним інституціям (громадським організаціям, органам професійного самоврядування).
- в) У сфері захисту прав та інтересів громадян, порушених внаслідок рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб:
  - 1. Вдосконалити юридичні гарантії додержання прав і свобод громадян органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

- 
2. Підвищити ефективність і доступність для громадян адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, забезпечити принципи прозорості та неупередженості у застосуванні адміністративного оскарження.
  3. Створити адміністративні суди як систему спеціалізованих судів, які розглядатимуть справи «особа проти держави».
  4. Зробити простою і доступною для громадян процедуру визнання у судовому порядку недійсними нормативно-правових актів та інших рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.
  5. Вдосконалити процедуру оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення.
  6. Строки для оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб повинні бути розумно великими, а строки для розгляду цих скарг у адміністративному провадженні — розумно короткими.
- г) У сфері повсякденних стосунків між державним службовцем та громадянином:
1. Державні службовці та службовці органів місцевого самоврядування повинні надавати компетентні та зрозумілі для громадян письмові роз'яснення щодо застосування законодавства.
  2. Підвищити рівень компетентності, виконавчої дисципліни та ділової культури державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування нижчої ланки, які безпосередньо спілкуються з громадянами та розглядають їх звернення.
  3. Припинити практику перекладання обов'язків, виконання яких є властивим «бюрократичній машині», на громадян (наприклад, відмовитись від необхідності одержання громадянином різноманітних довідок, які підтверджують його право на одержання того чи іншого блага).
  4. Обов'язково мотивувати всі прийняті рішення та доводити таке мотивування до відома громадян.
  5. Під час провадження адміністративних справ адміністративний орган повинен забезпечити громадянину реалізацію його прав:
    - ♦ бути попередженим про початок провадження у справі, рішення у якій стосується його прав та інтересів;
    - ♦ бути вислуханим перед прийняттям рішення.
  6. Постійно усувати умови для вчинення корупційних діянь.

Важливі вигоди для громадян можуть бути одержані через підвищення прозорості публічної діяльності та розвиток інститутів громадянського суспільства. Такими вигодами є:

1. Реалізація політичної відповідальності перед громадянами осіб, які обіймають політичні посади.



- 
2. Підвищення прозорості та зрозумілості для громадян як стратегічних цілей політики, так і змісту поточної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.
  3. Вплив громадян як безпосередньо, так і через громадські організації, що представляють їх інтереси, на процес підготовки нормативно-правових актів та інших управлінських рішень.

**Для одержання цих вигод необхідно зробити такі кроки:**

1. Нормативно-правові акти, якими регулюється діяльність громадян, повинні бути доступними для них (як на стадії підготовки, так і на стадії реалізації) для проведення різних форм публічного (громадського) обговорення.
2. Вимоги нормативно-правових актів повинні бути чіткими і простими для розуміння громадян. Обов'язковою умовою має бути обґрунтування очікуваного впливу кожного проекту нормативно-правового акта на інтереси суб'єктів господарювання, населення (споживачів) та держави.
3. Державні службовці та службовці органів місцевого самоврядування повинні публічно обґрунтовувати необхідність прийняття не лише популярних рішень (наприклад, щодо підвищення розміру пенсій, введення нових видів соціального захисту), а й непопулярних рішень (наприклад, щодо запровадження нових податків, додаткових обмежень у здійсненні господарської діяльності).
4. Повинна широко оприлюднюватися детальна інформація про функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також про порядок їх роботи, зокрема, надання цими органами управлінських послуг і оскарження рішень, дій або бездіяльності цих органів чи їх посадових осіб.

Для досягнення вищевказаних результатів, серед іншого, мають бути прийняті такі законодавчі акти:

- ♦ закони «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», які на основі Конституції України врегулюють повноваження цих органів, їх організацію та порядок діяльності;
- ♦ закон «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні», який надасть можливість об'єднання територіальних громад та інші можливості розвитку місцевого самоврядування;
- ♦ нова редакція закону «Про державну службу», яка, з одного боку, підвищуватиме престиж державної служби і умови фінансового забезпечення державних службовців, а з іншого, — встановлюватиме нові вимоги щодо рівня їх професійності та якості праці;
- ♦ закон «Про підзаконні нормативно-правові акти», який впорядкує підзаконну нормотворчу діяльність органів влади;
- ♦ Адміністративно-процедурний кодекс, який врегулює процедури діяльності органів влади щодо розгляду звернень громадян, в тому числі з надання адміністративних послуг, а також впорядкує

- 
- діяльність органів влади щодо прийняття ними управлінських рішень, які зачіпають права і законні інтереси приватних осіб, в тому числі здійснення контрольних повноважень органів влади;
- ♦ Адміністративний процесуальний кодекс, необхідний для реалізації конституційних положень щодо визначення порядку оскарження у адміністративних судах рішень, дій та бездіяльності всіх органів влади, їх службових і посадових осіб;
  - ♦ Кодекс про адміністративні проступки (на заміну сьогоднішньому Кодексу України про адміністративні правопорушення).

*Громадські організації як представники громадян України будуть постійно відслідковувати ефективність кроків, які робитимуть законодавча та виконавча гілки державної влади, місцеве самоврядування для реалізації прагнень громадян, заявляти про свою позицію стосовно діяльності всіх державних інституцій, пропонувати своє бачення вирішення тих чи інших питань.*

*Перш за все буде оцінюватися якість та дієвість законів та інших нормативно-правових актів, а шляхом проведення аналізу практики їх застосування та соціологічних опитувань — реальні наслідки для громадян.*

## **ДОДАТОК 3**

---

---

### **СТРАТЕГІЯ ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

---

---

---

*Аналітична записка, подана нижче, була підготовлена в травні 1999 року на замовлення Робочої групи з проведення в Україні реформи центральних органів виконавчої влади Янушем Гонцяжем, експертом з питань адміністративної реформи Проекту «Підтримка реформування державного управління в Україні».*

## **ЕТАПИ – ВИМОГИ – ІНДИКАТОРИ ВИКОНАННЯ**

### **ЧАСТИНА 1**

#### **ПЕРЕДУМОВИ**

Цілі адміністративної реформи визначаються кінцевими завданнями економічної, політичної та соціальної реформ. Критичними напрямками реформ, які визначають завдання в сфері адміністративної реформи, є такі:

- ◆ **Економічна реформа**
  - досягнути стабільного економічного зростання;
  - покращити ефективність державного сектора економіки;
  - приватизувати державні підприємства з метою підвищення їх конкурентності та забезпечення динамічного розвитку;
  - дерегулювати економіку з метою розширення зони вільної економічної діяльності;
  - створити міцну інфраструктуру для економічного розвитку (консолідація банківської системи, розвиток ринку цінних паперів, розвиток ринку страхових послуг);
  - консолідувати державні фінанси (збір податків, покращення продуктивності та ефективності державних видатків).
- ◆ **Політична реформа**
  - побудувати інституційні засади для розвитку громадянського суспільства;
  - створити демократичну парламентську систему;
  - зміцнити політичну відповідальність органів державної влади щодо захисту інтересів громадян та ефективного досягнення цілей;
  - заохочувати громадян до участі у справах громадських організацій, регіонів, країни;
  - покращити здатність органів державної влади формулювати (розробляти) державну політику.
- ◆ **Соціальна реформа**
  - підвищити добробут населення;
  - консолідувати системи соціальних послуг (соціальне страхування та пенсійна система, система охорони здоров'я, соціальний захист);
  - покращити якість надання соціальних послуг;
  - створити сектор недержавних організацій в соціальній сфері.

Масштаб та послідовність кроків проведення адміністративної реформи залежать від заходів, які застосовуються для досягнення цілей трьох вищезгаданих реформ. Процес проведення адміністративної реформи залежить від рівня перехідних процесів.

## **ЗВ'ЯЗКИ МІЖ АДМІНІСТРАТИВНОЮ РЕФОРМОЮ ТА ПЕРЕХІДНИМ ПРОЦЕСОМ**

### **ПЕРЕХІДНИЙ ПРОЦЕС**

### **СФЕРА АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**



---

## ЧАСТИНА 2

### **ЗАПРОПОНОВАНА ПОСЛІДОВНІСТЬ ЕТАПІВ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

1. Посилення функції стратегічного планування та здатність центрального уряду розробляти політику:
  - 1.1. Інтегрування координуючих функцій в сфері розробки політики.
  - 1.2. Підсилення посади прем'єр-міністра в сфері розробки політики та політична відповідальність по відношенню до підвідомчих державних органів.
2. Спрощення функцій та структури уряду:
  - 2.1. Розмежування регулюючих та виконавчих функцій уряду.
  - 2.2. Реструктуризація центральних органів влади.
  - 2.3. Розмежування посади політиків та державних службовців в кожному державному органі. Встановлення трудових відносин між політиками та професійними державними службовцями та процедури виконання ними своїх обов'язків.
3. Покращення здатності центральних органів влади впроваджувати політику:
  - 3.1. Започаткування системи професійного управління в органах влади.
  - 3.2. Вертикальна інтеграція системи державного управління.
4. Встановлення інституцій, які забезпечують дієвість (ефективність) державного управління (незалежний аудит, установа, яка займається закупками за державні кошти)
5. Децентралізація повноважень, відповідальностей та фінансових ресурсів:
  - 5.1. Розмежування сфер між центральним урядом та органами місцевого самоврядування.
6. Створення громадських інституцій нового типу — недержавних інституцій для виконання громадських завдань (наприклад, пенсійні фонди).

## **ДОДАТОК 4**

---

---

### **СТРАТЕГІЯ ТА ПЛАН ДІЙ ПО СТВОРЕННЮ ДЕМОКРАТИЧНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

---

---

---

*Документ, поданий нижче, опрацьовувався з квітня по листопад 1999 року на замовлення Робочої групи з проведення в Україні реформи центральних органів виконавчої влади (головою Робочої групи в той час був С.А.Тигірко) за участю експертів Проекту “Підтримка реформування державного управління в Україні” (за фінансової підтримки Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії<sup>1</sup>) та Проекту ПРООН<sup>2</sup> “Сприяння проведенню економічних та соціальних реформ”. Цей документ було внесено в порядок денний засідання Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, яке було заплановано на 19 жовтня 1999 року о 14:00. Рішення про відміну засідання Державної комісії було прийнято головою комісії за кілька годин до планованого заходу.*

## **I. СТРАТЕГІЯ СТВОРЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

### **МЕТА**

Головна мета цього документа — розробити план проведення першого етапу адміністративної реформи, який ґрунтується на «Концепції адміністративної реформи», схваленої Указом Президента України №810 від 22 липня 1998 року. Реалізація першого етапу розрахована на період до 2001 року. Її повинні очолити політики та управлінці, які зуміють здійснити паралельний демонтаж існуючої державної машини та формування фундаменту нової.

Загальною метою адміністративної реформи є створення в Україні ефективної системи державного управління, яка відповідає цінностям демократичного суспільства і зорієнтована на досягнення національних цілей, що передбачає:

- ♦ запровадження принципу верховенства права, пріоритету прав і свобод людини, забезпечення потреб громадян;
- ♦ сприяння розвитку національної економіки, здатної відповісти на виклики ХХІ століття;
- ♦ створення умов для проведення державою ефективної соціальної політики.

### **ПРИНЦИПИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Реформа системи державного управління як процес глибоких змін у структурі та способі функціонування урядової машини повинна ба-

---

<sup>1</sup> Проект закінчує свою діяльність у жовтні 2002 року.

<sup>2</sup> Проект завершився в травні 2000 року.



---

зуватись на певних загальних принципах. Найбільш важливими з них є такі:

- ♦ Представники громадянського суспільства, тобто політичні партії, профсоюзи, інші громадські організації, засоби масової інформації, повинні мати право здійснювати громадський контроль процесу проведення реформи.
- ♦ Основою співробітництва з соціальними групами є залучення їх представників до дорадчих органів, які беруть участь у підготовці рішень. Практика започаткування такого процесу повинна створити розуміння питань адміністративної реформи в громадянському суспільстві та сприяти просуванню цього процесу з боку громадськості.
- ♦ Повна прозорість основних заходів проведення реформи. Державні органи, залучені до процесу проведення реформи системи державного управління, повинні бути зобов'язані публікувати в засобах масової інформації проекти змін та пояснення до них. Має бути організований процес громадських обговорень з залученням центральних, місцевих органів влади, політичних партій та інших громадських об'єднань, незалежних експертів.
- ♦ Процес проведення реформи системи державного управління має бути об'єктом постійного моніторингу щодо відповідності отриманих результатів очікуваним цілям. Органи державного управління повинні в обов'язковому порядку інформувати Президента, Верховну Раду, Кабінет міністрів, громадян про будь-які порушення чи викривлення у процесі проведення реформи або її небажані результати.
- ♦ Проекти реформування повинні бути ретельно оцінені до моменту їх запровадження за такими критеріями:
  - раціоналізація бюджетних видатків та стимулювання покращення процесу використання ресурсів;
  - створення прозорої системи підзвітності та розмежування відповідальності на всіх рівнях влади;
  - підвищення захищеності громадян та юридичних осіб від свавільних адміністративних рішень органів влади;
  - розширення доступу громадян до якісних державних послуг;
  - співставлення повноважень та можливостей надавати відповідні послуги громадянам, підвищення якості контролю на регіональному та місцевому рівнях щодо умов надання відповідних послуг;
  - розширення впливу громадян та громадських об'єднань на функціонування системи органів державного управління на місцевому та регіональному рівнях;
  - усунення обставин, які спричиняють корупцію та зловживання з боку працівників органів державної влади.

***НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ,  
МІНІСТЕРСТВ ТА ІНШИХ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ  
ВЛАДИ***

Вирішальною передумовою досягнення мети адміністративної реформи є забезпечення ключової ролі Кабінету Міністрів у системі органів виконавчої влади. Для цього необхідно посилити стратегічну спроможність Кабінету Міністрів, який повинен:

- 
- ♦ визначати програму діяльності уряду, розробляти стратегію її реалізації та здійснювати моніторинг її виконання;
  - ♦ створити правові, фінансові та соціальні умови для досягнення стратегічних цілей в сфері економіки та соціальних відносин;
  - ♦ створити більш прийнятні умови для раціонального розподілу ресурсів на ринкових засадах;
  - ♦ отримати підтримку громадян та місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування щодо програми власної діяльності і стратегії її реалізації;
  - ♦ організувати надання високоякісних державних послуг населенню.

Головною умовою ефективного управління є здатність Кабінету Міністрів встановлювати правове поле для діяльності уряду та громадян, розробляти стратегічні програми розвитку країни, що передбачає розробку ним проектів нормативно-правових актів та запровадження ефективних механізмів проходження цих документів у Парламенті.

Єдиним шляхом покращення здатності уряду виконувати покладені на нього завдання є розробка програми діяльності уряду як політичного договору партій більшості, представлених у Верховній Раді. Необхідно розширити та зміцнити політичне підґрунтя Кабінету міністрів з боку політичних партій та соціальних груп, що дасть змогу не тільки консолідувати діяльність уряду і парламенту, а й сприяти ширшому доступу пересічних громадян до інформації про урядову політику та посиленню підзвітності уряду суспільству.

Важливий напрям реформування Кабінету Міністрів — забезпечення відкритості діяльності уряду, прозорості механізмів його функціонування. Діяльність уряду повинна бути побудована на наступних засадах:

- ♦ стратегічна спрямованість;
- ♦ максимально можлива децентралізація владних повноважень, функцій та ресурсів з метою наближення діяльності органів виконавчої влади з надання державних послуг до їх кінцевого споживача;
- ♦ справедливість, неупередженість та професіоналізм як принцип роботи державних службовців;
- ♦ соціально-економічна обґрунтованість та ефективність виконання прийнятих рішень.

Створення ефективного механізму функціонування уряду передбачає розробку та запровадження нової структури Кабінету Міністрів, створення секретаріату Кабінету Міністрів, визначення нових функцій міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Створення урядових комітетів, як організаційної форми роботи Кабінету Міністрів, де буде зосереджена поточна робота з вироблення рішень Кабінету Міністрів як вищого органу виконавчої влади в Україні, сприятиме підвищенню ефективності роботи уряду та забезпеченню послідовності прийняття урядових рішень. В результаті Кабінет буде звільнений від вирішення другорядних питань і зможе сконцентрувати свою діяльність на реалізації стратегічних завдань.

---

Діяльність секретаріату Кабінету Міністрів буде зосереджена на забезпеченні роботи прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, урядових комітетів та Кабінету Міністрів. Його основною функцією буде координування законодавчої роботи уряду та координування розробки міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади проектів політичних документів та урядових програм. Сьогодні надзвичайно важливим завданням є підготовка комплексу нормативно-правових актів, які будуть регулювати взаємовідносини між секретаріатом Кабінету Міністрів, службою прем'єр-міністра та урядовими комітетами.

Віце-прем'єр-міністри як члени Кабінету Міністрів будуть очолювати відповідні урядові комітети та керувати процесом узгодження проектів нормативно-правових актів, політичних документів і урядових програм та підготовки рішень на засідання Кабінету Міністрів у визначеній сфері їх компетенцій.

Одним з найважливіших завдань реформи є підвищення ролі міністрів у виробленні та реалізації державної політики. Міністр як член Кабінету Міністрів повинен перетворитися у посадову особу, яка несе персональну відповідальність за стан справ у певному секторі державного управління і мати для цього відповідні повноваження. Саме міністр буде відігравати роль координатора діяльності усіх інших органів виконавчої влади для реалізації урядової політики у конкретному секторі. Йому буде надано право пропонувати за погодженням з прем'єр-міністром, які органи виконавчої влади необхідно створити або ліквідувати для реалізації такої політики. Міністрові також належатиме право бути головним розпорядником бюджетних коштів за результатами внутрішнього та зовнішнього аудитів щодо центральних органів виконавчої влади.

Для досягнення цієї мети необхідно побудувати систему державного управління з чітким розподілом функцій формування та реалізації політики між різними державними органами. Ідеальна модель передбачає існування двох видів державних органів: міністерств та виконавчих агентств.

Міністерства мають стати провідними органами центрального рівня, відповідальними за розробку секторної політики, підготовку нормативно-правового поля та регуляторних механізмів, необхідних для реалізації цієї політики.

Основною функцією виконавчих агентств є виконання завдань щодо реалізації певних елементів секторної політики у сфері відання відповідного міністра, надання державних послуг фізичним та юридичним особам та контроль за дотриманням законодавчих норм і стандартів, встановлених для визначеної сфери діяльності. Підставою для виконання вищевказаних завдань є угода (договір) між міністром та виконавчим агентством.

На перехідному етапі продовжуватимуть функціонувати інші центральні органи виконавчої влади, такі як державні комітети (служби) та центральні органи зі спеціальним статусом. Вони будуть виконувати щодо міністерств допоміжну роль у таких напрямках:

- ♦ допомога уряду та відповідним міністрам у розробці та реалізації державної політики на міжсекторному рівні під керівництвом прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів;
- ♦ здійснення секторної політики, розробленої під керівництвом відповідних міністрів.

На цьому етапі розпочнеться створення урядових органів як перехідних структур для запровадження системи виконавчих агентств. Правову форму такої угоди, Директивний наказ, визначено в Указі Президента України №1572 від 15 грудня 1999 року «Про систему центральних органів виконавчої влади». Для створення системи виконавчих агентств необхідно розробити відповідні нормативно-правові акти, запровадити ефективні та прозорі механізми підзвітності між міністерствами та виконавчими агентствами, а також стабільну та об'єктивну систему критеріїв оцінки їх діяльності.

Зміни на рівні вищого та центральних органів виконавчої влади мають безпосередньо торкнутися місцевих органів виконавчої влади. Перш за все це стосується реформування міжбюджетних відносин, а також створення механізму децентралізації повноважень центральної виконавчої влади на місцях. Реформа передбачає забезпечення спроможності місцевих органів влади виконувати нові функції та повноваження самостійно і разом з органами місцевого самоврядування на засадах ефективного використання бюджетних коштів відповідно до програми діяльності уряду. Необхідно розпочати роботу над розробкою комплексної програми децентралізації функцій, компетенцій та ресурсів як урядової програми, що буде охоплювати політичні, економічні, соціальні та фінансові аспекти взаємовідносин центральної виконавчої влади та органів регіональної влади і місцевого самоврядування. Програма децентралізації повинна розроблятися відповідно до основних засад та принципів регіональної політики; ці два стратегічні документи необхідно розробляти одночасно.

### **ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ**

Необхідною організаційною передумовою проведення реформи системи державного управління повинно бути створення єдиного державного органу із спеціальними повноваженнями (на час проведення реформи), який відповідатиме за її підготовку та реалізацію і буде здатний ініціювати, координувати та здійснювати моніторинг цього процесу.

З метою покращення якості надання послуг громадянам та створення більш сприятливих умов для їх діяльності необхідно провести корінні зміни в структурі, процедурах та людських ресурсах в системі державного управління. Основними завданнями при цьому є:

- ♦ розробка більш ефективних методів діяльності органів виконавчої влади;
- ♦ розвиток кадрового потенціалу, удосконалення системи навчання, призначення, просування по службі та оцінки діяльності;

Запровадження постійного спілкування з громадськістю в цілому, особливо з певними громадськими об'єднаннями, які безпосередньо

---

залучені до процесу проведення адміністративної реформи, є вкрай важливою умовою для досягнення успіху в проведенні реформи. Основним завданням при цьому є розробка напрямів і запровадження механізму взаємодії і співробітництва з громадськістю на постійній основі стосовно реформи державного управління.

Розробка детального плану щодо досягнення визначених цілей та виконання завдань, висвітлених у цьому документі, покладається на Робочу групу з проведення реформи центральних органів виконавчої влади.

### ***ЗВ'ЯЗОК З ІНШИМИ РЕФОРМАМИ***

Адміністративна реформа є складовою частиною системного реформування економіки, суспільства і держави в Україні. Її проведення здійснюватиметься в рамках цілісного пакету політичних, економічних та соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну. Тому проведення реформи передбачає плідну співпрацю Президента, Кабінету Міністрів з Верховною Радою України для досягнення цілей реформи системи державного управління.

Тісна координація діяльності основних гілок влади передусім стосується синхронізації адміністративної реформи з реформою адміністративно-територіального устрою України, муніципальною та судово-правовою реформами, реформуванням міжбюджетних та майнових стосунків, створенням та розвитком елементів громадянського суспільства, які забезпечували б публічний контроль діяльності держави, її органів і посадових осіб.

## II. ЗМІСТ ЗАХОДІВ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### I. ОРГАНІЗАЦІЯ І ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Зосередити питання реформи системи державного управління в єдиному державному органі; надати йому на час проведення реформи спеціального статусу з відповідними владними повноваженнями.
2. Передбачити витрати на реформу на наступний фінансовий рік.
3. Розробити інформаційне забезпечення проведення реформи системи державного управління на засадах відкритості.
4. Створити механізми консультування з громадськістю.
5. Інформувати державних службовців про цілі, завдання та механізми впровадження реформи системи державного управління.
6. Описати і оцінити існуючу модель взаємовідносин між центральними, місцевими органами виконавчої влади, органами.
7. Розробити і впровадити комплексну програму децентралізації та деконцентрації повноважень, функцій і ресурсів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Розробити пропозиції щодо регіонального розвитку.

### II. СТВОРЕННЯ НОВИХ ЗАСАД ФОРМУВАННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ ТА ЙОГО АПАРАТУ

#### Цілі:

- ◆ Покращити здатність уряду формувати послідовну та стабільну політику соціально-економічного розвитку країни;
  - ◆ Покращити можливість управління проведенням структурних змін у країні.
  - ◆ Підвищити політичну відповідальність членів Кабінету Міністрів та інших державних політичних діячів.
  - ◆ Відокремити політичні повноваження уряду від адміністративних повноважень державного апарату.
8. Підвищення стратегічної ролі Кабінету Міністрів (КМУ) як центру формування і реалізації державної політики у сфері виконавчої влади та посилення координаційних можливостей прем'єр-міністра як глави уряду.
  - 8.1. Розробка регламенту та процедур роботи урядових комітетів.

- 8.2. Закріплення за віце-прем'єр-міністрами функції координації діяльності у визначених секторах урядової політики, що є предметом діяльності певних урядових комітетів.
- 8.3. Зосередження роботи секретаріату КМУ у напрямі:
  - ◆ виконання функцій інформаційно-аналітичного та організаційного обслуговування роботи КМУ, прем'єр-міністра, віце-прем'єр міністрів, а також урядових комітетів;
  - ◆ відслідковування та організаційне забезпечення контролю за виконанням рішень КМУ;
  - ◆ виконання на постійній основі функції стратегічного планування та контролю за відповідністю секторної політики визначеній стратегії уряду.
- 8.4. Підготовка нового Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів.

### **III. РОЗРОБКА ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ НОВОЇ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ (ЦОВВ). ПОСИЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ РОЛІ МІНІСТРІВ ТА МІНІСТЕРСТВ**

#### **Цілі:**

- ◆ Покращити якість надання управлінських послуг фізичним та юридичним особам.
  - ◆ Розмежувати статус державних органів, відповідальних за розробку та впровадження політики, і виконавчих агенцій, які надають управлінські послуги.
  - ◆ Ліквідувати надмірний адміністративний контроль за діяльністю суб'єктів підприємництва, недержавних організацій та об'єднань.
9. Запровадження нової класифікації ЦОВВ із віднесенням до неї виключно міністерств, державних комітетів, а також визначених Конституцією та Законами України державних органів із спеціальним статусом і відокремлення від ЦОВВ урядових органів, що утворюються КМУ на основі Указу Президента № 1572 від 15 грудня 1999 року.
  10. Визначення секторів державного управління. Проведення консолідації ЦОВВ з урахуванням секторного принципу та нової класифікації ЦОВВ.
  11. Розмежування функцій вироблення державної політики, розпорядчо-виконавських функцій та функцій з надання управлінських послуг. Зосередження у міністерствах функцій розробки урядової стратегії у певних секторах державного управління.
  12. Посилення стратегічної ролі міністрів.
    - 12.1. Утвердження ролі міністрів як ключових суб'єктів формування та реалізації урядової політики.
    - 12.2. Запровадження в міністерствах посади політичного заступника міністра (віце-міністра), який допомагає міністру у виконанні його політичної функції.

- 12.3. Розмежування статусу політичного заступника міністра як державного політичного діяча від статусу інших заступників міністра як державних службовців.
13. Реорганізація роботи і структури міністерств на основі розмежування функцій міністра як політичного діяча і функцій керівника апарату міністерства як державного службовця.
- 13.1. Зосередження діяльності, завдань та функцій міністерства на забезпеченні формування і реалізації певного напрямку урядової політики, за який відповідає міністр.
- 13.2. Забезпечення кожного міністерством виконання функцій стратегічного планування у відповідному секторі державного управління і контролю за відповідністю політики в цьому секторі визначеній стратегії уряду.
14. Впровадження нової функціонально-структурної моделі кожного міністерства з урахуванням можливості підпорядкування міністру окремих урядових органів, установ і організацій. Розробка нормативно-правової бази для регулювання взаємовідносин між міністерствами та іншими центральними органами, діяльність яких спрямовується та координується.
15. Утворення урядових органів як державних установ, що надають управлінські послуги фізичним та юридичним особам. Проведення регуляторної реформи. Відпрацювання системи і процедур надання управлінських послуг.

#### IV. РОЗРОБКА БІЛЬШ ЕФЕКТИВНИХ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНИХ МЕТОДІВ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

##### Цілі:

- ♦ Створення культури державного управління, оснований на відкритості та співробітництві з громадськістю;
  - ♦ Заощадити видатки на функціонування державного управління та зменшити витрати зусиль у процесі прийняття та виконання управлінських рішень;
  - ♦ Розробити адміністративні процедури, спрямовані на задоволення потреб потенційних користувачів управлінських послуг державних органів.
16. Розробка принципів і критеріїв оцінки ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади, а також методів оцінки соціально-економічних наслідків прийняття та виконання управлінських рішень. Розробка механізмів організаційного забезпечення проведення такої оцінки на рівні уряду та ЦОВВ.
17. Підготовка програми, проведення навчання персоналу та реалізація пілотного проекту оцінки ефективності управлінської діяльності ЦОВВ.



18. Створення механізмів забезпечення відкритості управлінської діяльності та консультування з громадськістю.
19. Перегляд існуючих процедур і методів підготовки та прийняття управлінських рішень, розподілу відповідальності за їх виконання, приведення їх у відповідність до нових цілей та змісту управлінської діяльності і.

## V. РОЗВИТОК КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

### Цілі:

- ◆ Удосконалити використання кадрових ресурсів в системі державного управління;
  - ◆ Забезпечити політичну нейтральність державної служби;
  - ◆ Сприяти просуванню по службі найбільш кваліфікованих кадрів, створити механізм залучення та утримання їх в органах державного управління;
  - ◆ Поступово запровадити культуру роботи державних службовців, яка заснована на етичних цінностях демократичного суспільства.
20. Удосконалення існуючої типології посад в органах виконавчої влади.
  - 20.1. Розмежування політичних та адміністративних посад.
  - 20.2. Рационалізація існуючої класифікації посад державних службовців.
  21. Законодавче унормування і практичне відпрацювання нового організаційного механізму управління державною службою, яка буде очолюватись Урядовим секретарем. Поширення дії цього механізму на рівень ЦОВВ і місцевих органів.
  - 21.1. Визначення державного органу - єдиного працедавця для всієї державної служби.
  22. Запровадження нової системи оплати та інших умов праці державних службовців, що підвищать її конкурентноздатність на ринку праці.
  23. Удосконалення систем підготовки, призначення, випробування та оцінки роботи державних службовців.
  - 23.1. Розробка і запровадження нових процедур заміщення посад у державній службі відповідно до вимог забезпечення її політичної нейтральності та обмеження впливу на неї з боку державних політичних діячів (політиків).
  - 23.2. Вдосконалення системи пошуку та підготовки кадрів для заміщення вакансій на всіх рівнях державної служби, проведення атестації державних службовців, посилення засад конкурентності для просування по службі.
  - 23.3. Приведення програм навчання та підвищення кваліфікації державних службовців у відповідність до нової ролі державної служби у реформованій системі державного управління.

Пріоритетні напрями в законодавчій діяльності:

**1. Прийняття законів України:**

- ◆ про Кабінет Міністрів України;
- ◆ про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- ◆ про виконавчі агентства;
- ◆ про державну службу в органах виконавчої влади та їх апараті;
- ◆ про нормативно-правові акти;
- ◆ про адміністративні процедури;
- ◆ про свободу доступу громадян до інформації в органах виконавчої влади;
- ◆ про державний контроль у сфері виконавчої влади;
- ◆ про службу в органах місцевого самоврядування;
- ◆ про основні правила поведінки державного службовця.

**2. Внесення відповідних змін до чинного законодавства щодо можливостей суміщення посади міністра із статусом народного депутата.**

**3. Розробка та законодавче унормування нової системи оплати та інших умов і гарантій праці державних службовців.**

**4. Розробка та законодавче унормування процедур роботи Кабінету Міністрів, урядових комітетів, секретаріату Кабінету Міністрів та механізмів їх співпраці з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.**

### III. ЗМІСТ ТА ПОСЛІДОВНІСТЬ ЗАХОДІВ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

| Захід   | Строки виконання<br>(не пізніше ніж) |
|---|--------------------------------------|
| <b>I. ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b>  |                                      |
| 1. Створення єдиного державного органу з проведення реформи системи державного управління.                              | 04.2000                              |
| 2. Передбачення витрат на проведення реформи на наступний фінансовий рік  | 09.2000                              |
| 3. Розробка інформаційного забезпечення проведення реформи системи державного управління на засадах відкритості         | 05.2000                              |
| 4. Створення інституційних механізмів консультування з громадськістю  | 07.2000                              |
| 5. Інформування державних службовців про цілі, завдання та механізми впровадження реформи системи державного управління | 05.2000                              |
| 6. Опис і оцінка існуючої моделі взаємовідносин між центральними та місцевими органами виконавчої влади                 | 05.2000                              |
| 7. Розробка і впровадження пропозицій щодо децентралізації та деконцентрації повноважень, функцій і ресурсів            | 12.2000                              |
| <b>II. СТВОРЕННЯ НОВИХ ЗАСАД ФОРМУВАННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ ТА ЙОГО АПАРАТУ</b>  |                                      |
| 8. Підвищення стратегічної ролі Кабінету Міністрів  |                                      |
| 8.1. Розробка регламенту та процедур роботи урядових комітетів  | 04.2000                              |

|  |         |
|--|---------|
| 8.2. Закріплення за віце-прем'єр-міністрами функції координації діяльності у визначених секторах   | 04.2000 |
| 8.3. Визначення функцій секретаріату КМУ   | 04.2000 |
| <b>III. РОЗРОБКА ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ НОВОЇ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ (ЦОВВ). ПОСИЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ РОЛІ МІНІСТРІВ ТА МІНІСТЕРСТВ</b>                  |         |
| 9. Запровадження нової класифікації ЦОВВ   | 05.2000 |
| 10. Визначення секторів державного управління.<br>Консолідація ЦОВВ з урахуванням секторного принципу  | 05.2000 |
| 11. Розмежування політико-стратегічних, розпорядчо-виконавських функцій та функцій з надання управлінських послуг  | 10.2000 |
| 12. Посилення стратегічної ролі міністрів  |         |
| 12.1. Утвердження ролі міністрів як ключових суб'єктів формування та реалізації урядової політики  | 04.2000 |
| 12.2. Запровадження в міністерствах посади політичного заступника міністра (віце-міністра), який допомагає міністру у виконанні його політичної функції                | 04.2000 |
| 12.3. Розмежування статусу політичного заступника міністра як державного політичного діяча від статусу інших заступників міністра як державних службовців              | 04.2000 |
| 13. Реорганізація роботи і структури міністерств на основі розмежування функцій міністра як політичного діяча і керівника апарату міністерства як державного службовця |         |

|  |         |
|--|---------|
| 13.1. Зосередження діяльності міністерства на забезпеченні формування і реалізації певного напрямку урядової політики                    | 09.2000 |
| 13.2. Забезпечення виконання функції стратегічного планування в секторі  | 09.2000 |
| 14. Впровадження нової функціонально-структурної моделі кожного міністерства   | 12.2000 |
| 15. Утворення урядових органів як державних установ  | 06.2001 |
| <b>IV. РОЗРОБКА БІЛЬШ ЕФЕКТИВНИХ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНИХ МЕТОДІВ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b>  |         |
| 16. Розробка принципів і критеріїв оцінки ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади                                 | 08.2000 |
| 17. Підготовка програми, проведення навчання персоналу та реалізація пілотного проекту оцінки ефективності управлінської діяльності ЦОВВ | 12.2000 |
| 18. Створення механізмів забезпечення відкритості управлінської діяльності та консультування з громадськістю                             | 06.2000 |
| 19. Перегляд існуючих процедур та методів підготовки і прийняття управлінських рішень  | 06.2000 |
| <b>V. РОЗВИТОК КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ</b>   |         |
| 20. Удосконалення існуючої типології посад в органах виконавчої влади  |         |
| 20.1. Розмежування політичних і адміністративних посад   | 05.2000 |
| 20.2. Раціоналізація існуючої класифікації посад державних службовців  | 12.2000 |

|   |         |
|---|---------|
| 21. Новий організаційний механізм управління державною службою  |         |
| 21.1. Визначення державного органу - єдиного працедавця для всієї державної служби  | 12.2000 |
| 22. Запровадження нової системи оплати та інших умов праці державних службовців   | 12.2000 |
| 23. Удосконалення систем підготовки, призначення, випробування та оцінки роботи державних службовців  |         |
| 23.1. Розробка і запровадження нових процедур заміщення посад у державній службі  | 12.2000 |
| 23.2. Вдосконалення системи пошуку та підготовки кадрів, проведення атестації державних службовців, посилення конкурентних засад для просування по службі | 12.2000 |
| 23.3. Приведення програм навчання та підвищення кваліфікації у відповідність до нової ролі державної служби   | 06.2001 |

---

---

**СТРАТЕГІЯ ПРОВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

---

---

---

*Наступний раз питання підготовки Стратегії з'явилось на порядку денному, коли змінився особовий склад Робочої групи з проведення в Україні реформи центральних органів виконавчої влади. Після призначення на посаду Голови групи першого віце-прем'єр-міністра Ю.І.Єханурова в листопаді 2000 року опрацьовується наступна версія документу, яка проходить експертизу юридичних управлінь Кабінету Міністрів України та Адміністрації Президента, але так і залишається проектом, на положення якого посилались у своїх документах органи державної влади та міжнародні організації.*

## **ВСТУП**

В основу реформування системи державного управління в Україні були покладені положення Концепції адміністративної реформи, схваленої Указом Президента №822 від 22 липня 1998 року. Цей документ носить загальнополітичний характер, який визначив головні цілі та напрями проведення реформи державного управління, але для забезпечення цілеспрямованого, системного характеру ходу реалізації його положень необхідно мати стратегічний документ, який би створив взаємозв'язки між компонентами реформування, дозволив виробити конкретні заходи в часі та запровадив механізм упорядкування і скерування діяльності різних органів влади щодо впровадження адміністративної реформи.

Представлена нижче Стратегія проведення в Україні адміністративної реформи є продовженням низки нормативно-правових актів, спрямованих на прискорення проведення реформи. Це стосується наступних нормативно-правових актів: Укази Президента №1572 та №1573 від 15 грудня 1999 р. «Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади», «Про систему центральних органів виконавчої влади», Укази Президента №207 та №208 від 11 лютого 2000 р. «Про підвищення ефективності системи державної служби», «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів» та Указ Президента від 14 квітня 2000 р. «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні». Метою даного документа є створення операційної бази для їх реалізації та ознайомлення громадянського суспільства з політикою Уряду у напрямі проведення реформи системи державного управління.

## **I. ОСНОВНІ НЕДОЛІКИ ІСНУЮЧОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ**

1. За роки незалежності в Україні не вдалося створити нову дієздатну модель оптимального державного управління. До спадку радянських часів додалися помилки, допущені у цій сфері за роки



---

незалежності через відсутність системного підходу до реформування системи державного управління. Все це зробило існуючу систему державного управління неефективною, а функціонування державного апарату незадовільним. Причини цього є такими:

- 1.1. дублювання повноважень та відповідальності органів виконавчої влади, зокрема, між Кабінетом Міністрів, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади;
- 1.2. відсутність чіткої структури побудови системи центральних органів виконавчої влади та чітких критеріїв віднесення їх до тієї чи іншої категорії. Невідповідність між обсягом функцій і тією роллю, яку відіграє той чи інший центральний орган виконавчої влади в окремих сферах суспільного життя, з одного боку, та його управлінськими ресурсами, з другого, призводить до недостатньої керованості в цих сферах;
- 1.3. відсутність чіткого розподілу функцій між органами виконавчої влади, що призводить до здійснення стратегічних, виконавських і водночас суто наглядових функцій одним і тим же органом виконавчої влади. Внаслідок цього діяльність органів виконавчої влади не концентрується на виконанні ними їх основних функцій. Тобто спостерігається дублювання функцій державного управління різними органами виконавчої влади;
- 1.4. надмірна централізація процесу прийняття рішень, яка призводить до нездатності державних інституцій на середньому та нижчому рівнях системи органів виконавчої влади незалежно приймати належні рішення. Кабінет Міністрів часто розглядає другорядні питання, які цілком можуть бути вирішені центральними органами виконавчої влади, і через це не має можливості зосередитися на стратегічному плануванні та проведенні державної політики;
- 1.5. недостатньо чіткий розподіл політичних та адміністративних функцій органів виконавчої влади і відсутність визначеного механізму відповідальності за прийняті політичні рішення;
- 1.6. нечіткість та непрозорість процедур та критеріїв прийняття рішень у багатьох сферах державного управління, що призводить до адміністративного свавілля та посилення корупції;
- 1.7. недосконалість організації надання державних послуг, що проявляється в залученні до надання одних і тих же послуг одночасно кількох державних інституцій, у віддаленні процесу надання послуг від кінцевого споживача. Водночас немає чіткого розмежування між платними державними послугами та державними послугами, що повинні надаватися на безоплатній основі, а також економічного обґрунтування розміру плати за надання державних послуг;
- 1.8. надмірний бюрократичний контроль за економічною і суспільною діяльністю фізичних та юридичних осіб, який, з одного боку, обтяжує адміністративні органи численними і надто детальними процедурами, а з другого, — змушує зазначених осіб витратити час і кошти на додержання процедур сертифікації,

- 
- ліцензування, реєстрації та оформлення значної кількості інших офіційних документів, обов'язковість яких передбачена чинним законодавством;
- 1.9. незважаючи на те, що чинним законодавством встановлено право громадян на участь в опрацюванні проектів нормативно-правових актів, процедура публічного обговорення проектів досі не має системного характеру;
  - 1.10. низький рівень виконавської дисципліни державних службовців у реалізації рішень органів державної влади, що є наслідком відсутності ефективної системи підзвітності та загального контролю за роботою управлінського механізму;
  - 1.11. незадовільний якісний склад персоналу в державних органах, що негативно позначається на його навичках та кваліфікації, а також на моралі, почутті обов'язку та відповідальності. Причиною цього є відсутність належної мотивації до праці, недосконалість системи добору кандидатів на державну службу, просування по службі, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.
2. Однією із значних перешкод на шляху реформування системи державного управління є дисбаланс у взаємостосунках між громадянами та органами виконавчої влади, який дістався суспільству у спадок від епохи тоталітаризму. Ще досі домінує уявлення, що громадянин є особою, яка повинна бути повністю підпорядкована директивним вказівкам органів виконавчої влади. Немає навіть мови про партнерство між державними службовцями та громадянами. Необхідно зруйнувати цей стереотип, натомість створивши у всіх працівників державного сектора уявлення про їх роль як державних службовців та посиливши їх відповідальність за задоволення потреб суспільства. Неспрямованість державних послуг на кінцевого споживача є причиною багатьох негативних явищ у сфері державного управління, що, у свою чергу, створює труднощі у розв'язанні багатьох соціальних та економічних проблем.

## **II. МЕТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

3. Уряд України проводить широке коло економічних та соціальних реформ, які були визначені Президентом України у Зверненні до Верховної Ради у лютому 2000 року та самим Урядом у Програмі дій «Реформи заради добробуту», схваленій Верховною Радою в березні 2000 року. Ці реформи в Україні спрямовані на:
- 3.1. формування громадянського суспільства;
  - 3.2. розвиток ринкової економіки на засадах приватної власності та підприємництва;
  - 3.3. покладення в основу діяльності усіх державних установ демократичних цінностей та закріплення принципу верховенства права;
  - 3.4. застосування принципів соціальної справедливості до сучасних умов та забезпечення більш ефективного і дієвого захисту соціальних інтересів населення;

- 
- 3.5. розширення можливостей для вияву вільних, незалежних ініціатив з боку громадян в усіх сферах економічного, соціального і політичного життя.

Одним із завдань Програми діяльності Кабінету Міністрів є реформування системи державного управління. У цьому напрямі вже здійснено ряд важливих заходів, спрямованих на створення підґрунтя для проведення глибоких структурних змін (детальний перелік цих заходів наведено у додатку до цієї Стратегії).

4. стратегічною метою адміністративної реформи є створення такого механізму функціонування органів державної влади, який би повністю відповідав умовам ринкової економіки, демократичної політичної системи і громадянського суспільства та сприяв плідній співпраці з громадянами. Тому діяльність органів державної влади слід побудувати так, щоб вона відповідала реалізації зазначеної мети.
  - 4.1. для відкриття нових можливостей економічного розвитку необхідно встановити такі механізми функціонування органів державного управління, які відображали б логіку стосунків у ринковій економіці, які повинні підтримувати розвиток підприємництва та ефективно захищати права власності.
  - 4.2. Партнерство, кооперація і довіра мають стати основоположними принципами, які регулюватимуть взаємозв'язки між органами державної влади та окремими громадянами і громадськими організаціями.
  - 4.3. Завдання державного управління – працювати на благо громадян, тому задоволення потреб та сподівань громадян має бути основним призначенням діяльності усіх державних інституцій.
5. Ця Стратегія передбачає здійснення ряду заходів, спрямованих на досягнення значних змін у функціональних обов'язках, організаційних структурах, процедурах та кадрових можливостях системи органів державного управління. Ці зміни сприятимуть підвищенню ефективності діяльності органів державної влади і посиленню довіри до них з боку громадян та їх об'єднань, що, у свою чергу, створить можливості для досягнення сталого економічного зростання та людського розвитку. Адміністративна реформа є інструментом створення такої інституційної структури процесу прийняття рішень та проведення державної політики, яка забезпечить належні умови для діяльності політиків і державних службовців в усіх органах державної влади, зменшить витрачання бюджетних коштів, підвищить ефективність роботи державних інституцій.

### **III. ПРИНЦИПИ НОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МЕТОДИ ЇХ УПРОВАДЖЕННЯ**

6. Система державного управління повинна будуватися на таких принципах:
  - 6.1. консолідація стратегічних функцій управління та функцій розробки політики у Кабінеті Міністрів і в міністерствах;

- 
- 6.2. чіткий розподіл повноважень та відповідальності на всіх рівнях і між окремими органами виконавчої влади;
  - 6.3. чіткий розподіл політичних та адміністративних посад в органах виконавчої влади;
  - 6.4. децентралізація системи державного управління, яка передбачає зменшення втручання центральних органів виконавчої влади в регулювання соціально-економічних та політичних процесів з одночасним делегуванням відповідних функцій, повноважень і фінансових ресурсів на регіональний та місцевий рівні;
  - 6.5. прозорість та чіткість процедур прийняття рішень і реалізації погоджених рішень на всіх рівнях державного управління;
  - 6.6. чіткість та прозорість схем підзвітності та розподілу відповідальності кожного державного службовця на всіх рівнях державного управління;
  - 6.7. раціоналізація бюджетних витрат та стимулювання поліпшення використання фінансових ресурсів органами виконавчої влади. Чіткість схеми оцінки виконання бюджету, підзвітності та підконтрольності у використанні державних коштів;
  - 6.8. забезпечення надання громадянам державних послуг високої якості, усунення відомчих бар'єрів між органами державної влади, які надають державні послуги, та громадянами з одночасним подоланням причин, що призводять до корупції і зловживань з боку державних службовців;
  - 6.9. регулярне інформування громадян про послуги, які можуть надаватися їм з боку органів державної влади, про їх громадянські права на отримання таких послуг та про умови їх надання;
  - 6.10. впровадження критерію якості державних послуг як основного в оцінці діяльності органів державної влади та підвищення контролю за якістю надання відповідних послуг;
  - 6.11. гарантування права будь-якої особи (юридичної чи фізичної) на оскарження рішень та дій (бездіяльності) органів виконавчої влади або їх посадових осіб;
  - 6.12. партнерські відносини з громадянами та їх об'єднаннями у процесі розробки програм та конкретних рішень, а також в оцінюванні реалізації державної політики.

Наведені вище принципи повинні лягти в основу реалізації заходів з реформування системи державного управління.

7. Розробка та реалізація усіх заходів, пов'язаних з реформуванням, здійснюватиметься за такими правилами:
  - 7.1. повна прозорість заходів, що здійснюються в рамках адміністративної реформи. Органи державної влади, залучені до проведення адміністративної реформи, повинні публікувати свої програми та забезпечувати їх обговорення в засобах масової інформації. До громадського обговорення повинні залучатися центральні і місцеві органи виконавчої влади, політичні партії та громадські організації, а також незалежні експерти. Повинна бути розроблена чітка схема отримання відгуків громадськості на будь-яку урядову ініціативу, особливо якщо вони стосуються економічних,

---

соціальних або культурних інтересів якоїсь соціальної, етнічної, професійної чи територіальної групи;

- 7.2. проведення постійного моніторингу відповідності отриманих результатів діяльності органів виконавчої влади до очікуваних. Органи виконавчої влади повинні інформувати Президента, Верховну Раду, Кабінет Міністрів та громадян про будь-які порушення або погіршення у процесі реформування та про небажані результати його здійснення. Моніторинг проводитиметься регулярно, насамперед у секретаріаті Кабінету Міністрів. Уряд буде також широко висвітлювати в засобах масової інформації аналіз та рекомендації, які будуть надаватись з боку неурядових організацій та незалежних експертів;
- 7.3. покладення відповідальності за розробку концептуальних та правових засад проведення адміністративної реформи, а також за впровадження заходів, пов'язаних з реформуванням, на центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом та владними повноваженнями на термін проведення реформи. Створення підрозділу з адміністративної реформи в секретаріаті Кабінету Міністрів є першим кроком у цьому напрямі. Проте, особливо при впровадженні реформи місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, буде доцільно створити спеціальний орган з відповідними повноваженнями та ресурсами, необхідними для ефективного управління адміністративною реформою.

#### **IV. ПОДАЛЬШІ ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

8. Стратегічний напрям розвитку державного управління базується на поетапній децентралізації владних повноважень держави. Першим кроком є розмежування функцій і повноважень центральних органів виконавчої влади з метою концентрації їх діяльності на вирішенні питань стратегічного розвитку та на прийнятті рішень, що стосуються загальних норм, стандартів і регуляторних механізмів в усіх сферах економічного та соціального життя і належать до компетенції уряду. При цьому слід зосередити свої зусилля на таких завданнях:
  - 8.1. *у короткотерміновій перспективі*
    - 8.1.1. забезпечити правове визначення політичного характеру посад прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів та їх перших заступників;
    - 8.1.2. провести функціональні обстеження центральних і місцевих органів виконавчої влади з метою чіткого визначення, розподілу та делегування управлінських та регуляторних функцій;
    - 8.1.3. впровадити рекомендації, розроблені в ході функціональних обстежень центральних та місцевих органів виконавчої влади;
    - 8.1.4. внести зміни до Положень про центральні органи виконавчої влади та нормативно-правових актів, що регулюють діяльність місцевих органів виконавчої влади;
    - 8.1.5. створити організаційне підґрунтя для діалогу центрального уряду (секретаріату Кабінету Міністрів України та служби

---

прем'єр-міністра) з неурядовими інституціями, які займаються аналітичною роботою та стратегічними дослідженнями.

**8.2. у довготерміновій перспективі:**

8.2.1. посилити роль Кабінету Міністрів у стратегічному управлінні та координації діяльності уряду;

8.2.2. мінімізувати можливості для прийняття ізольованих від загальної стратегії рішень.

9. Одночасно необхідно визначити дієві процедури організації роботи Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади. У цій сфері уряд повинен зосередити свої зусилля на таких завданнях:

**9.1 у короткотерміновій перспективі:**

9.1.1. вжити заходів до прискорення розгляду проекту Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у Верховній Раді;

9.1.2. розробити концепцію Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» та на її основі підготувати проект цього Закону;

9.1.3. сприяти встановленню громадського контролю за процедурою прийняття рішень.

**9.2. у довготерміновій перспективі:**

9.2.1. забезпечити максимальне впровадження стандартів прийняття рішень, які ґрунтувалися б на визначенні кінцевої мети, обчисленні коштів і вигоди та критеріїв прозорості;

9.2.2. персоніфікувати процедури прийняття рішень.

10. Нова організація центральних органів виконавчої влади повинна бути якнайшвидше доповнена концепцією визначення нової ролі та функцій органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях. Програма адміністративної реформи передбачатиме проведення глибокого аналізу питання оптимальної організації органів місцевої влади та місцевого самоврядування з метою створення сильної і дієвої влади, спроможної автономно вирішувати численні громадські та державні справи у межах існуючих економічних та соціальних можливостей. У сфері розмежування функцій та повноважень, реорганізації системи функціонування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування уряд повинен зосередити свої зусилля на таких завданнях:

**10.1. у короткотерміновій перспективі:**

10.1.1. розробити концепцію майбутньої моделі місцевих органів виконавчої влади з урахуванням реалізації концепції децентралізації владних повноважень і визначити інституційну основу діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

10.1.2. розробити концепцію (основні засади) державної підтримки регіонів та їх депресивних регіонів;

10.1.3. визначити обсяг державних послуг, які надаватимуться місцевими органами виконавчої влади та їх установами;

---

10.1.4. розробити концепцію міжбюджетних відносин на регіональному, районному та місцевому рівнях державного управління та реалізувати її у Державному бюджеті на 2001 рік;

10.1.5. запровадити механізм моніторингу впливу реформування на Державний бюджет України на 2001 рік та адаптувати заходи реформи у разі потреби.

**10.2. у довготерміновій перспективі:**

10.2.1. розробити модель функціонування територіальних органів центральної виконавчої влади у регіонах, їх зв'язків з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

10.2.2. розробити інституційні механізми, які регулюватимуть взаємозв'язок центрального уряду (Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади) і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

10.2.3. законодавчо унормувати розподіл функцій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у зв'язку з децентралізацією владних повноважень держави;

10.2.4. визначити джерела фінансових надходжень для забезпечення формування бюджетів місцевого самоврядування;

10.2.5. пристосувати процедури прийняття рішень на рівнях місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідно до вимог і стандартів, окреслених у Тимчасовому регламенті роботи Кабінету Міністрів.

11. Однією з найважливіших складових адміністративної реформи є формування та підсилення кадрового потенціалу з метою забезпечення ефективного функціонування державної влади. Державне управління потребує кадрів, які були б висококваліфікованими, досвідченими, чесними, неупередженими та мали б належну мотивацію. Для залучення відповідних кадрів і утримання їх у державному секторі необхідно запровадити ефективну систему державної служби. У цій сфері уряд повинен зосередити свої зусилля на таких завданнях:

**11.1. у короткотерміновій перспективі:**

11.1.1. розробити концепцію розподілу між політичними та адміністративними посадами в усіх органах виконавчої влади;

11.1.2. розробити нову систему класифікації посад у державній службі;

11.1.3. установити конкретні посадові обов'язки для всіх державних службовців;

11.1.4. визначити чітку схему підзвітності для керівників та працівників виконавчих структур;

11.1.5. виробити чіткі та прозорі професійні вимоги, а також запровадити об'єктивну (неупереджену) систему оцінки кваліфікаційних якостей (атестацію), яка ґрунтувалася б саме на таких вимогах.

---

**11.2. у довготерміновій перспективі:**

- 11.2.1. удосконалити системи прийняття на державну службу та механізми просування по службі;
  - 11.2.2. реформувати систему та рівні оплати праці державних службовців;
  - 11.2.3. змінити структуру управління, планування та використання людських ресурсів у системі державної служби;
  - 11.2.4. удосконалити систему навчання та підвищення кваліфікації державних службовців;
  - 11.2.5. гарантувати політичну нейтральність державних службовців та захист їх професійного статусу.
12. У сфері створення ефективної системи планування, звітності та аудиту у секторі державного управління та місцевого самоврядування уряд повинен зосередити свої зусилля на таких завданнях:

**12.1. у короткотерміновій перспективі:**

- 12.1.1. запровадити на основі єдиного стандартного зразка систематичне звітування органів виконавчої влади про результати проведеної роботи;
- 12.1.2. розгорнути процеси, пов'язані з аналізом та оцінкою виконання обов'язків у секторі державного управління, забезпечити поширення практики проведення такого аналізу;
- 12.1.3. запровадити систему аудиту виконання обов'язків усередині державних органів.

**12.2. у довготерміновій перспективі:**

- 12.2.1. створити ефективну систему опрацювання звітів та розроблення необхідних рекомендацій;
  - 12.2.2. визначити способи впровадження рекомендацій, вироблених на основі результатів аудиту виконання обов'язків державними службовцями.
13. У напрямі проведення чіткої та передбачуваної державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності Уряд повинен зосередити свої зусилля на таких завданнях:

**13.1. у короткотерміновій перспективі:**

- 13.1.1. розробити концепцію Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності» та підготувати на її основі проект цього Закону.

**13.2. у довготерміновій перспективі:**

- 13.2.1. запровадити систему регуляторного планування та звітності центральних органів виконавчої влади.
14. У сфері впровадження ефективних форм організації надання державних послуг, наближених до громадян—споживачів таких послуг, у щоденній роботі органів виконавчої влади, утворених ними установ та організацій уряд повинен зосередити свої зусилля на таких завданнях:

**14.1. у короткотерміновій перспективі:**

- 14.1.1. запровадити стандарти діяльності державних органів;
- 14.1.2. розробити критерії та стандарти якості послуг, що надаються громадянам органами державної влади;



- 
- 14.1.3. запровадити методи оцінки ефективності діяльності усіх державних органів;
  - 14.1.4. визначити чіткі критерії віднесення державних послуг до категорії платних та тих, що повинні надаватися на безоплатній основі;
  - 14.1.5. забезпечити надання платних послуг державними органами тільки після повного встановлення критеріїв та процедур і забезпечення цих органів необхідними ресурсами.
- 14.2. у довготерміновій перспективі:**
- 14.2.1. встановити механізми підзвітності з метою дотримання стандартів роботи державних службовців;
  - 14.2.2. запровадити правовий та організаційний захист прав юридичних та фізичних осіб на оскарження адміністративних рішень;
  - 14.2.3. створити інституційну основу для поширення громадського контролю за запровадженням та дотриманням стандартів виконання роботи.
15. Розвиток партнерських відносин між органами виконавчої влади та громадянами передусім передбачає створення конкретних механізмів для реалізації конституційного права громадянина на доступ до інформації. Діяльність усіх органів виконавчої влади повинна бути відкритою та прозорою, а інформація про неї — доступною будь-якому громадянину без жодних обмежень (крім випадків, коли інформація згідно із законодавством віднесена до державної таємниці).
- 15.1. у короткотерміновій перспективі:**
- 15.1.1. розробити концепцію Закону України “Про доступ до інформації” та на її основі підготувати проект цього Закону.
- 15.2. у довготерміновій перспективі:**
- окреслити та виробити організаційні механізми, спрямовані на регулярне інформування громадян про діяльність кожного окремого державного органу.

## **V. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ**

16. Висвітлений вище обсяг основних проблемних питань, цілей та заходів не слід розглядати як виключний і повний. Ідеї, важливі для підвищення ефективності та результативності державного управління в Україні, повинні вироблятися постійно і всіма сторонами, заінтересованими в цьому процесі. Така діяльність повинна провадитись Кабінетом Міністрів (а також структурами, які надають йому експертну підтримку) у співпраці з Президентом і його Адміністрацією.
17. Проведення адміністративної реформи є основним обов'язком Уряду, але справжнього прогресу буде неможливо досягти без широкого залучення громадськості, соціальних асоціацій, професійних спілок, політичних партій, засобів масової інформації та експертних груп. Уряд підтримуватиме усі ініціативи соціального партнерства, спрямовані на розроблення ідей адміністративної реформи та покращення процесу її проведення.

- 
18. Ця Стратегія систематично переглядатиметься відповідальним урядовим органом, до неї вноситимуться поправки з урахуванням результатів громадських обговорень в ході адміністративної реформи.

## **VI. ДОСЯГНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

1. *У сфері розмежування функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади станом на 26 вересня 2000 року здійснено такі заходи:*
- 1.1. Указом Президента України від 15 грудня 1999 № 1572 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади» було запроваджено класифікацію органів виконавчої влади та чітко визначені їх функції та владні повноваження. Відповідно до цього Указу Кабінет Міністрів може утворювати, реорганізувати чи ліквідувати так звані «урядові органи державного управління», які діють у складі відповідних центральних органів виконавчої влади.
- 1.2. Постановою Кабінету Міністрів від 22 лютого 2000 р. №386 затверджене типове положення про урядовий орган державного управління.
- 1.3. Постановою Кабінету Міністрів від 17 лютого 2000 р. №339 утворені чотири урядових комітети.
- 1.4. Указом Президента від 15 грудня 1999 р. № 1574 «Про склад Кабінету Міністрів України» та постановою Кабінету Міністрів від 24 січня 2000 р. №88 «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» створений Секретаріат.
- 1.5. Постановою Кабінету Міністрів від 6 травня 2000 р. №761 затверджено Тимчасове положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України та Тимчасове положення про Службу Прем'єр-міністра України.
- 1.6. Постановою Кабінету Міністрів від 13 червня 2000 р. № 965 затверджено порядок спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів, який реалізується шляхом видання міністрами спеціальних директивних наказів.
- 1.7. Проведено шість функціональних обстежень центральних органів виконавчої влади.
2. *З метою визначення чітких та ефективних процедур роботи центральних органів виконавчої влади здійснено такі заходи:*
- 2.1. Постановою Кабінету Міністрів від 5 червня 2000 р. № 915 затверджено Тимчасовий Регламент роботи Кабінету Міністрів, який визначає порядок подання проектів політичних рішень, нормативно-правових актів та інших документів на розгляд Кабінету Міністрів, а також процедуру узгодження змісту проектів актів між центральними органами виконавчої влади.
- 2.2. Постановою Кабінету Міністрів від 6 травня 2000 р. №767 затверджена Методологія обґрунтування проектів регуляторних актів у сфері підприємницької діяльності.

- 
3. *У сфері розмежування функцій та повноважень, реорганізації системи функціонування регіональних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування:*
    - 3.1. Постановою Кабінету Міністрів від 30 липня 1999 р. № 1394 створена Координаційна рада з формування мережі регіональних агентств розвитку.
    - 3.2. Проект концепції державної регіональної політики розроблений та поданий на розгляд Кабінету Міністрів.
    - 3.3. Здійснюються деякі пілотні (експериментальні) програми щодо запровадження нової організації діяльності регіональних та місцевих органів влади.
    - 3.4. Виявлені ключові проблеми міжбюджетних відносин та визначені загальні напрями їх реформування.
    - 3.5. Удосконалена система трансферних платежів, що дало змогу забезпечити стабільність та поточну ліквідність місцевих бюджетів.
    - 3.6. Постановою Кабінету Міністрів від 18 травня 2000 р. №821 з метою упорядкування структури місцевих державних адміністрацій затверджені примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів міських та районних державних адміністрацій.
    - 3.7. Указом Президента України від 8 серпня 2000 р. №966 створена Комісія з питань адміністративно-територіального устрою при Президентові України з метою забезпечення всебічного вивчення пропозицій щодо вдосконалення територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування.
  4. *У сфері реформування державної служби:*
    - 4.1. Указом Президента від 11 лютого 2000 р. №207 визначені заходи щодо удосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців, підвищення ефективності використання бюджетних коштів.
    - 4.2. Указом Президента від 11 лютого 2000 р. №208 визначені заходи щодо підвищення ефективності системи державної служби.
    - 4.3. Указом Президента від 21 березня 2000 р. №473 затверджено Положення про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України.
    - 4.4. Стратегія реформи державної служби затверджена Указом Президента від 14 квітня 2000 р. №599.
    - 4.5. План заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2000-2001 роки був затверджений Указом Президента від 26 липня 2000 р. №925.
  5. *У сфері створення ефективної системи планування, звітності та аудиту у секторі державного управління та місцевого самоврядування:*
    - 5.1. Тимчасовим регламентом роботи Кабінету Міністрів визначений порядок планування законопроектної роботи в органах центральної виконавчої влади.
    - 5.2. Розпочато роботу над опрацюванням методології проведення аудиту ефективності у секторі державного управління.

- 
- 5.3. Організовано проведення навчальних курсів з практичних методів аудиту ефективності.
  6. *У напрямі проведення чіткої та передбачуваної державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності:*
    - 6.1. Указом Президента від 3 лютого 1998 р. №79 визначені вимоги, щодо яких можливе призупинення дії регуляторних актів (дерегулювання), якщо вони не відповідають встановленим критеріям.
    - 6.2. Указом Президента 15 грудня 1999 р. №1573 Державний комітет України з питань розвитку підприємництва реорганізований у Державний комітет з регуляторної політики та підприємництва, йому надані додаткові владні повноваження та спеціальний статус.
    - 6.3. Указом Президента від 22 січня 2000 р. №89 визначені засади державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності.
    - 6.4. Постановою Кабінету Міністрів від 18 травня 2000 р. №822 утворені для консультацій при прийнятті рішень Ради підприємців та об'єднання підприємців при урядовому комітеті економічного розвитку.
    - 6.5. Указом Президента від 25 травня 2000 р. №721 затверджене Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва.
    - 6.6. Постановою Кабінету Міністрів від 31 липня 2000 р. №1182 затверджений порядок підготовки проектів регуляторних актів, які розробляються центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим.
    - 6.7. Постановою Кабінету Міністрів від 4 серпня 2000 р. №1221 удосконалено процедуру оскарження центральними органами виконавчої влади, головами місцевих державних адміністрацій рішень Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва.
    - 6.8. Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 31 серпня 2000 р. №40 затверджено Положення про Апеляційні комісії з питань розгляду скарг щодо відмови представництва Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва у погодженні проектів регуляторних актів, які створюються для забезпечення розгляду скарг Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади.
  7. *У сфері впровадження ефективних форм організації надання державних послуг, наближених до громадян—споживачів таких послуг, у щоденній роботі державних органів:*
    - 7.1. Створено робочу групу з оцінки ефективності діяльності.
    - 7.2. Розпочато роботу над опрацюванням методології проведення обстежень ефективності діяльності державних органів.

---

---

**СТРАТЕГІЯ ПРОВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

---

---

---

*Із запровадженням в Україні посади Уповноваженого Президента з питань адміністративної реформи розпочато новий раунд переговорів та дискусій навколо стратегії та плану реалізації адміністративної реформи. Ю.І.Єхануров приймає рішення очолити процес опрацювання документу, який завершився в жовтні 2001 року, направити його на експертизу та оцінку до центральних органів виконавчої влади, заінтересованих неурядових організацій та аналітичних центрів. До проекту Стратегії було внесено зміни та доповнення відповідно із представленими зауваженнями.*

## **I. ВСТУП**

В основу реформування системи державного управління в Україні були покладені положення Концепції адміністративної реформи, схваленої Указом Президента №822 від 22 липня 1998 року. Цей документ носить загальнополітичний характер і визначив головні цілі та напрями проведення реформи державного управління, але для забезпечення цілеспрямованого, системного характеру ходу реалізації його положень необхідно мати стратегічний документ, який створив би взаємозв'язки між компонентами реформування, дав змогу виробити конкретні заходи в часі та запровадив механізм упорядкування та скерування діяльності різних органів влади на проведення адміністративної реформи. Необхідно також врахувати досвід, який протягом останніх трьох років був набутий у процесі реформування органів виконавчої влади.

Метою даного документа є створення операційної бази для реалізації низки нормативно-правових актів, спрямованих на прискорення проведення реформи та ознайомлення громадськості з політикою проведення реформи системи державного управління.

## **II. РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ У ЗДІЙСНЕННІ СТРУКТУРНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ТА СУСПІЛЬНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ**

1. В Україні проводиться широкий спектр економічних та соціальних реформ. Ці реформи спрямовані на:
  - 1.1. побудову громадянського суспільства;
  - 1.2. розвиток ринкової економіки на засадах приватної власності та підприємництва;
  - 1.3. покладення демократичних цінностей в основу діяльності усіх державних установ та укріплення принципу верховенства права;
  - 1.4. реалізацію принципів соціальної справедливості в сучасних умовах та встановлення більш ефективного та дієвого захисту соціальних інтересів населення;
  - 1.5. розширення можливостей для вільних, незалежних ініціатив з боку громадян у всіх сферах економічного, соціального і політичного життя;

- 
- 1.6. забезпечення принципу, згідно з яким всі органи виконавчої влади функціонують у спосіб, який гарантує відкритість та прозорість процесу прийняття політичних рішень в цілому та кожного окремого політичного рішення зокрема.
  2. Адміністративна реформа є складовою частиною системного реформування економіки, суспільства і держави в Україні. Її проведення здійснюватиметься в рамках цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну. Тому проведення реформи передбачає плідну співпрацю Президента, Кабінету Міністрів з Верховною Радою. Тісна координація діяльності основних гілок влади передусім стосується синхронізації адміністративної реформи з реформою адміністративно-територіального устрою України, реформою місцевих органів влади та судово-правовою реформою, реформуванням міжбюджетних та майнових стосунків, створенням та розвитком елементів громадянського суспільства, які б забезпечували публічний контроль діяльності держави, її органів і посадових осіб.

### **III. МЕТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ ТА ШЛЯХИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ**

3. **Стратегічною метою** адміністративної реформи є ґрунтовна зміна у функціонуванні органів державної влади, щоб вони відповідали умовам ринкової економіки і громадянського суспільства та могли плідно співпрацювати з їх інституціями. Вся діяльність органів державної влади має бути переглянута на предмет того, до якої міри вона відповідає механізмам ринкової економіки, принципам демократичної політичної системи та чи формує вона сприятливе середовище для становлення громадянського суспільства.
  - 3.1. Щоб відкрити нові можливості для економічного розвитку, необхідно встановити такі способи функціонування державних органів управління, які відображали б логіку стосунків у ринковій економіці, тобто підтримували розвиток підприємництва та ефективно захищали права власності.
  - 3.2. Партнерство, кооперація і довіра мають стати загальними принципами, які регулюватимуть взаємозв'язки між державними органами та окремими громадянами і громадськими організаціями.
  - 3.3. Завдання державного управління — працювати на благо громадян, тому потреби, запити та задоволення потреб громадян мають бути основним призначенням діяльності усіх державних установ.

#### ***ПРИНЦИПИ НОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МЕТОДИ ЇЇ УПРОВАДЖЕННЯ***

4. Система державного управління повинна будуватись на основі наступних чітких та прозорих принципів:
  - 4.1. Структура державного управління повинна будуватися на принципі субсидіарності (допоміжності) центральних органів виконавчої влади, а саме: на мінімізації втручання центральних

- 
- органів виконавчої влади з паралельним делегуванням функцій, повноважень і ресурсів регіональним та місцевим органам влади.
- 4.2. Консолідація стратегічних функцій та функцій вироблення політики у Кабінеті Міністрів та в міністерствах.
  - 4.3. Чіткий розподіл повноважень та відповідальності між усіма рівнями системи державного управління та між окремими органами виконавчої влади.
  - 4.4. Прозорі та чіткі процедури прийняття рішень та впровадження погоджених рішень на всіх рівнях державного управління.
  - 4.5. Чітка схема підвітності для кожної високої посадової особи, яка включатиме особисту відповідальність на кожному відповідному рівні системи державного управління країни.
  - 4.6. Чіткий розподіл політичних та адміністративних функцій на всіх рівнях системи державного управління.
  - 4.7. Постійне підвищення ефективності державних витрат. Чітка схема оцінювання виконання бюджету та підвітності державних службовців стосовно державних витрат.
  - 4.8. Впровадження критерію якості державних послуг як основного при оцінці діяльності державних установ.
  - 4.9. Захист права будь-якої особи (юридичної чи фізичної) апелювати проти окремого рішення, прийнятого державними службовцями, чи проти вжитих ними дій.
  - 4.10. Партнерські стосунки з громадянами (як з індивідами, так і з неурядовими організаціями) в усіх процесах розробки програм та конкретних рішень, а також при оцінці досягнень реалізації державної політики.

### **КОМПОНЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

- 5. Основні зусилля будуть зосереджені на таких компонентах адміністративної реформи:
  - 5.1. Консолідація функцій прийняття стратегічних рішень Кабінетом Міністрів та міністерствами.
  - 5.2. Реорганізація системи функціонування центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ).
    - 5.2.1. Визначення секторів державного управління. Проведення консолідації ЦОВВ з урахуванням секторного принципу та нової класифікації ЦОВВ.
    - 5.2.2. Встановлення чітких та ефективних методів управління органами державного управління, підпорядкованих відповідному міністру в межах сфери його повноважень.
    - 5.2.3. Встановлення чітких та ефективних процедур прийняття рішень на всіх рівнях системи державного управління.
    - 5.2.4. Продовження процесу проведення функціональних обстежень центральних органів виконавчої влади з метою чіткого визначення, розподілу та делегування управлінських та регуляторних функцій.
    - 5.2.5. Створення ефективної системи планування, звітності та аудиту у секторі державного управління.
    - 5.2.6. Впровадження ефективних форм організації та процесів надання державних послуг, орієнтованих на споживача таких послуг, у щоденній роботі органів державної влади.



- 
- 5.3. Реформа адміністративного права та створення системи адміністративних судів.
  - 5.4. Реформа державної служби.
  - 5.4.1. Встановлення чітких посадових обов'язків для всіх державних службовців.
  - 5.4.2. Встановлення системи звітності і відповідальності за виконання цих обов'язків та якість надання державних послуг громадянам.
  - 5.4.3. Реформування системи та рівнів оплати праці державних службовців.
  - 5.5. Реорганізація системи функціонування регіональних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.
  - 5.5.1. Реформа міжбюджетних стосунків.
  - 5.5.2. Реформування структур регіональних та місцевих органів влади.
  - 5.5.3. Впровадження критеріїв та стандартів якості послуг, що надаються цими органами громадянам.

### **ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ І ПРИНЦИПИ РЕФОРМУВАННЯ**

6. Реформа системи державного управління як процес глибоких змін у структурі та способі функціонування державної машини повинна базуватись на певних загальних принципах. Найбільш важливими серед них є наступні.
  - 6.1. Представники громадянського суспільства, тобто політичні партії, профспілки, інші громадські організації, засоби масової інформації повинні мати право здійснювати громадський контроль процесу проведення реформи.
  - 6.2. Основою співробітництва з соціальними групами є залучення їх представників до дорадчих органів, які беруть участь у підготовці урядових рішень. Практика започаткування такого процесу повинна створити в громадянському суспільстві розуміння питань адміністративної реформи та сприяти просуванню цього процесу з боку громадськості.
  - 6.3. Повна прозорість основних заходів проведення реформи. Органи державної влади, залучені до процесу проведення реформи системи державного управління, повинні бути зобов'язані публікувати в засобах масової інформації проекти змін та обґрунтування їх необхідності/доцільності. Має бути організований процес громадських обговорень із залученням центральних, місцевих органів влади, політичних партій та інших громадських об'єднань, незалежних експертів.
7. Процес проведення реформи системи державного управління повинен стати об'єктом постійного моніторингу щодо відповідності отриманих результатів очікуваним цілям. Органи державної влади повинні в обов'язковому порядку інформувати Президента, Верховну Раду, Кабінет Міністрів, громадян про будь-які порушення чи спотворення у процесі проведення реформи або її небажані результати.
8. Проекти реформування повинні бути ретельно оцінені до моменту їх запровадження за такими критеріями:
  - 8.1. Посилення спроможності органів державної влади щодо визначення як нових проблем та загроз для суспільства і держави,

- 
- так і підвищення ймовірності віднаходження рішень по їх подоланню.
- 8.2. Раціоналізація бюджетних видатків та стимулювання покращення процесу використання ресурсів.
  - 8.3. Створення прозорої системи підзвітності та розмежування відповідальності на всіх рівнях системи державного управління.
  - 8.4. Підвищення захищеності фізичних та юридичних осіб від свавільних адміністративних рішень органів державної влади.
  - 8.5. Розширення доступу громадян до якісних державних послуг.
  - 8.6. Співставлення повноважень та можливостей надавати відповідні послуги громадянам, підвищення якості контролю на регіональному та місцевому рівнях щодо умов надання відповідних послуг.
  - 8.7. Розширення впливу громадян та громадських об'єднань на функціонування органів державної влади на місцевому та регіональному рівнях.
  - 8.8. Усунення обставин, які спричиняють корупцію та зловживання з боку працівників органів державної влади.
  9. Для забезпечення ефективності реалізації адміністративної реформи необхідно здійснити наступні практичні кроки, серед них:
    - 9.1. Передбачати витрати на проведення реформи на кожний фінансовий рік.
    - 9.2. Розробити інформаційне забезпечення проведення реформи системи державного управління на засадах відкритості.
    - 9.3. Інформувати державних службовців про цілі, завдання та механізми здійснення реформи системи державного управління з метою їх активного залучення до процесу адміністративної реформи.

#### **IV. ВІДКРИТІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

10. Для реалізації політики та прийняття урядових рішень органи влади повинні віднайти широку підтримку з боку громадськості. Його прихильність до реформ, запровадження механізмів його безпосередньої участі в процесі реалізації реформ — це важлива передумова для успіху будь-якого починання. **Спілкування** між урядом та громадськістю в цілому є ключовим фактором досягнення цілей економічної та соціальної політики. Це також необхідно для більшої **прозорості**, що є важливим чинником побудови демократії та громадянського суспільства. Спілкування допомагає громадянам бути активними учасниками, які разом з урядом **управляють публічними справами**.
11. **Певні обмеження інформаційної відкритості повинні бути дотримані та чітко визначені законом.** Це стосується:
  - 11.1. конфіденційності щодо особистих даних;
  - 11.2. комерційних угод;
  - 11.3. оборони;
  - 11.4. міжнародних відносин.
12. Реалізація державної інформаційної політики необхідна для підвищення **довіри** з боку громадян. **Прозорість** у процесі прийняття рішень та здійснення діяльності є способом для **забезпе-**

---

**чення підзвітності** перед громадськістю. Така політика інформаційної відкритості відноситься до двох основних сфер, в яких проявляються стосунки між громадянами та органами державної влади, а саме:

- 12.1. розробка політики чи вибір цілей соціально-економічного розвитку та засад їх реалізації;
- 12.2. надання послуг, які слугують для забезпечення щоденних потреб громадян і розгляду справ, що стосуються їх інтересів.
13. В обох цих сферах інформаційна відкритість реалізується через специфічні для них форми діяльності.
  - 13.1. Запровадження інституційних та процедурних рамок отримання інформації про діяльність органів державної влади.  
Інформаційна державна політика перш за все спрямована на забезпечення права громадян на доступ до інформації, в тому числі про діяльність органів влади. Для реалізації цього права в повній мірі державні органи, основною метою функціонування яких є надання якісних та професійних державних послуг населенню, повинні розробити, опублікувати (оприлюднити) стандарти та умови надання державних послуг. Повинні бути чітко визначені процедури, перелік вимог та ресурси (як з боку державних органів, так і громадян), необхідні для отримання послуги, а також механізм відповідальності та оскарження у випадку незадоволення якістю наданої послуги.
  - 13.2. Залучення громадян до процесу формування та реалізації політики.  
Відкритість інформації, адекватна поінформованість населення забезпечує характер зворотного зв'язку, сприяє свідомій участі громадян у державному управлінні, надає можливості для обґрунтованої відповіді та раціонального впливу громадськості на урядові рішення. Тож принциповими є вимоги щодо активізації процесу інформування населення з боку органів державної влади, певним чином збалансованого посиленням збору інформації «ззовні», з приватного сектору.
14. В процесі спілкування з громадськістю з політичних питань надзвичайно важливими є стосунки з недержавними організаціями (НДО). Співпраця з асоціаціями громадян, які виражають більш кваліфіковані думки по окремих питаннях, повинна стати загальною практикою для всіх органів виконавчої влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Необхідно розробити інституціональні рамки для їх участі в процесі розробки державної політики та у процесі реалізації її цілей.
15. Перш за все необхідно виділити обов'язок державних органів надавати точну, повну, доречну, об'єктивну, вчасну та зрозумілу інформацію. Державні органи зобов'язані інформувати населення про напрями стратегічного розвитку (політики), програми та послуги, що пропонуються державними установами, про реальний стан виконання завдань, що віднесені до сфери їх повноважень, про плани заходів та результати їх здійснення. Повинні діяти ефективні механізми доступу до звітної інформації, що б містила як кількісні, так і якісні показники діяльності органів влади. Принциповими

- 
- питаннями є готовність до взаємодії, визначення стандартів представлення інформації та наявність комунікаційних засобів.
16. Для реалізації інституціональних та процедурних рамок, передбачених вище, планується розробка та схвалення Закону «Про вільний доступ до публічної інформації» та створення в кожному органі виконавчої влади посади речника з питань публічної інформації, відповідального за забезпечення доступу та надання інформації про діяльність органів виконавчої влади.

## **V. ПОДАЛЬШІ ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

### ***ПІДВИЩЕННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ РОЛІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ (КМУ) ЯК ЦЕНТРУ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ***

17. Розробити та запровадити систему стратегічного планування, яка буде інтегрувати роботу Кабінету Міністрів та міністерств і гарантуватиме більшу цілеспрямованість та постійність у функціонуванні всієї державної машини.
18. Удосконалити регламент і процедури роботи урядових комітетів з метою посилення їх ролі у стратегічному управлінні та координації діяльності уряду.
19. Процедурно та організаційно мінімізувати можливості для прийняття ізольованих від загальної стратегії рішень.

### ***ЗАПРОВАДЖЕННЯ НОВОЇ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ***

20. Реструктуризація центральних органів виконавчої влади з метою сконцентрування їх діяльності на питаннях стратегічного розвитку та на прийнятті рішень, що встановлювали б загальні норми, стандарти і регуляторні механізми для сфер економічного та соціального життя, які віднесені до сфери повноважень уряду.
21. Визначення секторів державного управління з метою здійснення консолідації ЦОВВ з урахуванням секторного принципу та нової класифікації ЦОВВ. Перелік секторів повинен слугувати основою для визнання портфелів (сфери повноважень) міністрів та запровадження постійної структури державних органів.
22. Запровадження нової системи класифікації ЦОВВ, яка буде повною та завершеною, з метою розмежування функцій вироблення державної політики, розпорядчо-виконавських функцій та функцій з надання управлінських послуг. Зосередження у міністерствах функції розробки урядової стратегії у певних секторах державного управління. Створення будь-якого органу виконавчої влади або адміністративного органу має узгоджуватись із цією класифікацією. Створення та продовження функціонування органів, структура яких не відповідає новій системі класифікації, повинні бути заборонені.
23. Завершити процес проведення функціональних обстежень центральних органів виконавчої влади та застосувати подібну методологію на місцевому рівні з метою чіткого визначення, розподілу та делегування управлінських та регуляторних функцій. Впровадити рекомендації, розроблені в ході функціональних обстежень

---

центральных та місцевих органів виконавчої влади. Необхідно переглянути функції усіх центральных органів виконавчої влади і вирішити щодо кожної з них, чи цю функцію слід залишити у міністерстві, чи передати іншому центральному органу виконавчої влади, чи делегувати структурним органам на регіональний або місцевий рівні, чи передати на виконання приватному сектору.

### ***ПОСИЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ РОЛІ МІНІСТРІВ***

24. Утвердження ролі міністрів як ключових суб'єктів формування та реалізації урядової політики.
25. Запровадження в міністерствах посади політичного заступника міністра (віце-міністра), який допомагає міністру у виконанні відповідних функцій.
26. Реорганізація роботи і структури міністерств на основі розмежування функцій міністра як політичного діяча і функцій керівника апарату міністерства як державного службовця:
  - 26.1. Зосередження діяльності, завдань та функцій міністерства на забезпеченні формування і реалізації певного напрямку урядової політики, за який відповідає міністр.
  - 26.2. Забезпечення кожним міністерством виконання функцій стратегічного планування у відповідному секторі державного управління і контролю за відповідністю політики в цьому секторі визначеній стратегії уряду.
27. Впровадження нової функціонально-структурної моделі міністерства як системи органів влади із урахуванням можливості підпорядкування міністру окремих органів державного управління, установ і організацій. Розробка нормативно-правової бази для регулювання взаємовідносин між міністерствами та іншими центральними органами, діяльність яких спрямовується та координується міністром.

### ***РОЗРОБКА БІЛЬШ ЕФЕКТИВНИХ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНИХ МЕТОДІВ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ***

28. Розробка принципів і критеріїв оцінки ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади, а також методів оцінки соціально-економічних наслідків прийняття та виконання управлінських рішень. Розробка механізмів організаційного забезпечення проведення такої оцінки на рівні уряду та ЦОВВ.
29. Забезпечення максимального впровадження стандартів прийняття рішень, які ґрунтувалися б на визначенні кінцевої мети, обчисленні коштів і вигоди, та критеріїв прозорості.
30. Персоналіфікація процедури прийняття рішень.

### ***ЗАПРОВАДЖЕННЯ НОВОЇ РОЛІ ТА ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ***

31. Проведення глибокого аналізу питання оптимальної організації органів місцевої влади та місцевого самоврядування з метою створення сильної і дієвої влади, здатної автономно вирішувати численні громадські та державні справи у межах існуючих економічних та соціальних можливостей. У сфері розмежування функцій та повноважень, реорганізації системи функціонування місцевих

- 
- органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування ми повинні зосередити свої зусилля на таких завданнях:
- 31.1. розробити концепцію майбутньої моделі місцевих органів виконавчої влади з урахуванням реалізації принципу децентралізації владних повноважень і визначити інституційну основу співпраці місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
  - 31.2. розробити концепцію (основні засади) державної підтримки регіонів та їх депресивних територій;
  - 31.3. визначити обсяг державних послуг, які надаватимуться місцевими органами виконавчої влади та їх установами;
  - 31.4. побудувати кадрову та організаційну здатність для запровадження програмно-цільового методу бюджетування на регіональному та місцевому рівнях державного управління;
  32. розробити модель функціонування територіальних органів центральної виконавчої влади, їх зв'язків з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
  33. розробити інституційні механізми, які регулюватимуть взаємозв'язок центрального уряду (Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
  34. законодавчо унормувати розподіл функцій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у зв'язку з децентралізацією владних повноважень держави;
  35. пристосувати процедури прийняття рішень на рівнях місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідно до вимог і стандартів, окреслених у Тимчасовому регламенті роботи Кабінету Міністрів України.

***ФОРМУВАННЯ ТА ПІДСИЛЕННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ З МЕТОЮ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ***

36. Розробити концепцію розподілу повноважень між політичними та адміністративними посадами в усіх органах виконавчої влади.
37. Розробити нову систему класифікації посад у державній службі з метою створення чіткої системи підзвітності та оцінки виконання.
38. Визначити чітку схему підзвітності для керівників та державних службовців органів виконавчої влади.
39. Виробити чіткі та прозорі професійні вимоги, а також запровадити об'єктивну (неупереджену) систему оцінки кваліфікаційних якостей (агестацію), яка ґрунтувалася б саме на таких вимогах.
40. Удосконалити систему прийняття на державну службу та механізми просування по службі з метою підвищення кваліфікації, вмінь та знання персоналу.
41. Реформувати систему та рівні оплати праці державних службовців з метою створення більш привабливої та більш мотивованої системи державної служби.
42. Змінити структуру управління, планування та використання людських ресурсів у системі державної служби з метою покращення якості функціонування державної служби.

- 
43. Удосконалити системи навчання та підвищення кваліфікації державних службовців.
  44. Гарантувати політичну нейтральність державних службовців та захист їх професійного статусу.

**СТВОРЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ, ЗВІТНОСТІ ТА АУДИТУ У СЕКТОРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

45. Запровадити на основі єдиного стандартного зразка систематичне звітування органів виконавчої влади про результати проведеної роботи.
46. Розгорнути процеси, пов'язані з аналізом та оцінкою виконання обов'язків у секторі державного управління, забезпечити поширення практики проведення такого аналізу.
47. Запровадити систему аудиту виконання обов'язків всередині державних органів.
48. Створити ефективну систему опрацювання звітів та розробки необхідних рекомендацій.
49. Визначити способи впровадження рекомендацій, вироблених на основі результатів аудиту виконання обов'язків державними службовцями.

**ВПРОВАДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНИХ ФОРМ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ**

50. У сфері послуг, наближених до громадян — споживачів таких послуг, у щоденній роботі органів виконавчої влади, утворених ними установ та організацій треба зосередити зусилля на таких завданнях:
  - 50.1. запровадити стандарти діяльності органів державної влади;
  - 50.2. розробити критерії та стандарти якості послуг, що надаються громадянам з боку органів державної влади;
  - 50.3. запровадити методи оцінки ефективності діяльності усіх державних органів;
  - 50.4. визначити чіткі критерії віднесення державних послуг до категорії платних та тих, що повинні надаватися на безоплатній основі;
  - 50.5. забезпечити надання платних послуг державними органами тільки після повного встановлення критеріїв та процедур і забезпечення цих органів необхідними ресурсами.
  - 50.6. встановити механізми підзвітності з метою дотримання стандартів роботи державних службовців;
  - 50.7. запровадити правовий та організаційний захист прав юридичних та фізичних осіб на оскарження адміністративних рішень;
  - 50.8. створити інституційну основу для поширення громадського контролю за запровадженням та дотриманням стандартів виконання роботи.

**VI. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ**

51. Висвітлений вище обсяг основних проблемних питань, цілей та заходів не слід розглядати як виключний і повний. Заходи, важливі для підвищення ефективності та результативності державного управління в Україні, повинні вироблятися постійно і всіма сторонами, заінтересованими в цьому процесі.

*Наукове видання*

Януш ГОНЦЯЖ, Наталія ГНИДЮК

**АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА:  
НЕЗДІЙСНЕНІ МРІЇ  
ТА ВТРАЧЕНІ МОЖЛИВОСТІ**

**Як знайти конструктивний шлях  
для реалізації основних компонентів  
адміністративної реформи?**

Підп. до друку з ориг.-макета 03.10.2002.

Формат 60x90/16. Папір офсет.

Гарнітура SchoolBook.

Друк офсет. Ум. друк. арк. 5,7.

Обл.-вид. арк. 5,7.

Тираж 1 000 пр.

Видавництво «Міленіум»

Свідоцтво ДК № 535 від 19.07.2001 р.

61057 м. Київ, вул. Політехнічна, 5-а, оф. 79

тел. 236-37-21