

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 5
2000

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ і ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Президент Центру Анатолій Гриценко
Відповідальний за випуск Михайло Пашков

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво КВ № 4122

Журнал видається українською
та англійською мовами
Загальний тираж
1500 примірників

Адреса редакції:
Київ, 01034, вул. Прорізна, 9, кімн. 20
тел.: (380 44) 228-86-87
тел./факс: (380 44) 244-34-53
e-mail: info@uceps.com.ua
WEB-сторінка: www.uceps.com.ua

При використанні матеріалів
посилання на журнал
«Національна безпека і оборона»
обов'язкове

Фотографії надані:
УНІАН — стор. 73, 74;
ДІНАУ — стор. 7, 8, 26, 33, 35, 43, 47, 61;
IREX — стор. 20, 22, 23, 28, 32,
36-39, 41, 42, 45, 46, 49-51, 59, 66, 68;
The Associated Press — стор. 42.

© УЦЕПД, 2000

Видання журналу здійснене за
фінансового сприяння
Міжнародного фонду «Відродження»

ЗМІСТ

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЧИ ВДАСТЬСЯ РОЗІРВАТИ ЗАМКНЕНЕ КОЛО?	2
(Аналітична доповідь УЦЕПД)	
1. ПРИЧИНЫ, ЗОЛОБУЮЩИЕ НЕОБХІДНІСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	4
2. РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В ПЕРІОД 1997-2000рр.	19
3. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	31
 ЗАОЧНИЙ КРУГЛИЙ СТІЛ	
АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПОГЛЯД ЕКСПЕРТІВ	44
 СТАТТІ	
АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА: СОЦІОЛОГІЧНЕ ОПИТУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ	
АНДРІЙ БИЧЕНКО	53
 СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	
ІГОР КОЛІУШКО, ВІКТОР ТИМОЩУК	59
 ВЛАДА І КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: ХТО КОГО ПЕРЕБОРЕ?	
МИКОЛА МЕЛЬНИК	64
 АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА: ОБОРОННІ АСПЕКТИ	
ВІКТОР ОЛЬШЕВСЬКИЙ	72
 ВЛАДА І НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ СТРУКТУРИ	
ОЛЕКСАНДР МОРОЗОВ	76

Читайте наші аналітичні матеріали
на WEB-сторінці в Інтернет:
www.uceps.com.ua



АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЧИ ВДАСТЬСЯ РОЗІРВАТИ ЗАМКНЕНЕ КОЛО?

У спадщину від СРСР Україні залишились окремі, не об'єднані в єдину самодостатню систему, управлінські структури. За період з 1991р. державна влада пройшла складний шлях становлення, однак створити збалансовану, надійну і ефективну державну машину не вдалося. Неодноразові спроби розпочати адміністративну реформу мали непослідовний характер і не досягли бажаного результату.

Тривале протистояння між законодавчою і виконавчою гілками влади руйнувало управління країною. Постійні зволікання з прийняттям бюджету призводили до «ручного» управління економікою. Протягом 1991-1999рр. жодного бюджету не було виконано. Критична маса управлінських помилок створила потужну негативну інерцію, що тягне країну у глухий кут деградації і подальшого зобожіння населення. Над Україною нависла загроза надовго залишитися другорядною державою на узбіччі світових процесів. За словами Президента України, «остаточно здолати залишки колишньої адміністративної системи нинішня бюрократія не зможе. Її конструктивний потенціал повною мірою себе вичерпав»¹.

На думку експертів УЦЕПД, після ухвалення Концепції адміністративної реформи (липень 1998р.) процес реорганізації системи державного управління загальмувався. Так і не була розроблена Програма здійснення адміністративної реформи, не визначені джерела й обсяги її фінансування².

Новий імпульс адміністративна реформа отримала лише наприкінці 1999р., після завершення президентських виборів. З'явився шанс змінити ситуацію на краще і шанс цей не можна втратити — надто низько впала Україна за останні 10 років.

¹ Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради. — Урядовий кур'єр, 23 лютого 2000р. с.7.

² Проведення комплексної адміністративної реформи пов'язане зі значними фінансовими та організаційними затратами, передбачає досить тривалий період її здійснення. На думку Глави Адміністрації Президента України В.Литвина, «буде великим благом, якщо реформа буде завершена у період повноважень діючого Президента». Див.: Інтерфакс-Україна, 15 декабря 1999г.



Адміністративна реформа є складовою більш масштабного процесу трансформації суспільних відносин в Україні. Вона здійснюється паралельно з іншими реформами: конституційною, судово-правовою, економічною та іншими.

Необхідно забезпечити конституційні основи для реформування гілок влади, розподілу між ними повноважень і відповідальності, в т.ч. з урахуванням результатів проведеного в квітні 2000р. референдуму.

Адміністративна реформа також тісно пов'язана із судово-правовою реформою. Трансформація виконавчої вертикалі неможлива без створення нової системи адміністративного права. Необхідно прийняти базовий закон «Про судоустрій», Адміністративний та Цивільний кодекси, сформувати адміністративну юстицію (адміністративні суди).

Важливою складовою адміністративної реформи є реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Вона передбачає розподіл компетенції та сфер відповідальності між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Передумовою успішної реалізації адміністративної реформи є ефективні ринкові перетворення в економіці. Адміністративна реформа також тісно пов'язана з трансформацією політичних процесів, що передбачає встановлення системи відповідальності по лінії «громадськість — політичні партії — парламентська більшість — Уряд — державні службовці».

Із комплексу проблем, які мають бути вирішені в рамках адміністративної реформи в Україні, в аналітичній доповіді увага зосереджується на проблемах реформування Виконавчої Влади. Експерти УЦЕПД пропонують своє бачення проблем, пов'язаних із проведенням адміністративної реформи в Україні, а також основних напрямів реформування й окремих першочергових заходів. Доповідь складається із трьох розділів.

У першому розділі

аналізуються причини, що зумовлюють необхідність проведення в Україні адміністративної реформи.

У другому розділі

розглядаються основні результати, яких було досягнуто на попередньому етапі проведення адміністративної реформи.

У третьому розділі

визначаються стратегічні цілі та пропонуються конкретні заходи щодо здійснення адміністративної реформи, окреслюються основні передумови, необхідні для її успішної реалізації.



1. ПРИЧИНИ, ЩО ОБУМОВЛЮЮТЬ НЕОБХІДНІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Система, що виконує певні функції, буде діяти незалежно від потреб або змінених умов. Системи самі створюють свої власні цілі і досягають насамперед їх.

(Закон системної інерції)

Крім вирішення глобальних завдань (забезпечення державного суверенітету, обороноздатності, здійснення зовнішньої політики тощо), виконавчі структури мають виконувати ключову функцію — надання якісних послуг населенню в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах. Серед головних показників якості цих послуг є високий рівень добробуту населення, надійний захист прав і свобод громадян, сприятливий клімат для розвитку підприємництва і залучення іноземних інвестицій, ефективне управління державною власністю. Від влади громадяни очікують ефективних управлінських рішень, компетентності, прогнозованості дій. Система державного управління має бути прозорою і підконтрольною суспільству.

Проведений експертами УЦЕПД аналіз свідчить, що нинішня система державного управління в Україні залишається малоекективною, вона не відповідає потребам часу і не спроможна вирішувати проблеми, що стоять перед країною.

У цьому розділі наводяться індикатори неефективної діяльності органів виконавчої влади, а також аналізуються фактори, що обумовлюють низьку ефективність виконавчої вертикалі за деякими основними показниками.

1.1 ІНДИКАТОРИ НЕЕФЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У цьому підрозділі оцінюється результативність дій виконавчої влади в соціально-економічній сфері, якість управління державною власністю, регулювання економічних процесів, а також захисту прав і свобод громадян. Проведений аналіз дає можливість зробити наступний загальний висновок: державна машина в Україні стає все більш чисельною і витратною, однак соціальні індикатори

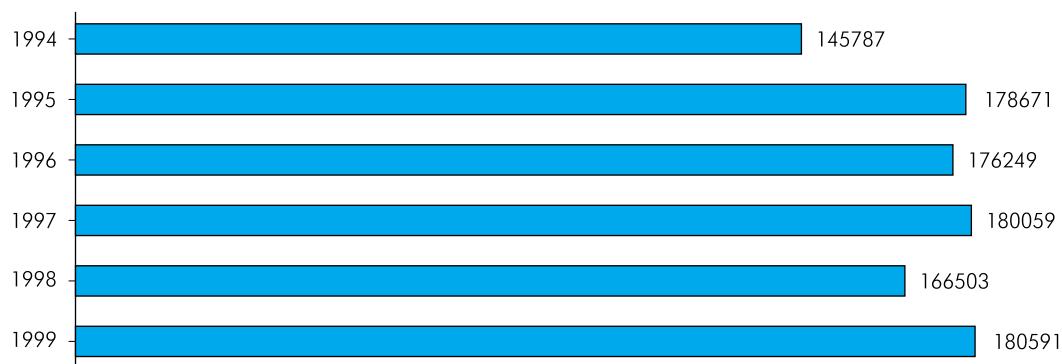
життя населення погіршуються. Наведені нижче дані підтверджують цей висновок.

Порівняно з 1994р., чисельність працівників центральних органів виконавчої влади зросла на 34,8 тис. чол. і становила в 1999р. 180,6 тис. чол. (діагр. «Чисельність працівників центральних органів виконавчої влади»).

Частка бюджетних видатків на утримання цих органів зросла протягом 1996-1999рр. більш ніж удвічі: з 1,5% до 3,1% від загального обсягу видатків державного бюджету³. Слід

³ Аналіз видатків на утримання органів державного управління України в 1994-1999рр. Вип.№4. — Київ: Рахункова палата України, 2000, с.12-17.

Чисельність працівників центральних органів виконавчої влади⁴



також наголосити на додатковому фінансуванні органів виконавчої влади за рахунок коштів резервного фонду Уряду — це збільшує фактичні видатки на їх утримання. Так, наприклад, у 1996-1999рр. з резервного фонду на ці цілі було виділено понад 117 млн. грн.⁵ На жаль, попри збільшення чисельності апарату і видатків на його утримання, соціально-економічна ситуація в країні не покращується — вона погіршується. Це підтверджують наведені нижче показники.

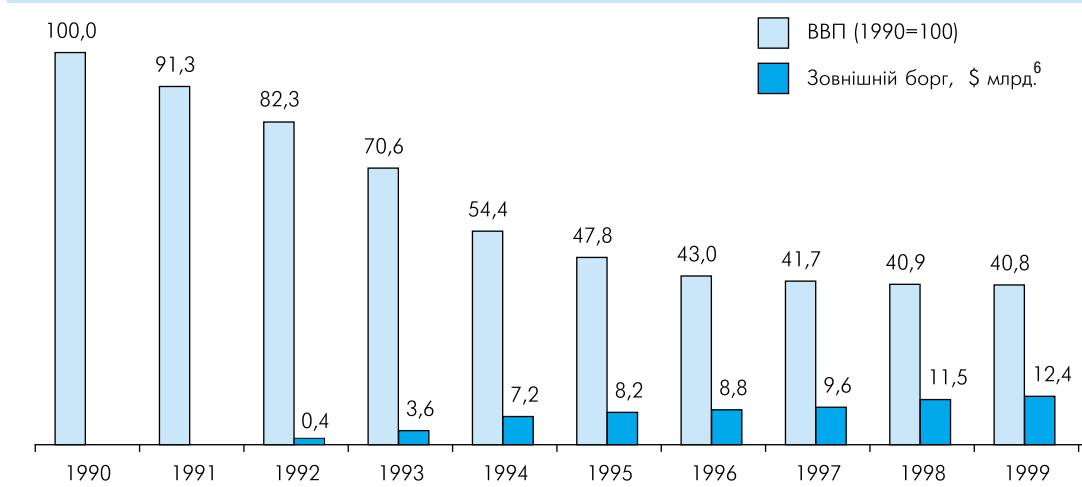
Економічна сфера

В Україні протягом останніх десяти років скорочуються обсяги ВВП, промислового та сільськогосподарського виробництва. Як видно з діаграмами, за період з 1990р. по 1999р. реальний ВВП України скоротився майже в

2,5 рази. Водночас, зовнішні борги держави протягом 1992-1999рр. зросли з \$400 млн. до \$12,4 млрд., тобто більш ніж у 30 разів (діаграма «ВВП і державний зовнішній борг України»).

Економічна ситуація в Україні оцінюється як одна з найгірших, порівняно з іншими країнами СНД. Наприклад, експерти МВФ у своїй доповіді стосовно розвитку світової економіки (квітень 2000р.) зафіксували, що з усіх країн Співдружності у 1999р. економічний спад спостерігався лише в Молдові (-5%) і в Україні (-0,4%). Саме в Україні економічна ситуація оцінюється експертами МВФ як «складна», а темпи росту прогнозуються на рівні найнижчих в СНД⁷. Нині в Україні майже половина підприємств працюють збитково; з року в рік загострюється платіжна криза⁸.

ВВП і державний зовнішній борг України



⁴ Йдеться про Кабінет Міністрів, апарат міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх місцевих структур, що утримуються за рахунок державного бюджету (без урахування працівників місцевих державних адміністрацій). Див.: Адміністративна реформа в цифрах, фактах і пропозиціях Рахункової палати України. — Економічні реформи сьогодні, 2000, №29, с.50.

⁵ Аналіз видатків на утримання органів державного управління України в 1994-1999рр. Вип.№4. — Київ: Рахункова палата України, 2000, с.12-17.

⁶ Станом на кінець поточного року.

⁷ ИТАР-ТАСС, 13 апраля 2000г.

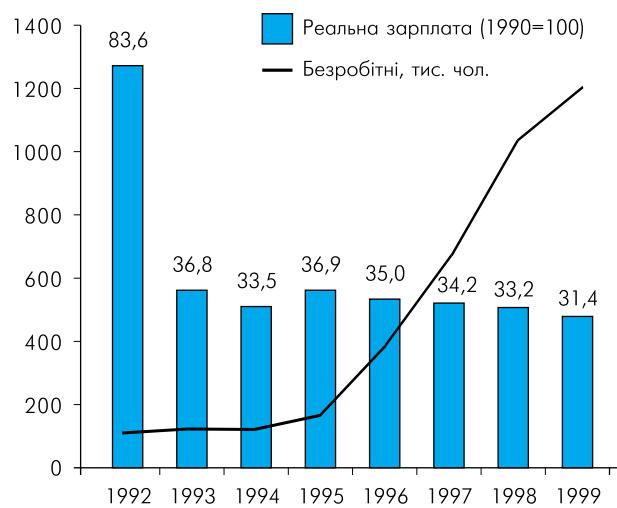
⁸ Обсяг кредиторської заборгованості в півтора рази перевищує річний ВВП.

Соціальна сфера

Протягом останніх років життєвий рівень переважної більшості населення наблизився до критичної межі. Сьогодні в Україні налічується понад 1 млн. сімей, у яких середньодушовий доход не досягає 50 грн. (менше \$10) на місяць; у більш ніж 100 тис. сімей він не перевищує 20 грн. (близько \$4)⁹. Зростає заборгованість по зарплаті: станом на 10 березня 2000р., вона досягла 6,5 млрд. грн. У 1999р. рівень реальної зарплати в Україні (з урахуванням зростання цін) становив менше третини реальної зарплати в 1990р.¹⁰ За різними оцінками, на межі бідності нині перебувають близько 70% громадян.

Стрімке падіння рівня життя населення далеко не завжди позначається на зарплаті і пенсіях державних чиновників. Службовці середньої ланки, наприклад, апарату Ради національної безпеки і оборони, спецслужб України отримують пенсію у розмірі 600-700 грн., тоді як середній розмір пенсій по країні не перевищує 60 грн. Така величезна різниця (в 10 і більше разів) є неприпустимою і має регулюватися державою¹¹.

Рівень зареєстрованого безробіття і реальна зарплата



Невпинно зростає безробіття: загальна чисельність лише **офиційно зареєстрованих безробітних** протягом 1997-1999рр. збільшилася з 350 тис. чол. до 1,2 млн. чол. Станом на січень 2000р., не мали роботи 4,3% працездатного населення України¹². За експертними оцінками, безробітними в Україні можна вважати 35-40% населення працездатного віку або 7-8 млн. громадян¹³. Негативну динаміку соціальних індикаторів ілюструє діаграма «Рівень зареєстрованого безробіття і реальна зарплата».

На засіданні Уряду 19 квітня 2000р. Президент Л.Кучма заявив, що середньомісячна зарплата в Україні зменшилася до критичної межі в \$35, а «держава повністю втратила регулюючі функції в сфері оплати праці»¹⁴.

На фоні загального зубожіння населення небезпечним стає рівень соціального розшарування між бідними і багатими. У 1999р., коли річний середній доход на душу населення становив \$318, за даними Державної податкової адміністрації, понад 5000 громадян України придбали престижні автомашини типу «Мерседес-600» вартістю \$100-300 тис.¹⁵ Середньостатистичному громадянину України, утримуючись від будь-яких витрат (навіть на їжу), на таку машину треба збирати гроші 300-900 років.

Протягом останніх трьох років індекс людського розвитку залишається на стабільно низькому рівні: Україна посідає 91 місце серед країн-учасниць ООН¹⁶.

Загалом, принизливі (як для європейської країни) показники соціально-економічного розвитку України дають підстави говорити про неефективну діяльність органів влади взагалі і виконавчої влади зокрема¹⁷.

Захист прав і свобод громадян

Про стан захисту прав і свобод людини в Україні свідчать дані соціологічних досліджень. За результатами опитування УЦЕПД, проведеного в січні-лютому 2000р., лише 0,9% респондентів вважають, що права людини в Україні повністю дотримуються; 18,4% опитаних погодилися з тим, що вони дотри-

⁹ Реалії і перспективи соціальної політики. — Урядовий кур'єр, 4 березня 2000р., с.10.

¹⁰ Тенденції української економіки. — Українсько-європейський консультивативний центр з питань законодавства, грудень 1999р., с.8,36.

¹¹ За радянських часів при середній пенсії в 60-80 крб. персональні пенсії для окремих категорій державних службовців були на рівні 160-180 крб.; офіцери тоді отримували пенсію до 250 крб., тобто різниця в пенсійному забезпеченні громадян не була такою відчутною, як сьогодні.

¹² Інформаційний бюллетень Державного комітету статистики України «Стан ринку праці у грудні 1999р.», с.2.

¹³ Корнієвський О. Безробіття в Україні: оцінки і прогнози. — Національна безпека і оборона, 2000, №3, с.27.

¹⁴ Інтерфакс-Україна, 20 апреля 2000г.

¹⁵ Україна має злочинність, адекватну економічному базису. З виступу Голови Державної податкової адміністрації М.Азарова. — Крок, 2000, №8, с.7.

¹⁶ Трофимова Н. «Нулевая» динамика человеческого развития. — День, 5 мая 2000г., с.6.

¹⁷ При проведенні адміністративної реформи в Аргентині головним критерієм оцінки ефективності роботи державних службовців визнавалася їх здатність подолати масову бідність і безробіття. Див.: Камінський Є. Аргентинський урок для українського Уряду. — День, 11 лютого 2000р., с.4.

муються лише певною мірою; найбільше — 75,9% — респондентів заявили, що права людини зовсім не дотримуються або не дуже дотримуються¹⁸.

Існує фактична залежність судової влади від виконавчої, що підтверджує, зокрема, фінансування структур судової влади через Міністерство юстиції.

Обмежується право на свободу слова, про що свідчить значний тиск, якого назнають мас-медіа. Виконавча влада використовує різні засоби впливу на «неслухняні» ЗМІ: розрив орендних відносин, здійснення позапланових перевірок (податківцями, пожежниками), ненадання акредитаций в державні органи, спроби взяти під контроль ЗМІ, де органи виконавчої влади є співзасновниками¹⁹. Власти використовують також важіль судових позовів на пресу: в 1999р. на українські ЗМІ було подано 2258 судових позовів на суму понад 90 млрд. грн., що втрічі перевищує державний бюджет України, причому в 55% випадків ці позови були ініційовані чиновниками²⁰.

За даними експертного опитування, проведеного Центром соціальних технологій у грудні 1999р., 76% респондентів стверджують, що в Україні немає незалежних ЗМІ; 46% — відзначають погіршення ситуації зі свободою слова, а 50% опитаних прогнозують повне підпорядкування вітчизняних мас-медіа окремим фінансово-політичним групам як умову їх виживання²¹.

Управління державною власністю

У виробничому секторі економіки України працюють близько 5000 державних підприємств. Принципи управління ними практично не змінилися з радянських часів, тому державні підприємства залишились найменш адаптованими до умов ринкової економіки. Органами виконавчої влади (які уповноваженні управляти державним майном) поєднуються функції господарської діяльності та державного управління. Це посилює неефективність державного сектору економіки, створює передумови для «тінізації» його діяльності.

Більше половини державних підприємств є збитковими, зростає їх заборгова-

ність перед бюджетом. Протягом року заборгованість державних підприємств перед бюджетом зросла у 2,5 рази і на початку 2000р. становила 10,5 млрд. грн. Заборгованість по зарплаті в державному секторі складала близько 2,2 млрд. грн. — це 35,8% від загальної заборгованості по зарплаті в Україні.



Порівняно з недержавними структурами, державні підприємства є малоекективними²². Як видно з діаграми, в 1999р. на державні підприємства (а на них працює близько 11 млн. чол. або 75,4% зайнятих в галузях економіки), припадало лише 45% загального обсягу виробленої продукції (діагр. «Чисельність працівників підприємств різних форм власності і їх частка у загальному обсязі виробленої продукції»). У першому півріччі 1999р. частка державних підприємств у сумарних надходженнях до бюджету (від усіх суб'єктів реального сектору економіки) склала лише 26%²³.

Низьку ефективність роботи державних підприємств підтверджують результати порівняльного аналізу показників балансів 9000 підприємств України²⁴, проведеного експертами Гарвардського інституту міжнародного розвитку. **По-перше**, зростання обсягів довгострокових інвестицій (на 1 грн. реалізованої продукції) у підприємств недержавної форми власності в 15 разів перевищує відповідний показник у державному секторі. **По-друге**, в недержавному секторі накопичено втрічі більше довгострокових

¹⁸ Міжнародний імідж України: міфи і реалії. Аналітична доповідь Українського центру економічних і політичних досліджень. — Національна безпека і оборона, 2000, №3, с.26.

¹⁹ Лемиш А., Лигачева Н. А нужна ли украинской прессе свобода? — День, 5 мая 2000г., с.1,2.

²⁰ Мостовая Ю., Рахманин С. Неосознанная необходимость. — Зеркало недели, 6 мая 2000г., с.4.

²¹ В Україні немає незалежної преси. — Сільські вісті, 27 січня 2000р., с.1.

²² Майже в усіх галузях (крім паливо-енергетичного комплексу) роздержавлені підприємства посідають провідні позиції. Їх доля, наприклад, у чорній металургії і легкій промисловості складає 77-78%, харчовій і деревообробній промисловості — 74%, в хімічній промисловості, машинобудуванні, металообробці, виробництві будівельних матеріалів — 59-68%.

²³ Бондарь А. С цифрами в руках — о положительных результатах приватизации. — Зеркало недели, 22 апреля 2000г., с.8.

²⁴ Там само.



кредитних ресурсів. **По-третє**, дебіторська заборгованість приватних підприємств у сім разів менша, а кредиторська заборгованість з податкових розрахунків (на 1 грн. продукції) — у 200 разів менша, ніж у державному секторі.

Вкрай неефективно використовується державна частка майна у понад 5000 акціонерних товариствах. З одного боку, це пояснюється тим, що законопроект про порядок призначення уповноважених на управління державними корпоративними правами не ухвалюється Верховною Радою з 1996р. З іншого боку, держава не забезпечує належного контролю за роботою підприємств: уповноважені особи від держави призначенні лише в кожному п'ятому з них.

Вартість державних корпоративних прав у 1999р. становила 10,6 млрд. грн., у т.ч. вартість закріплених у державній власності — 4,4 млрд. грн.²⁵ У 1999р. держава отримала мізерну суму дивідендів від суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державного майна, — 54,5 млн. грн. Таким чином, сплачені в 1999р. дивіденди склали лише 0,5% (!) від вартості державного майна.

А в першому кварталі 2000р. надійшло лише 17 млн. грн.²⁶ Внаслідок такого "управління" фактично заморожено багатомільярдні державні кошти.

Методи регулювання ринкових відносин

Президент Л.Кучма назвав існуючу систему управління в Україні «адміністративно-управлінським гібридом, що вступає у все більш гостре протиріччя з практикою і завданнями демократизації державного і громадського життя, утвердженням ринкових відносин»²⁷. Старі управлінські підходи²⁸ призвели до того, що нині економічно-правове середовище залишається неприємливим для виробника з наступних причин.

По-перше, в Україні склалася громізда дозвільна процедура відкриття власної справи. Підприємцю необхідно зібрати для різних інстанцій понад 15 документів і довідок, причому паралельно необхідно в різні позабюджетні фонди сплатити внески, що значно перевищують офіційну суму реєстрації.



По-друге, підприємницька діяльність надмірно зарегламентована. Нині вона визначається 150 документами. Сфера ліцензування регулюється 650 різними актами. Як видно з діаграми, в 1999р. сплата податків регулювалася 500 нормативними актами; їх кількість, порівняно з 1991р., збільшилася майже у 25 разів²⁹ (діагр. «Кількість нормативних актів, що визначають порядок сплати податків»).

²⁵ За результатами останньої інвентаризації, яка проводилась 7 квітня 1999р.

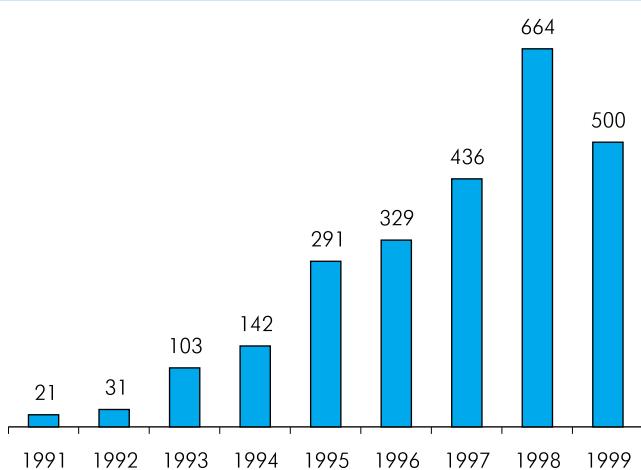
²⁶ За відсутності дієвого контролю з боку Уряду на державних підприємствах звички досить вільно розподіляти прибутки. Навіть в крупних акціонерних товариствах («Укрнафта», «Кіївенерго», «Турбоатом») до фондів матеріального заохочення та соціального розвитку за статтею «різне» перераховується 30-50% чистого прибутку.

²⁷ Інтерфакс-Україна, 30 листопада 1999р.

²⁸ На засіданні Ради національної безпеки і оборони України 11 квітня 2000р. було піддано критиці стан справ на залізницях. Один з висновків — їх фінансове становище погіршується через застарілу систему управління. Див.: Потенціал для прискорення реформ. — Урядовий кур'єр, 21 квітня 2000р., с.4.

²⁹ Регуляторна політика держави у сфері підприємництва. Аналітична доповідь Міжнародної спілки українських підприємців. — Київ, 2000, с.24. За розрахунками експертів Гарвардського інституту міжнародного розвитку, офіційне податкове навантаження в Україні у півтора рази вище, ніж у країнах з таким же рівнем ВВП.

Кількість нормативних актів, що визначають порядок сплати податків



Нормативна база є вкрай нестабільною: лише за останні роки до Закону України «Про підприємництво» внесено 33 зміни і доповнення стосовно ліцензування підприємницької діяльності³⁰.

По-третє, протягом року підприємці неодноразово перевіряються численними контрольними органами. За даними Міжнародного центру перспективних досліджень, у 1999р. право перевіряти підприємства мали до 100 різних організацій, з яких 61 установа мала право закрити рахунок, відкликати ліцензію тощо.

По-четверте, виконавча влада продовжує створювати підконтрольні державі структури, які монополізують певні сегменти ринку — це обмежує можливості інших конкурентів, реанімує неефективні механізми функціонування ринку. Прикладом може слугувати створення за участі держави ряду страхових компаній (Укрінмедстрах, Укрексімстрах, Інтерполіс), які монополізували окремі сектори страхового ринку³¹.

Окрім того, окремим суб'єктам підприємницької діяльності надаються невіправдані пільги, що також не сприяє створенню конкурентного середовища і збільшенню надходжень до бюджету. На засіданні Уряду 5 травня 2000р. були скасовані 259 раніше

прийнятих постанов і розпоряджень, якими надавалися пільги суб'єктам підприємницької діяльності. Переважна більшість скасованих пільг стосується процедур митного оформлення товарів. Зокрема, скасовано понад 150 розпоряджень Уряду, якими надавалися пільги щодо сплати ввізного мита та митних зборів на 1999р. Урядом надавалися відстрочки по платежах до бюджету на суму 130 млн. грн., на термін 6-36 місяців. Станом на 1 грудня 1999р., загальна сума з відстрочення сплати платежів до бюджету становила 3,6 млрд. грн.³²

По-п'яте, держава намагається покращити фінансову дисципліну за рахунок збільшення чисельності фінансових і фіiscalьних органів. Однак, в умовах деформованої податкової політики, непрозорості і нестабільноті господарського законодавства це не дає бажаного ефекту.

Протягом 1994-1999рр. чисельність працівників фінансових і фіiscalьних органів збільшилася на 20,4 тис. чол. (на 23%), а іх питома вага у загальній кількості працівників виконавчих структур досягла майже половини³³. За період 1996-1999рр. бюджетні призначення на утримання фінансових і фіiscalьних органів збільшились у 2,2 рази; вони перевищують видатки на утримання апарату міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх місцевих органів у 2,4 рази³⁴.

Однак, пропорційного цим заходам збільшення надходжень до бюджету не відбулося. Якщо ж надходження до зведеного бюджету оцінювати в реальному вимірі (з урахуванням інфляції), то вони взагалі мають постійну тенденцію до зменшення. Не став винятком і 1999р., в якому надходження до бюджету зменшились на 8% (*діагр. «Доходи бюджету та чисельність працівників фінансових і фіiscalьних органів»*).

Протягом першого кварталу 2000р. недоїмка по платежах до бюджету зросла на 11,7% і досягла 13,2 млрд. грн.³⁵ Очевидно, справа не в чисельності фіiscalьних органів — більш важливою проблемою є надмірний податковий тиск на виробників. За оцінкою Президента Л.Кучми, нині податковий тиск перевищує оптимальні параметри на 25%³⁶.

³⁰ Шлапак Я. С облегченiem. — Компаньон, 2000, №10, с.12.

³¹ Реформа системи страхування в Україні: концептуальні засади. Аналітична доповідь Українського центру економічних і політичних досліджень. — Національна безпека і оборона, 2000, №4, с.14-15.

³² УНІАН, 5 травня 2000р.

³³ Інтерфакс-Україна, 4 березня 2000р.

³⁴ Адміністративна реформа в цифрах, фактах і пропозиціях Рахункової палати України. — Економічні реформи сьогодні, 2000, №29, с.52.

³⁵ Потенціал для прискорення реформ. — Урядовий кур'єр, 21 квітня 2000р., с.4.

³⁶ Інтерфакс-Україна, 19 березня 2000р.



Умови для ведення іноземного бізнесу

Рівень присутності іноземного капіталу в Україні є явно недостатнім. За даними Державного комітету статистики, обсяг прямих іноземних інвестицій на січень 2000р. становив \$3,2 млрд.; за оцінками експертів, це лише 7% від загальної потреби України в інвестиціях.

Несприятливими факторами для ведення іноземного бізнесу в Україні є недосконалість

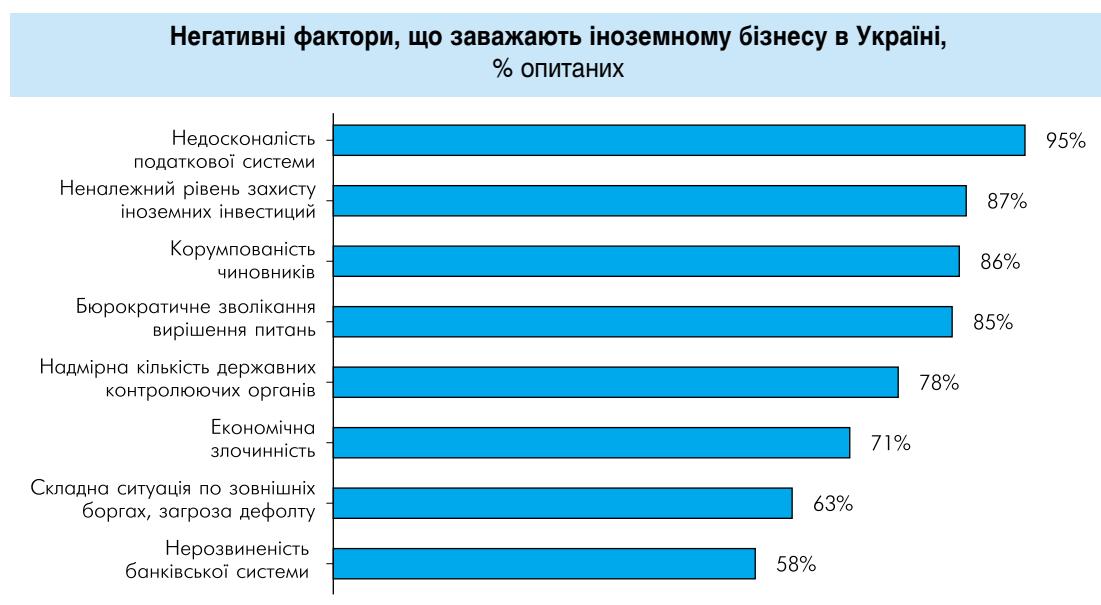
податкової системи³⁷, корумпованість чиновників, надмірна кількість контролюючих організацій. Це підтверджується результатами проведеного УЦЕПД опитування іноземних експертів, які протягом тривалого часу працюють в Україні (діагр. «Негативні фактори, що заважають іноземному бізнесу в Україні»)³⁸.

Як видно з діаграми, більша частина негативних чинників, що стримують зачленення в Україну іноземних інвестицій, має безпосереднє відношення до виконавчої гілки влади.

Таким чином, індикатори діяльності держави по окремих ключових напрямах свідчать про низьку ефективність виконавчих структур України. Це обумовлюється рядом факторів, які розглядаються у наступному підрозділі.

1.2 ПРИЧИНІ НИЗЬКОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У цьому підрозділі міститься аналіз чинників, що заважають ефективній діяльності органів виконавчої влади в Україні. Серед них — неузгодженість дій різних виконавчих структур, непослідовність і суперечливість рішень; низька виконавча дисципліна; дублювання споріднених функцій різними органами; надмірна концентрація функцій управління на вищих щаблях виконавчої влади; незбалансована регіональна політика; закритість органів виконавчої влади для контролю з боку суспільства; корупція та економічна злочинність у державних структурах, а також низький престиж державної служби в Україні.



³⁷ Законодавча база в Україні залишається для іноземних інвесторів нестабільною і суперечливою: іноземну підприємницьку діяльність регулюють понад 130 законодавчих актів.

³⁸ Міжнародний імідж України: міфи і реалії. Аналітична доповідь Українського центру економічних і політичних досліджень. — Національна безпека і оборона, 2000, №3, с.13.



Неузгодженість дій різних виконавчих структур, непослідовність і суперечливість рішень

Донедавна існувала підпорядкованість ряду міністрів (керівників силових структур, міністрів закордонних справ, інформації) безпосередньо Президентові України. За цих умов стратегічні рішення в зовнішньополітичній, правоохраненні, воєнній сферах готовилися в президентських структурах. Це суттєво звужувало сферу компетенції та відповідальності Уряду, вносило неузгодженість в дії владних структур. Формально, схема підпорядкування згаданих міністрів була змінена в грудні 1999р., однак по суті ситуація кардинально не змінилася. Наприклад, у Програмі діяльності Уряду «Реформи заради добробуту» стратегічні напрями розвитку зовнішньополітичної, правоохраненної і воєнної сфер взагалі відсутні; відповідно, не визначено першочергових завдань, термінів і механізмів їх виконання та ресурсного забезпечення³⁹.

У сфері зовнішньої політики стратегія нового Уряду обмежується інтеграцією до ЄС. (Це дійсно пріоритетний напрям, однак на 2000р. Президент України визначив ще два пріоритети: стратегічне партнерство зі США та РФ. Поза увагою урядової програми також залишились питання співробітництва з НАТО, ООН, іншими міжнародними організаціями). Більше того, навіть стратегічна мета Уряду — інтеграція України до ЄС — не підкріплюється відповідними організа-

ційними заходами: нещодавно окреме Національне агентство з питань розвитку та європейської інтеграції було ліквідоване і його функції передані до Міністерства економіки. Для порівняння: в Польщі існує окреме Міністерство європейської інтеграції. Як видно з діаграми «Структура нормативно-правової ініціативи Уряду України», експерти Програми розвитку ООН також зафіксували відсутність у Програмі діяльності Уряду України згаданих важливих сфер⁴⁰.

Неузгодженість дій виконавчих структур можна було спостерігати і в ході приватизації: мали місце випадки, коли Фонд державного майна проголошував конкурс з продажу пакету акцій підприємств, а в цей же час Національне агентство з управління державними корпоративними правами⁴¹ передавало ці підприємства в управління.

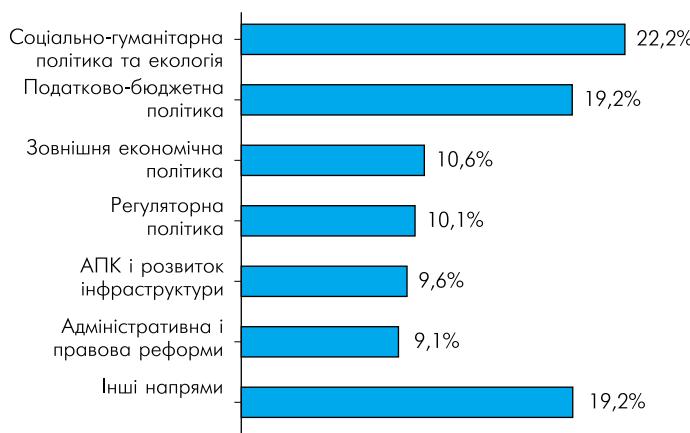
Окремі необґрунтовані рішення Уряду були скасовані указами Президента України. Так сталося з розпорядженням Кабінету Міністрів від 30 березня 2000р. №153 про затвердження проекту будівництва відгалуження від магістрального аміакопроводу Тольятті-Одеса до ВАТ «Дніпроазот». По суті, таким рішенням Уряду державні кошти надавалися для поліпшення умов комерційної діяльності ВАТ, більше половини акцій якого належить трьом юридичним особам, зареєстрованим в офшорних зонах.

Неузгодженість дій виконавчих структур, необґрунтованість рішень, що приймаються, призводять до управлінських помилок. Накопичення таких помилок і відсутність персональної відповідальності за їх наслідки зменшують рівень довіри до органів виконавчої влади⁴².

Низька виконавча дисципліна державного апарату

З числа президентських доручень, адресованих міністерствам (відомствам) у грудні 1999р. (на засіданні Координаційного комітету по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю), протягом чотирьох місяців не було виконане кожне третє⁴³. Головною причиною такого стану справ Президент Л.Кучма вважає «відсутність елементарної відповідальності, неприпустимо низький рівень виконавчої дисципліни»⁴⁴. З 34 пунктів президента складу виконавчої дисципліни залишилися невиконаними 30.

Структура нормативно-правової ініціативи Уряду України



³⁹ Див.: Гриценко А. Программа правительства: есть ли таковая вообще? — Зеркало недели, 18 марта 2000г., с.7.

⁴⁰ 1999р. Україна. Людський розвиток. Звіт. — Київ: Програма розвитку ООН, 2000р., с.70.

⁴¹ Агентство ліквідоване згідно з Указом Президента України від 15 грудня 1999р №1573.

⁴² Див. статтю експерта УЦЕПД: Биченко А. Адміністративна реформа в Україні: соціологічне опитування населення. Стаття розміщена в цьому журналі.

⁴³ УНІАН, 20 квітня 2000р.

⁴⁴ Кучма Л. Країна вступила в якісно новий етап свого життя і свого розвитку. — Крок, 2000, №8, с.2.



Міністерства і відомства не реалізували також заходи, які мали забезпечити виконання Указу Президента України щодо легалізації тіньового капіталу.

Падіння виконавчої дисципліни стримує і проведення адміністративної реформи. Як зазначив Перший віце-прем'єр Ю.Єхануров, «деякі керівники міністерств децентралізацію функцій Уряду розуміють як право не виконувати урядові завдання»⁴⁵.

Дублювання споріднених функцій органами виконавчої влади

Структура державного управління в Україні ще далека від оптимальної, свідченням чого є дублювання окремих функцій різними органами влади.

Система організації влади, закріплена в Конституції України, спричиняє дублювання функцій президентськими і урядовими структурами. На відміну від інших держав, Президент України не очолює виконавчу гілку влади — він є главою держави. Президент України призначає Прем'єр-міністра і склад Уряду, який є відповідальним перед главою держави. В той же час, на Президента України (а не на голову Уряду) покладено відповідальність за забезпечення державної незалежності, національної безпеки, зовнішню політичну діяльність тощо. Таким чином, закріплена в Конституції України схема розподілу повноважень і відповідальності призводить до певного дублювання функцій різних державних структур. Як видно з таблиці, окрім підрозділи Адміністрації Президента України і Секретаріату Кабінету Міністрів виконують споріднені функції.

Адміністрація Президента України	Секретаріат Кабінету Міністрів
Головне управління з питань економічної політики	Департамент економічної політики
Головне управління організаційно-кадрової роботи та взаємодії з регіонами	Управління експертизи та аналізу розвитку територій
Головне управління з питань внутрішньої політики	Департамент внутрішньої політики

Існує також дублювання в роботі Головного управління з питань зовнішньої політики Адміністрації Президента України і Міністерства закор-

донних справ. Інший приклад, що привертає увагу: паралельно з Головним управлінням державної служби України функціонує Головне управління організаційно-кадрової роботи та взаємодії з регіонами Адміністрації Президента, аналогічне управління є і в складі Секретаріату Кабінету Міністрів.

Не вдалося повністю виключити дублювання Секретаріатом Кабінету Міністрів функцій окремих міністерств. Наприклад, у складі Секретаріату утворене Управління експертизи та аналізу розвитку агропромислового комплексу, яке частково дублює роботу Міністерства агропромислового комплексу.

Існує також дублювання функцій між окремими міністерствами та між різними органами в рамках міністерств⁴⁶. Наприклад, Міністерство охорони здоров'я частково дублює роботу Міністерства праці та соціальної політики, займаючись питаннями атестації керівників та інженерно-технічних працівників системи з питань охорони праці, методичного забезпечення атестації робочих місць за умовами праці.

Положення про Міністерство оборони⁴⁷ визначає для нього 30 функцій, з яких наймені 16 повністю або значною мірою здійснюються через Генеральний штаб. Фактично, Генеральний штаб так і залишився «складовою частиною» Міністерства оборони і за декларованого розмежування повноважень між ними не відбулося⁴⁸. Переважна більшість законопроектів, нормативних актів, керівних документів, які видає Міністерство оборони, готуються в Генеральному штабі (або з ним узгоджуються). Передача документів на підпис міністрові оборони лише надмірно завантажує керівника міністерства і не

сприяє персоніфікації відповідальності за підготовку конкретних рішень. Викликає сумнів необхідність існування паралельних структур

⁴⁵ Потенціал для прискорення реформ. — Урядовий кур'єр, 21 квітня 2000р., с.4.

⁴⁶ Аналіз проводився до прийняття нових положень про міністерства.

⁴⁷ Затверджене Указом Президента України від 21 серпня 1997р. №888 разом з Положенням про Генеральний штаб ЗС України.

⁴⁸ Україна відстает від передових країн світу, в яких такий розподіл має місце: на Міністерство оборони покладаються політичні та адміністративні функції управління; функції стратегічного та оперативного планування застосування військ покладаються на Генеральний штаб.



(кадрового забезпечення, озброєння, оперативного управління та інших) одночасно в штабах видів Збройних Сил і в штабах трьох оперативних командувань. На думку фахівців, ці структури часто дублюють одну одну.

Дублювання споріднених функцій різними органами ускладнює систему виконавчої влади. Крім того, зростають чисельність апарату управління та обсяги бюджетного фінансування на його утримання.

Надмірна концентрація функцій управління на вищих щаблях виконавчої влади

Відсутність базового Закону України «Про Кабінет Міністрів України» унеможливлює чітке визначення повноважень Уряду і переліку питань, які він має вирішувати⁴⁹. Сьогодні діяльність Уряду регламентують 250 законів, а повноваження й обов'язки Прем'єра — понад 440! Така невизначеність спричиняє критичне перенавантаження Уряду дрібними питаннями, які варто передати на нижчі рівні прийняття рішення (міністерства, місцеві органи виконавчої влади).

Протягом 1999р. Уряд схвалив 3879 розпоряджень і постанов; таким чином, члени Уряду приймали по 70-80 документів щотижня. Якби на розгляд кожного рішення відводилося хоча б 20 хвилин, Уряд мав би засідати три повних робочих дні щотижня. Зрозуміло, що більшість рішень приймалися практично без обговорення.

Серед урядових рішень 1999р. були, наприклад, постанови «Про забезпечення життєдіяльності житлово-комунального господарства смт Сергіївка», «Про створення Надвірнянського коледжу», розпорядження «Про дозвіл Державній митній службі здійснити митне оформлення двох бульдозерів «Caterpiller D&R», «Про передачу Національній академії Прикордонних військ комп'ютерів, принтерів та сканерів», «Про заходи щодо заготівлі насіннєвої та продовольчої картоплі». Прем'єр-міністр вирішував питання, наприклад, про призначення члена Наглядової ради Національного ботанічного саду, приймав інші подібні рішення.

Розгляд численних другорядних питань заважає вирішенню дійсно пріоритетних проблем. Наприклад, серед постанов Уряду за IV квартал 1999р. документи про нагородження склали 23%; водночас важливі питання (промисловості, фінансів, ПЕК і АПК) знайшли своє відображення лише в 17% від загального

числа постанов Уряду, схвалених за вказаній період⁵⁰.

Останнім часом намітилася тенденція більш раціонального планування порядку денного урядових засідань: якщо в 1999р. Уряд щомісячно приймав у середньому понад 320-330 документів, то в березні 2000р. їх було схвалено лише 214 (на 33% менше).

Надмірна концентрація управлінських функцій⁵¹ на вищих щаблях виконавчої влади призводить до непідготовленості і низької якості управлінських рішень, а також зменшення ролі низових виконавчих структур.

Незбалансована регіональна політика виконавчої влади

Відносини між центром і регіонами, а також між місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування характеризуються рядом «бальових» точок.

По-перше, ефективність управління по лінії «Уряд — регіони» послаблює відсутність у Кабінету Міністрів дієвих важелів впливу на кадрову політику врегіонах. Уряд не має права приймати рішення щодо звільнення з посад голів обласних державних адміністрацій, не може навіть ініціювати подання щодо їх відставки — це прерогатива глави держави. Наприклад, лише в 1999р. Президент України змінив 16 голів обласних державних адміністрацій та 61 їх заступників; було також звільнено 144 голови районних державних адміністрацій (28% від загального їх числа)⁵². На думку експертів, тут не обійтися без політичних чинників. Очевидно, що вплив Уряду на кадрові призначення врегіонах варто посилити.

По-друге, функції державного управління сьогодні надмірно централізовані. Міністерства виконують функції, які могли б здійснювати районні державні адміністрації і навіть органи місцевого самоврядування. Наприклад, Міністерство охорони здоров'я сьогодні готує плани відпусток ректорів вищих медичних навчальних закладів; проводить роботу, пов'язану з наданням житлово-комунальних послуг медичним працівникам сільської місцевості тощо.

По-третє, ефективність виконавчої вертикалі знижує відсутність у районних державних адміністрацій реальних важелів впливу на соціально-економічну ситуацію в своїх районах. Наприклад, питання відводу землі

⁴⁹ На думку екс-міністра Польщі з питань адміністративної реформи М.Кулеші, Уряд повинен передати місцевим органам влади до 80% невластивих йому повноважень. Див.: Сірук М. До речі. — День, 11 лютого 2000р., с.4.

⁵⁰ Власть. В кулуарах. — Компаньон, 2000, №1, с.16.

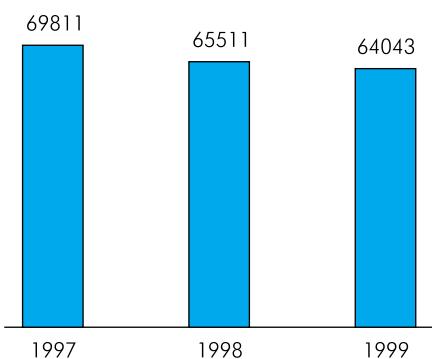
⁵¹ Проблема надмірного навантаження характерна і для інших державних структур. Наприклад, у 1999р. до Адміністрації Президента України надійшло близько 80 тис. документів і 150 тис. звернень громадян.

⁵² Націю звеличують велиki цілі i діла. Виступ Президента Л.Д.Кучми у Верховній Раді України 22 лютого 2000р. — Урядовий кур'єр, 23 лютого 2000р., с.3.

вирішуються не в районах, а на рівні сільських рад. Управління державним майном у районах здійснюється, навпаки — на вищих щаблях влади (обласними державними адміністраціями або Урядом України)⁵³.

По-четверте, виконання місцевими органами влади покладених на них функцій не підкріплene їх належним бюджетним та організаційним забезпеченням. З місцевих бюджетів фінансуються важливі загальнодержавні соціальні програми, наприклад, програма житлових субсидій, надання пільг ветеранам війни та праці, допомоги сім'ям з дітьми тощо. Місцеві органи зобов'язані виконувати ці програми. Однак, сьогодні вони не забезпечені фінансовими ресурсами.

Чисельність працівників місцевих державних адміністрацій, чол.



Середня зарплата жителів різних регіонів України, грн.



Проблемою регіонів залишається дефіцит управлінських кадрів. Як видно з діаграми, за період з 1997р. по 1999р. чисельність працівників місцевих адміністрацій зменшилась майже на 5800 чол. (діагр. «Чисельність працівників місцевих державних адміністрацій»).

Міжбюджетна неузгодженість провокує конфлікти між центром і регіонами. Наприклад, доходна частина затвердженого Верховною Радою Криму бюджету автономії (разом з податком на додану вартість) складає 779 млн. грн. Однак, у державному бюджеті-2000, схваленому Верховною Радою України, передбачено перерахування податку на додану вартість (у повному обсязі) до центру. Таким чином, доходна частина бюджету автономії була зменшена до 550 млн. грн.⁵⁴ Верховна Рада Криму звернулася з поданням до Конституційного Суду України щодо конституційності Закону України «Про державний бюджет на 2000р.» Гострим залишається і бюджетне протистояння на рівні «область — обласний центр». Наприклад, XIII сесія місцевої ради м.Дніпропетровська (всупереч рішенню Дніпропетровської обласної ради) збільшила визначений для міста бюджет на 83 млн. грн. Це далеко не поодинокий приклад⁵⁵.

По-п'яте, про низьку ефективність регулятивних функцій держави свідчать значні розбіжності в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів. Надто великою є диференціація видатків місцевих бюджетів у розрахунку на душу населення: у Київській обл. вони становлять 505 грн., у Чернівецькій — лише 202 грн.⁵⁶ Як видно з діаграми «Середня зарплата жителів різних регіонів України», значною є різниця в оплаті праці жителів різних регіонів: на початок 2000р. середня зарплата в м.Києві складала 333 грн., у Тернопільській обл. — майже втричі менше (114 грн.).

Ще більше регіони відрізняються за рівнем зареєстрованого безробіття: якщо у Львівській обл. наприкінці 1999р. він складав 7,4%, то в Одеській — лише 0,9%. Різниця у вісім разів!

Незбалансованість регіональної політики виконавчої влади не дає можливості усунути значні диспропорції в розвитку регіонів, провокує міжбюджетні конфлікти. Державі необхідна якісно нова регіональна політика. Якщо для її реалізації треба утворити окремий орган в системі виконавчої влади, то варто це зробити.

⁵³ У свою чергу, не завершено перерозподіл об'єктів власності, що перебувають в управлінні Уряду, міністерств і місцевих адміністрацій.

⁵⁴ Інтерфакс-Україна, 15 марта 2000г.

⁵⁵ Бюджет для м.Харкова, встановлений обласним фінансовим управлінням на рівні 262 млн. грн., складає, на думку секретаря Харківської міської Ради М.Петренка, лише 30% від мінімальних потреб міста. Див.: Мазнича А. Обо всем кроме социалки — забыть? — Зеркало недели, 29 апреля 2000г., с.7.

⁵⁶ УНІАН, 5 травня 2000р.



Наприклад, у ряді країн, які є кандидатами на вступ до ЄС, створені міністерства з регіональної та місцевої політики, а при них — агентства регіонального розвитку, які координують економічний розвиток регіонів.

Закритість органів виконавчої влади для контролю з боку суспільства

Важливою умовою ефективності державного управління є публічність і прозорість діяльності органів виконавчої влади, їх підконтрольність суспільству. На жаль, в Україні ця проблема є досить болючою для владних структур.

По-перше, непрозорою залишається кадрова політика. Високі державні посади в Україні нерідко обіймали особи з невідповідними професійними або моральними якостями. Такий висновок підтверджують перманентні кадрові зміни на всіх рівнях виконавчої влади. Свідчить про це і судова практика: лише в 1999р. за корупцію та економічні злочини до відповідальності було притягнуто близько 400 управлінців різного рангу, в т.ч. заступників міністрів, глав районних державних адміністрацій⁵⁷.

На думку експертів УЦЕПД, така ситуація склалася, не в останню чергу, тому, що в Україні відсутня обов'язкова, визначена на законодавчому рівні, публічна перевірка спеціальними службами кандидатів на високі державні посади. У цьому плані корисним для України є американський досвід перевірки кандидатів на високі пости за допомогою ФБР⁵⁸.

В Україні не впроваджується конкурсна система відбору претендентів на державні посади. Так, після започаткування в грудні 1999р. реорганізації міністерств і відомств практично в жодному з новостворених органів не були проведенні конкурси на заміщення вакантних (нових) посад. Для порівняння: в Японії конкурсність відбору здійснюється через систему іспитів для кандидатів на державну службу.

По-друге, прозорості управління не сприяє висока плинність керівних кадрів. Протягом 1992-1999рр. змінилися 14 перших віце-прем'єрів, 28 віце-прем'єрів, по 6-8 разів мінялися керівники окремих міністерств. Деякі урядовці взагалі займали свої посади протягом 2-3 місяців. Перманентні кадрові зміни призводять до того, що поточне управління здійснюють невідомі громадськості чиновники

середньої ланки. З іншого боку, серед тих, хто залишив державну службу внаслідок заміни урядових команд, є чимало досвідчених професіоналів (протягом кількох років змінилися сотні керівників вищої і середньої ланки, в т.ч. близько 280 заступників міністрів). Однак, дієвого механізму залучення їх до державного управління після відставки не створено.

По-третє, не існує практики підсумкових звітів Уряду: жоден з Урядів, ідучи у відставку, не звітував про виконання пропонованої ним програми. А програма діяльності Уряду В.Пустовойтенка, який пропрацював два роки, взагалі не була затверджена. Звітність державних службовців, за словами Першого віце-прем'єра Ю.Єханурова, поки що існує лише у вигляді щоквартальних звітів Уряду перед парламентом та слухань у Верховній Раді з окремих напрямів діяльності. Інших процедур не існує⁵⁹.

По-четверте, державні органи недостатньо використовують новітні інформаційні технології. Власні WEB-сторінки в мережі Internet мають лише 40% міністерств і обласних державних адміністрацій; розміщені на них інформаційні ресурси є досить обмеженими, вони рідко оновлюються, а тому дають лише віддалене уявлення про діяльність відповідних державних структур. Не реалізовано проект створення інформаційно-аналітичної системи «Адміністративна система України», основними завданнями якої мали стати моніторинг результативності та ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади, створення і підтримка банку даних про ці органи, доступ виконавчих структур до міжнародних інформаційних мереж. У 1998-1999рр. не було виділено ресурсів для створення єдиної державної комп'ютерної бази даних «Кадри».

Цілком зрозуміло, що за цих умов громадяні оцінюють діяльність органів виконавчої влади України як закриту. Так, за результатами соціологічного дослідження УЦЕПД⁶⁰, як прозору діяльність Уряду України оцінюють лише 16% опитаних; діяльність місцевих органів влади — 17% респондентів.

Корупція та економічна злочинність в державних структурах

За період з 1990р. по 1999р. кількість зафіксованих випадків хабарництва зросла у

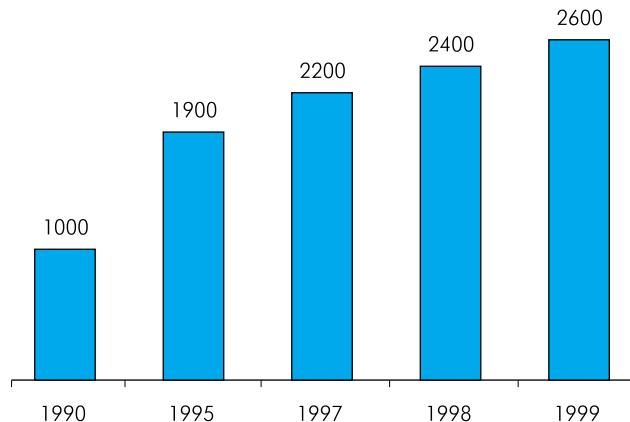
⁵⁷ Корицкая Л. Криминалитет в «авторитете». — Человек и закон, 2000, №2, с.15.

⁵⁸ У США нерідко проводять також спеціальні тестування (професіограми) з метою встановлення психологічних та інших якостей людей, які приймають на роботу, в т.ч. на державну службу.

⁵⁹ Интерфакс-Україна, 13 апреля 2000г. Спроби ввести практику прямих ліній спілкування урядовців з населенням не набули широкого характеру; вони не розповсюджені і на місцевому рівні.

⁶⁰ 25 січня — 5 лютого 2000р. було опитано 2010 громадян в усіх регіонах України.

Кількість зареєстрованих фактів хабарництва



2,6 рази (діагр. «Кількість зареєстрованих фактів хабарництва»). За даними Генеральної прокуратури України, в 1999р. виявлено понад 2600 фактів хабарництва; до суду направлено 768 кримінальних справ, у т.ч. 200 — про отримання хабарів, де фігурують державні службовці високого рангу⁶¹.

Наведена статистика не відображає повноти карти. Лише за 1998р., згідно із Законом України «Про боротьбу з корупцією», було складено 5162 адміністративні протоколи на державних службовців⁶²; у 1999р. — на 4300 державних службовців. А за І квартал 2000р. вже направлено до суду понад 2000 протоколів про корупційні правопорушення⁶³. Про масштаби корупції свідчить і те, що за різними оцінками, до 6,5% від своїх середньорічних доходів підприємці в Україні витрачають на хабарі посадовим особам. Експерти Світового банку оцінюють річну суму хабарів в Україні на рівні двохмісячного торгового обороту країни⁶⁴.

Серед населення України також переважає думка про великі масштаби корупції. Результати соціологічних опитувань УЦЕПД засвідчили, що лише 2% респондентів вважають, що «майже ніхто в країні не бере хаба-

рів». Більшість же дотримується протилежної точки зору: «беруть хабарі, використовуючи службове становище, майже всі» — так вважають 12% респондентів, «багато хто» — 49%, «дехто» — 29%.

Навіть для реалізації своїх законних прав громадяни змушені давати хабарі. За даними соціологічного опитування УЦЕПД, проведеного у березні 2000р., про це повідомили 60,5% респондентів; 47,5% опитаних знають про випадки хабарництва, коли необхідно прийняти рішення, яке суперечить закону.

Корупція тісно пов'язана зі злочинністю в економічній сфері, яка зростає загрозливими темпами. В 2000р. виявлено 18,3 тис. економічних злочинів — це на 34% більше, ніж в 1999р.⁶⁵ Зростає криміналізація банківської сфери: в 1999р. було виявлено порушення в 713 банках України, відкрито 88 кримінальних справ. У І кварталі 2000р. проти банківських співробітників порушено 37 кримінальних справ⁶⁶. За результатами експертних досліджень, організована злочинність контролює в Україні до 85% банків і не менше, ніж 40-50% приватних підприємств⁶⁷.

Поширенню корупції сприяє нецільове використання бюджетних коштів, яке останнім часом набуває великих масштабів. У 1999р. не за призначенням було використано 500 млн. грн. (для порівняння: це бюджет Черкаської області). Лише в І кварталі 2000р. не за призначенням було використано 200 млн. грн. На ці кошти, за словами Президента Л.Кучми, можна утримувати протягом року Міністерство внутрішніх справ⁶⁸. Якщо негативну тенденцію не буде зламано, то обсяг використаних за нецільовим призначенням бюджетних коштів додівнюватиме сумі, необхідній для утримання майже всіх органів виконавчої влади України!

Казнокрадство залишається серйозною проблемою. Лише за три місяці 2000р. виявлено нестач, розкрадань державних коштів і майна на суму понад 280 млн. грн. Так, виконуючого обов'язки директора Севастопольського державного підприємства «Атлантика» було заарештовано за приховування валютної

⁶¹ Статистичний щорічник України за 1998 рік. Державний комітет статистики України. — Київ: Техніка, 1999, с.482; Сек А. У рік Дракона — драконівські методи? — Україна молода, 12 січня 2000р., с.4.

⁶² Грищук М. Практика застосування законодавства органами виконавчої влади України по подоланню корупції. — Суд в Україні: боротьба з корупцією, організованою злочинністю і захист прав людини. Науково-дослідний інститут «Проблеми людини». — Київ, 1999, с.261.

⁶³ Потебенько М. Правоохоронні органи зобов'язані твердо дотримуватись принципу законності і вимог Президента. — Крок, 2000, №8, с.5.

⁶⁴ Корицька Л. Конец страусиной политики? — Человек и закон, 2000, №2, с.4.

⁶⁵ Интерфакс-Украина, 20 апреля 2000г. Показовим є такий факт. У квітні 2000р. було порушено кримінальну справу стосовно начальника управління Міністерства економіки, який за приховування штрафних санкцій (на суму 3 млн. грн.) отримав з іншими особами 50 тис. грн. хабара.

⁶⁶ Десятникова И. В прошлом году наши сограждане приобрели свыше пяти тысяч престижных «шестисотых» мерcedesов по цене от 100 до 300 тысяч долларов. — Факты, 22 апреля 2000г., с.4.

⁶⁷ Галица. І. Деякі аспекти економічної політики на сучасному етапі. — Економіка України, 2000, №4, с.41.

⁶⁸ Интерфакс-Украина, 20 апреля 2000г.



виручки на суму \$670 тис.⁶⁹ У квітні 2000р. було порушене кримінальну справу проти групи співробітників Рівненського обласного відділення Ощадбанку, які привласнили понад 160 тис. грн. з Чорнобильського фонду⁷⁰. Нещодавно в Чехії було затримано колишнього начальника управління Міністерства фінансів України, який викрав \$500 тис., виділених для фінансування гуманітарної програми⁷¹.

Болючою проблемою є корупція у сфері приватизації. Сприятливі умови для корупції, як вважає Президент України, створює невиконання інвестиційних зобов'язань після приватизації⁷². Нині майже кожен третій договір приватизації не виконується. Саме невиконання умов приватизації (стосовно вкладення \$300 млн. на модернізацію) відкинуло підприємство "Миколаївцемент" на економічне узбіччя на довгі роки⁷³. Понад 10,5 млн. грн. було розкрадено під час приватизації Київського заводу пластмас і гумових виробів⁷⁴.

Корупція в енергетиці може привести до виходу стратегічно важливої галузі з-під контролю держави. Енергетика в Україні є однією з найбільш криміналізованих сфер. Лише в I кварталі 2000р. тут викрито 600 злочинів, збитки за якими склали 60,4 млн. грн.

Без погодження з Антимонопольним комітетом, на конкурсі пільгових продаж акцій обласних енергозподільчих компаній (обл-енерго) були допущені офшорні кампанії. Наслідки таких дій виконавчої влади є досить небезпечними для держави, оскільки власниками облenergo стали понад 80 фірм-нерезидентів. Станом на початок 2000р., більшість приватизованих енергокомпаній відмовилися укладати угоди про поставки електроенергії з «Укренерго». Впливу Міністерства палива і енергетики на ці приватизовані підприємства, за словами Президента Л.Кучми, «практично не існує»⁷⁵. Їх прибутки, за словами міністра внутрішніх справ Ю.Кравченка, «масово осідають в офшорних зонах, в інших державах»⁷⁶. За прогнозами голови Державної податкової адміністрації М.Азарова, з українського нафтогазового ринку у «віртуальні кампанії» в офшорах в 2000р. буде переведено близько 4,5 млрд. грн. (Нещодавно Служба

безпеки України виявила незаконний реекспорт газу на \$100 млн., здійснений фіктивними структурами в офшорних зонах).

Корупція підриває економічні основи держави, блокує надходження інвестицій, унеможливлює проведення реформ, провокує недовіру населення до владних структур, заводить Україну у глухий кут деградації і занепаду.

Використання чиновниками службового становища для власного збагачення

Один із типових фактів було викрито у Державному науково-експертному центрі лікувальних засобів Міністерства охорони здоров'я. У 1999р. його керівництво збільшило у декілька разів оплату за реєстрацію лікарських засобів. Зроблено це було, в т.ч. для збільшення зарплат і премій співробітникам. Так, директор Центру лише в лютому 2000р. отримав різних виплат на суму 57 тис. грн., головний бухгалтер — 55 тис. грн., її дочка (секретар) — 35 тис. грн., водії — 26 тис. грн.⁷⁷ Загалом, керівництво Центру разом зі своїми родичами протягом місяця збільшили власні прибутки приблизно на \$27 тис. Зазначені суми вистачило б на виплату разової допомоги 1000 інвалідам війни.

Низький престиж державної служби

Більшість державних службовців отримують порівняно невисоку зарплату, яка до того ж є значно нижчою, ніж в окремих галузях економіки⁷⁸. В результаті, кваліфіковані кадри звільняються з державної служби.

Зарплата державних службовців в Адміністрації Президента України, Секретаріаті Верховної Ради і в Секретаріаті Кабінету Міністрів ледве перевищує 600 грн. (біля \$100). Наприклад, головний консультант у президентській адміністрації отримує 350-450 грн.

Зарплата керівника управління обласної державної адміністрації складає близько 450 грн., провідного спеціаліста — 220-280 грн. Водночас, внаслідок скорочення органів виконавчої влади навантаження на службовців збільшується. Наприклад, у Харківській обласній державній адміністрації за останні два роки чисельність службовців скратилася

⁶⁹ Потебенько М. Правоохоронні органи зобов'язані твердо дотримуватись принципу законності і вимог Президента. — Крок, 2000, №8, с.5.

⁷⁰ УНІАН, 24 квітня 2000р.

⁷¹ Чиновник Минфина украл почти 500 тысяч. — Сегодня, 18 апреля 2000г., с.2.

⁷² Интерфакс-Украина, 20 апреля 2000г.

⁷³ Корицкая Л. Конец страусиной политики? — Человек и закон, 2000, №2, с.5.

⁷⁴ Резиновые изделия «прихватизировали». — Киевские ведомости, 24 апреля 2000г., с.2.

⁷⁵ Интерфакс-Украина, 20 апреля 2000г.

⁷⁶ Там само.

⁷⁷ Потебенько М. Правоохоронні органи зобов'язані твердо дотримуватись принципу законності і вимог Президента. — Крок, 2000, №8, с.5.

⁷⁸ Наприклад, у грудні 1999р. середня зарплата працівників органів державного управління складала 275 грн., а зарплата на морському транспорті — 565 грн., в банківських установах — 665 грн. Див.: Интерфакс-Украина, 30 января 1999г.



майже на 25%, очікуються подальша ліквідація та злиття окремих управлінь у зв'язку з переходом від галузевого до функціонального принципу управління⁷⁹.

Зарплата голови районної державної адміністрації становить близько 600 грн. У районних державних адміністраціях працює в середньому по 20-25 чоловік, які несуть велике навантаження.

Після підвищення, проведеного у грудні 1999р., зарплата Президента України становить

2600 грн. (\$500) на місяць, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра, Голов Конституційного Суду, Верховного Суду та Вищого Арбітражного Суду — 2400 грн. (\$450)⁸⁰.

Традиційно в Україні основним джерелом доходу сім'ї була зарплата чоловіка; зарплата дружини слугувала додатковим джерелом надходжень до сімейного бюджету. Той факт, що нині з 244 тис. державних службовців 72,8% — складають жінки, також опосередковано підтверджує низький престиж державної служби.

ВІСНОВКИ

Система виконавчої влади в Україні залишається неефективною і не здатною подолати негативні тенденції в країні. Вона не відповідає ні рівню завдань, що стоять перед державою, ні сучасним управлінським стандартам.

Про низьку ефективність виконавчої влади свідчать соціальні індикатори, насамперед — рівень безробіття і реальних доходів населення. Управління державною власністю та кож здійснюється неефективно, внаслідок чого величезний виробничий потенціал фактично не працює на державу.

В діях виконавчих органів відчути рецидиви старого адміністративно-командного управління, існує невиправдане втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання, що гальмує розвиток підприємництва в Україні.

Дублювання споріднених функцій різними органами ускладнює систему виконавчої влади. Крім того, зростають чисельність апарату управління та обсяги бюджетного фінансування на його утримання.

Надмірна концентрація управлінських функцій на вищих щаблях виконавчої влади призводить до непідготовленості і низької якості управлінських рішень, а також зменшення ролі низових структур.

Неузгодженість дій виконавчих структур, низька виконавча дисципліна, необґрунтованість рішень, що приймаються, — все це призводить до управлінських помилок. Накопичення помилок і відсутність персональної відповідальності за їх наслідки зменшують довіру до виконавчої влади.

Незбалансованість регіональної політики виконавчої влади не дає можливості усунути значні диспропорції в розвитку регіонів, провокує міжбюджетні конфлікти. Державі необхідна якісно нова регіональна політика. Якщо для її реалізації треба утворити окремий орган в системі виконавчої влади, то варто це зробити.

Управлінський апарат працює переважно в закритому режимі. Система дієвого контролю за діяльністю виконавчої влади з боку громадськості відсутня.

Престиж державної служби в Україні залишається невисоким, рівень оплати державних службовців не сприяє підвищенню їх відповідальності і залученню на державну службу висококваліфікованих професіоналів.

Корупція підриває економічні основи держави, блокує надходження інвестицій, унеможливлює проведення реформ, провокує недовіру населення до владних структур, заводить Україну у глухий кут деградації і занепаду.

В Україні відсутня обов'язкова, визначена на законодавчому рівні, публічна перевірка спеціальними службами кандидатів на високі державні посади. Прийнятним для України можна вважати американський досвід їх перевірки із залученням ФБР.

Радикальне реформування виконавчої вертикалі (як і інших гілок влади) є невідкладним завданням. Без створення ефективної системи державного управління Україна не має майбутнього як розвинута, цивілізована європейська держава.

⁷⁹ Інтерфакс-Україна, 30 грудня 1999г.

⁸⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999р.

2. РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В ПЕРІОД 1997-2000рр.

Коли накопичено настільки багато помилок, Ви опиняєтесь перед лицем невідворотно правильних дій.

(Постулат невідворотності)

У цьому розділі дається аналіз поточного стану адміністративної реформи в Україні, отриманих результатів і допущених помилок. На думку експертів УЦЕПД, в процесі проведення адміністративної реформи в Україні можна умовно виділити три періоди. **Перший період, з липня 1997р. по липень 1998р.** — розробка стратегії перетворень, підготовка і затвердження Концепції адміністративної реформи в Україні. **Другий період, з липня 1998р. по грудень 1999р.** — втрата темпу проведення структурних змін, викликана політичними чинниками, зокрема, проведенням президентських виборів. **Третій, з грудня 1999р.** — новий імпульс реформи після підписання указів глави держави 15 грудня 1999р.

За період з липня 1997р., була прийнята Концепція адміністративної реформи України, зроблені перші кроки, спрямовані на формування більш раціональної структури центральних органів виконавчої влади, реорганізацію роботи Уряду і його апарату, дегрегуляцію діяльності суб'єктів господарювання. В цей період були прийняті закони України «Про місцеві державні адміністрації» і «Про столицю України — місто-герой Київ». Однак, загалом досягнення поки що досить скромні, реформа апарату державного управління знаходиться тільки на початковій стадії.

Під час проведення реформи не вдалося уникнути помилок. Не зовсім вдало був вибраний час проведення адміністративної реформи. Реорганізація (ліквідація) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади здійснювалася до їх функціонального обстеження; чисельність державних службовців визначалася директивно, а не виходячи з необхідності виконання конкретних функцій; окремі структурні зміни не були достатньо обґрунтовані. Не вдалося забезпечити належну методологічну та інформаційну підтримку реформи.

Настав час підійти до вирішення проблем реформування державного апарату більш системно; підкріпити декларації і перші практичні кроки кропіткою, послідовною і узгодженою роботою всіх гілок влади.

2.1 ОСНОВНІ ЗАХОДИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

На високому державному рівні про необхідність адміністративної реформи було заявлено ще в липні 1997р. Тоді була створе-

на Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи⁸¹ (далі по тексту — Державна комісія) та затверджений її персональний склад. Очолив Державну комісію екс-Президент України Л.Кравчук. Державна комісія розробила проект Концепції

⁸¹ Указ Президента України від 7 липня 1997р. №620 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи».

адміністративної реформи в Україні. Іншим указом Президента України її основні положення були «покладені в основу реформування системи державного управління»⁸².



Концепція адміністративної реформи в Україні (далі по тексту — Концепція) загалом визначила стратегію та організаційно-правові засади реформування системи державного управління, етапи здійснення адміністративної реформи. Державній комісії вдалося підготувати документ, який передбачає створення більш ефективного апарату державного управління, закладає основи реформування державної служби та адміністративно-територіально-го устрою України. Водночас, Концепція містила ряд недоліків. Зокрема, в ній не були визначені глибинні причини системної кризи управління в Україні, не встановлено перелік функцій окремих міністерств і відомств. На думку експертів УЦЕПД, після доопрацювання Концепція могла б стати основою для проведення адміністративної реформи в Україні.

Зрозуміло, що Концепція визначала лише загальні засади реформування державного управління. Її положення мали конкретизуватися у наступних практичних кроках Президента й Уряду України. Проведення адміністративної реформи дійсно час від часу проголошувалося одним із пріоритетів державної політики⁸³. Однак, проведений аналіз свідчить, що в період з липня 1998р. по грудень 1999р. реформі державного апарату приділялася недостатня увага — це призвело до втрати часу і темпу проведення реформи.

У цей же період був прийнятий Указ Президента України, який стосувався реорганізації органів виконавчої влади⁸⁴. Було змінено схему підпорядкування і статус окремих центральних органів виконавчої влади, ліквідовано ряд державних департаментів. Статус окремих міністерств (наприклад, Міністерства сім'ї та молоді, Міністерства інформації) було понижено до рівня державних комітетів; були також переименовані низка департаментів і державних комісій. Однак, визначена Указом система організації виконавчої влади не повністю відповідала затвердженим раніше положенням Концепції: не були визначені центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, різниця між міністерствами і державними комітетами тощо. Це ускладнювало схему взаємодії центральних органів виконавчої влади, призводило до паралелізму в їх роботі.

До того ж, пізніше до зазначеного Указу було внесено сім змін і доповнень, спрямованих на збільшення кількості центральних органів виконавчої влади. Зокрема, були утворені три державні департаменти з питань енергетичного комплексу зі статусом юридичної особи. Це свідчить про непослідовність дій влади на етапі впровадження Концепції в життя.

На думку експертів УЦЕПД, лише з дуже великим допуском можна вважати, що положення зазначеного Указу були спрямовані на впровадження адміністративної реформи, тому що вони не вирішували сформульовані Концепцією завдання і навіть вступали у протиріччя з раніше затвердженими концептуальними зasadами.

Водночас, важливо, що в цей період були зроблені певні позитивні кроки в напрямі державності діяльності суб'єктів господарювання.

♦ Були прийняті ряд указів Президента України, які дозволили спростити процедуру реєстрації та ліцензування суб'єктів підприємництва⁸⁵. В результаті, термін реєстрації суб'єктів господарювання скоротився з 30 до 14 днів, термін видачі свідоцтва про державну реєстрацію — до 3-4 днів, середня тривалість процесу ліцензування — з 35 до 14 днів.

⁸² Указ Президента України від 22 липня 1998р. №810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні».

⁸³ Одним із прикладів є заява Прем'єра В.Пустовойтенка: «Ми кожного разу підходимо до адміністративної реформи, потім зупиняємося. Я думаю, цьому необхідно покласти край, а провести таку адміністративну реформу, яка буде працювати довгий час». Див.: Інтерфакс-Україна, 18 листопада 1999г.

⁸⁴ Указ Президента України від 13 березня 1999р. №250 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади в Україні».

⁸⁵ Укази Президента України від 3 лютого 1998р. №79 «Про усунення обмежень, що стимують розвиток підприємницької діяльності», від 25 травня 1999р. №539 «Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності». В розвиток указів, Ліцензійною палатою України розроблено і опрацювуються із зацікавленими міністерствами проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України з питань дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності». З метою впорядкування організаційної структури системи органів державної реєстрації, спрощення порядку легалізації суб'єктів підприємницької діяльності, впорядкування дозвільної системи стосовно підприємництва, скасування відомчого характеру видачі ліцензій розроблено проект Закону України «Про ліцензування видів діяльності» (знаходитьться у Верховній Раді) та проект Закону України «Про систему державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності» (погоджується із зацікавленими міністерствами і відомствами).



❖ Указами Президента України⁸⁶ були внесені зміни до нормативно-правових актів з метою зменшення податкового тиску на підприємства та спрощення системи обліку і звітності малих підприємств. В результаті, 14 видів податків і зборів були замінені на єдиний податок (табл. «Спрощення системи оподаткування для фізичних осіб-підприємців»). Протягом року на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності перейшли понад 37 тис. громадян-суб'єктів підприємницької діяльності, з якими в трудових відносинах перебували ще біля 27 тис. осіб; збільшились також надходження до бюджету від фізичних

осіб-платників єдиного податку. Вдалося впорядкувати механізм сплати ринкового збору, що поширюється на громадян, які здійснюють торгівлю на продовольчих і промтоварних ринках⁸⁷.

❖ Зроблена спроба впорядкувати кількість перевірок, що здійснюються контролюючими органами, та систематизувати їх первіодичність⁸⁸.

❖ Прийнято рішення про публікацію і обговорення проектів регулятивних актів, які суттєво впливають на ринкове середовище і торкаються інтересів підприємців⁸⁹, здійснено ряд інших заходів.

Спрощення системи оподаткування для фізичних осіб-підприємців

1. Податок на додану вартість.
2. Податок на доходи фізичних осіб (для фізичних осіб-суб'єктів малого бізнесу).
3. Податок на землю, яка використовується у підприємницькій діяльності.
4. Збір на використання природних ресурсів.
5. Збір до Чорнобильського фонду та Фонду соціального захисту населення.
6. Збір до Державного інноваційного фонду.
7. Збір на обов'язкове соціальне страхування.
8. Відрахування і збори на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних шляхів загального використання.
9. Комунальний податок.
10. Податок на промисел.
11. Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування.
12. Збір за видачу дозволів на розміщення об'єктів торгівлі і сфери послуг.
13. Внески до Українського фонду соціального захисту інвалідів і Державного фонду сприяння зайнятості населення.
14. Плата за торгівельний патент.

Єдиний податок у розмірі 20-200 грн. на місяць.

⁸⁶ Укази Президента України від 3 липня 1998р. №727 «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» і від 28 червня 1999р. №746 «Про внесення змін до Указу Президента України від 3 липня 1998р. №727 «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва».

⁸⁷ Указ Президента України від 28 червня 1999р. №761 «Про упорядкування механізму сплати ринкового збору».

⁸⁸ Укази Президента України від 12 травня 1998р. №456 «Про державну підтримку малого підприємництва», від 23 липня 1998р. №817 «Про деякі заходи з дегрегулювання підприємницької діяльності», від 22 січня 2000р. №89 «Про запровадження єдиної регуляторної політики у сфері підприємництва», Постанова Кабінету Міністрів України від 29 січня 1999р. №112 «Про порядок координації проведення планових виїздних перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами».

⁸⁹ Практика проведення реформ свідчить, що їх результативність не в останній чергі залежить від участі фахівців і практиків у підготовці рішень. Наприклад, у Великій Британії проект будь-якої стратегії реформування оприлюднюється в ЗМІ, в мережі Internet, що дає можливість залучити до його обговорення громадськість.

Таким чином, намітилися позитивні зрушения у напрямі спрощення процесу реєстрації суб'єктів господарювання, зменшення податкового тиску на них, упорядкування кількості перевірок. По суті, це були важливі кроки, спрямовані на наповнення адміністративної реформи конкретними практичними справами.

Більш скромними є результати у сфері законодавчого забезпечення проведення адміністративної реформи. Постійне протистояння законодавчої та виконавчої влади перешкоджало їх конструктивні взаємодії. Співпраця робочих груп Верховної Ради, Уряду та Адміністрації Президента України на етапі підготовки законопроектів (проектів указів Президента) була практично відсутня. Внаслідок цього майже кожен прийнятий Верховною Радою закон кілька разів ветувався Президентом; відповідно, Верховна Рада блокувала законопроекти, внесені за ініціативою Уряду або Президента України.

Так, Президент України неодноразово застосовував право вето до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» перед тим, як останній був остаточно ухвалено (два роки закон «мандрював» між Адміністрацією Президента України та Верховною Радою). Проекти Закону України «Про Кабінет Міністрів України» готовилися окремо Верховною Радою та главою держави. До цього закону Президент України застосовував право вето аж шість разів. Закон до цих пір (з 1997р.) не прийнятий, незважаючи на зусилля спільноти узгоджувальної комісії⁹⁰.

До цих пір не ухвалені Адміністративний, Адміністративно-процедурний і Адміністративно-процесуальний кодекси, Кодекс поведінки державних службовців, інші, важливі для проведення адміністративної реформи, законодавчі акти.

Донині законодавчо не визначені принципи бюджетного кредитування, не передбачена відповідальність за нецільове використання кредитів. Законодавчо не врегульований порядок управління державними корпоративними правами і державними (казенними) підприємствами.

Лише в квітні 1999р. був ухвалений За-

кон України «Про місцеві державні адміністрації», в якому визначено організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій. Був також ухвалений Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ», який передбачає особливості організації виконавчої влади і місцевого самоврядування в м. Києві⁹¹.

Аналіз показує, що Верховній Раді не вдалося повністю визначити правові засади функціонування виконавчої влади. Цілісне, узгоджене законодавче поле, яке б забезпечувало здійснення адміністративної реформи, сьогодні відсутнє. Першочерговим завданням є схвалення Закону України «Про Кабінет Міністрів».



Загалом же, до кінця 1999р. серйозних структурних змін виконавча влада не зазнала. Більшість «першочергових заходів» щодо впровадження Концепції адміністративної реформи, передбачених Указом Президента України ще в листопаді 1998р.⁹², не були реалізовані, хоча термін їх виконання закінчився у II кварталі 1999р. Наприклад, у державному бюджеті так і не було передбачено фінансування заходів по проведенню адміністративної реформи; глава держави був також змушений повторно (вже у 2000р.) давати доручення по розробці законопроекту щодо внесення змін до Закону України «Про державну службу» з урахуванням відповідних положень Концепції адміністративної реформи.

Здійсненню рішучих кроків у цей період, в т.ч. стосовно адміністративної реформи, перешкоджали політичні чинники, перш за все — проведення президентської кампанії 1999р. Це ускладнювало прийняття непопулярних рішень. В результаті, був втрачений темп перетворень, реформа органів влади фактично «пробуксовувала». Адміністративні реформи в Україні потрібен був новий імпульс. Політична воля Президента України, продемонстрована в грудні 1999р., дала такий імпульс. Ініціатива щодо проведення реформи залишається у президентської команди — ідеологія реформи розробляється в Адміністрації Президента України.

15 грудня 1999р. Президент України підписав відразу три укази, спрямовані на

⁹⁰ На початку січня 2000р. глава держави подав до Верховної Ради новий проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який враховує основні положення Концепції адміністративної реформи. Створення більшості у Верховній Раді дає надію на його ухвалення.

⁹¹ У 1994р. був ухвалений Закон України «Про державну службу», в 1997р. — Закон України «Про місцеве самоврядування». Обидва закони потребують суттєвих змін і доповнень.

⁹² Указ Президента від 20 листопада 1998р. №1284 «Про першочергові заходи з проведення адміністративної реформи».

проведення адміністративної реформи⁹³. Серед основних положень цих документів експерти УЦЕПД виділяють наступні новації.

Більш повно і точно втілено в життя конституційний статус Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади України. По-перше, чітко визначено склад Уряду, членами якого відтепер є лише Прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри⁹⁴. По-друге, скасовано безпосереднє підпорядкування Президентові України міністрів внутрішніх справ, закордонних справ, оборони та інформації. Це має підвищити вплив Уряду на вирішення питань оборони, зовнішньої політики, охорони правопорядку та інформаційної політики держави. Однак, як було показано в розділі 1, значних змін у політичній практиці не відбулося.

Крім того, скасувавши безпосереднє підпорядкування главі держави зазначених міністрів, іншим своїм указом⁹⁵ Президент України, фактично, напряму підпорядкував собі Головне управління державної служби, яке раніше було підпорядковане Уряду. Це може привести до зменшення ролі Кабінету Міністрів у підборі та розстановці кадрів.

Окремі положення указів Президента України спрямовані на підвищення політичної ролі міністрів. Визначено, що відтепер міністри відповідають за розробку і впровадження Програми Кабінету Міністрів; спрямовують і координують діяльність інших органів влади у своїй сфері шляхом визначення стратегії діяльності та основних завдань цих органів. Це сприятиє формуванню механізмів політичної відповідальності членів Уряду і підвищить їх вплив на інші центральні органи виконавчої влади⁹⁶.

Експерти УЦЕПД вважають, що закріплення політичної ролі міністрів в указах глави держави є важливим, але все-таки формальним актом. Публічна політична відповідальність визначається, насамперед, механізмом призначення на посаду. Дійсно політичними фігурами міністри стануть лише тоді, коли політична партія (парламентська більшість) буде рекомендувати їх до Уряду і нести перед виборцями відповідальність за результати їх діяльності (і за результати діяльності Уряду загалом).

Зазначеними указами глави держави буде також заборонено прирівнювати будь-які

посади в органах виконавчої влади до посади міністра. На жаль, і тут не було проявлено належної послідовності: вже в квітні 2000р. голова Державної податкової адміністрації (за посадою) був прирівнений до міністра⁹⁷.

В розвиток указів Президента України, були вжиті заходи щодо реорганізації роботи Уряду і його апарату. Постановою Кабінету Міністрів⁹⁸ були утворені чотири Урядові комітети. Відтепер на їх засіданнях розглядаються всі проекти актів Уряду, які після цього вносяться на засідання Кабінету Міністрів. Урядові комітети є робочими органами Кабінету Міністрів. Основними завданнями комітетів є формування і реалізація державної політики у відповідній сфері згідно зі стратегією, визначеною Урядом, а також затвердження проектів актів Уряду.



Як видно (див. «Схеми прийняття урядових рішень»), було змінено порядок підготовки і проходження документів, що затверджуються на засіданнях Уряду. Раніше проекти актів Уряду, погоджені з зацікавленими міністерствами (візувалися, як правило, заступниками міністрів), узгоджувалися ще й із профільними підрозділами апарату Кабінету Міністрів; після цього документ візуувався віцепрем'єром і подавався на засідання Уряду. Зараз Урядовий комітет розглядає проекти актів Уряду за участю міністрів і приймає узгоджені рішення. Якщо питання опрацьоване, узгоджене і не має принципового характеру, то воно затверджується Прем'єром; в інших випадках, остаточне слово залишається за Урядом в цілому.

⁹³ Указ Президента України від 15 грудня 1999р. №1572 «Про систему органів виконавчої влади», №1573 «Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади», №1574 «Про склад Кабінету Міністрів України».

⁹⁴ Раніше до складу Уряду входили також голови державних комітетів та інших органів виконавчої влади. Його чисельність в різні часи сягала 40-60 осіб, що знижувало ефективність роботи Кабінету Міністрів.

⁹⁵ Указ Президента України від 11 лютого 2000р. №208 «Про підвищення ефективності системи державної служби».

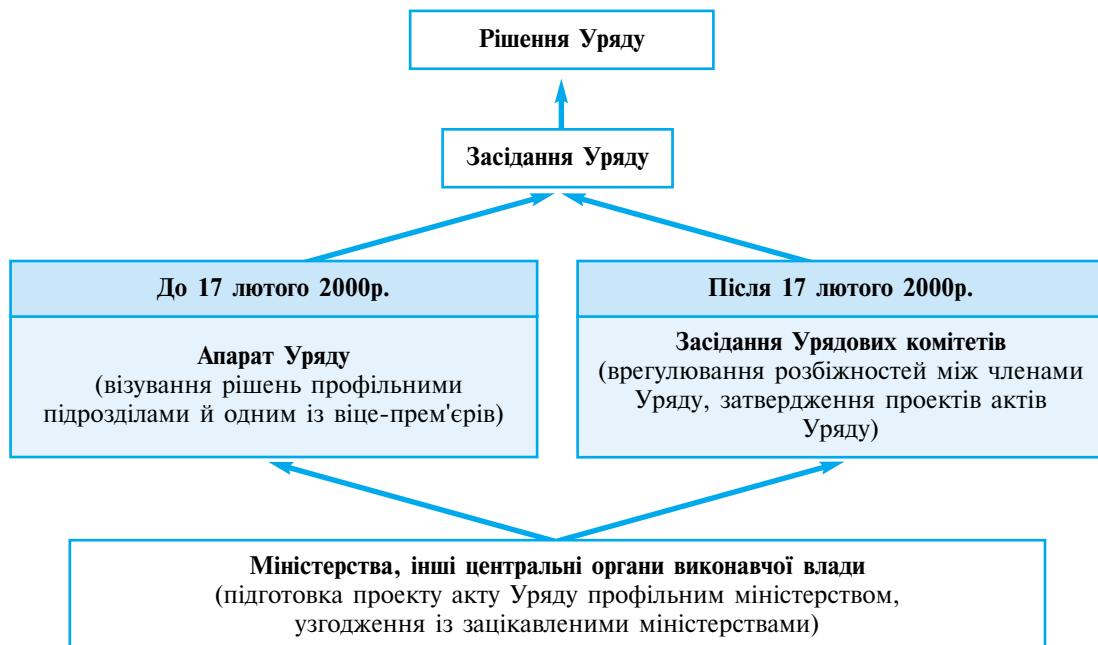
⁹⁶ З цією ж метою визначений правовий статус міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та провідна роль міністерств як головних органів у забезпеченні реалізації державної політики.

⁹⁷ Указ Президента України від 20 квітня 2000р. №605 «Про внесення змін і доповнень до деяких указів Президента України».

⁹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000р. №339 «Про урядові комітети».



Схеми прийняття урядових рішень



Примітно, що до складу Урядових комітетів увійшли виключно члени Уряду, а очолюють Урядові комітети профільні віце-прем'єри. Таким чином, підвищено роль *міністрів* у формуванні державної політики, зменшено вплив *апарату* на прийняття рішень, що є позитивним чинником. З іншого боку, створення Урядових комітетів збільшило навантаження на міністрів. Особливо це стосується міністра фінансів І.Мітюкова і міністра економіки С.Тігіпка, які є членами кожного Урядового комітету (*табл. «Склад Урядових комітетів»*); обмежений бюджет часу міністрів витрачається не досить ефективно. На думку експертів УЦЕПД, Урядовим

комітетам варто надати право не лише готувати проекти актів до засідань Уряду, а й приймати остаточні рішення з окремих питань — це перспективний шлях до деконцентрації управління.

Привертає увагу той факт, що (на відміну від інших міністрів) міністр закордонних справ, міністр оборони та міністр внутрішніх справ не увійшли до складу жодного Урядового комітету. Це ще раз підтверджує тезу про «особливий статус» зазначених міністрів у їх відносинах з Президентом України і Прем'єром.

За рахунок реорганізації Уряду та його апарату, за свідченням Урядового Секретаря

Склад Урядових комітетів

Урядовий комітет економічного розвитку	Урядовий комітет соціального та гуманітарного розвитку	Урядовий комітет з реформування паливно-енергетичного комплексу	Урядовий комітет з реформування аграрного сектору та з питань екології
Ю.Єхануров	М.Жулинський	Ю.Тимошенко	М.Гладій
Л.Костюченко	В.Кремень	І.Мітюков	В.Дурдинець
І.Мітюков	І.Мітюков	С.Тігіпко	І.Заєць
С.Тігіпко	В.Москаленко	С.Тулуб	І.Кириленко
	І.Сахань		І.Мітюков
	Б.Ступка		С.Тігіпко
	С.Тігіпко		



В.Лисицького, вдалося на 35% скоротити документообіг, «звільнити політичні фігури в Уряді від виконання не властивих їм справ, підвищити ефективність роботи Кабінету Міністрів»⁹⁹.

Важливим наступним етапом стала реорганізація структури Секретаріату Кабінету Міністрів. Його основними завданнями визнанено організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення Уряду¹⁰⁰. Заборонено створювати галузеві відділи, що дасть можливість уникнути дублювання Секретаріатом функцій відповідних міністерств і зменшити чисельність апарату. Однак, положення Указу Президента України, яке забороняє галузеву структуру Секретаріату Кабінету Міністрів, було виконане не повністю: як вже зазначалося, в складі Секретаріату діє, наприклад, Управління експертизи та аналізу розвитку агропромислового комплексу.

Було введено посаду Урядового Секретаря, який очолює Секретаріат, не входить до складу Кабінету Міністрів і є не політичним діячем, а державним службовцем. Це сприятиме спадковості в діяльності Уряду в разі зміни урядової команди.

Було зроблено перший крок до визначення більш раціональної структури органів виконавчої влади. Президент України доручив¹⁰¹ Кабінету Міністрів, керівникам центральних і місцевих органів виконавчої влади вивчити питання щодо дублювання функцій (органами виконавчої влади) як по горизонталі, так і по вертикалі, провести функціональне обстеження їх апаратів і на цій основі розробити організаційні структури органів виконавчої влади¹⁰².

Було організоване спілкування членів Уряду з громадянами по телефонах «гарячої лінії» — це своєрідний зворотний зв'язок, який підвищує прозорість дій Уряду. При цьому варто не забувати, що звернення громадян безпосередньо до міністрів свідчать про недосконалість системи державної влади, неможливість (небажання) вирішувати питання на місцевому рівні. На жаль, звіти про

виконання доручень, що були дані за результатами спілкування з урядовцями по телефонах «гарячої лінії», не були оприлюднені. На думку експертів, більш доцільно проводити такі заходи на місцевому рівні¹⁰³.

Що ж до реформування державної служби, то в цій сфері результати більш скромні. Для координації політики у сфері державної служби в лютому 2000р. було утворено Координаційну раду з питань державної служби¹⁰⁴. Результати її роботи мало відомі широкому загалу.

Не дали бажаного ефекту зусилля Уряду щодо вдосконалення оплати праці державних службовців. На реалізацію урядових рішень щодо підвищення зарплати та скасування пільг, за підрахунками Міністерства фінансів, необхідно додатково близько 300 млн. грн. бюджетних коштів¹⁰⁵. Варто зазначити, що відповідна Постанова Уряду мала зворотний ефект: зарплата державних службовців не зросла, а навіть зменшилась — за рахунок зниження премій (з 33% до 25% від посадового окладу) та скасування окремих надбавок до посадового окладу. Питання щодо підвищення питомої ваги посадових окладів у зарплаті державних службовців знаходиться на стадії вивчення.

Іншим Указом Президента України¹⁰⁶ було ухвалено Стратегію реформування системи державної служби в Україні. Однак, воно не стала проривом в цій сфері. Справа в тому, що основи реформування державної служби були визначені ще в 1998р. в окремому розділі Концепції адміністративної реформи в Україні. Стратегія ж реформування державної служби на 80-90% повторює зазначений розділ як текстуально, так і концептуально.

Заходи щодо підвищення відповідальності державного апарату здійснюються поки що на рівні доручень. Вкотре робиться спроба запровадити жорсткий контроль за витрачанням бюджетних коштів. У всіх місцевих органах виконавчої влади (в т.ч. в апараті Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, областях, Київської і Севастопольської міських

⁹⁹ Адміністративна реформа — це передусім перерозподіл повноважень. — Урядовий кур'єр, 15 лютого 2000р., с.3. Наприкінці квітня 2000р. був підготовлений проект Регламенту діяльності Урядових комітетів, який зараз погоджується з міністрами.

¹⁰⁰ Указ Президента України від 15 грудня 1999р. №1574 «Про склад Кабінету Міністрів».

¹⁰¹ Укази Президента України від 11 лютого 2000р. №207 «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання державних коштів», №208 «Про підвищення ефективності системи державної служби».

¹⁰² Такі завдання ставились і раніше. Так, у 1999р. було проведено функціональне обстеження міністерств економіки та охорони здоров'я. Однак, тоді керівництво Міністерства охорони здоров'я нікак не відреагувало на запропонований перерозподіл функцій (між іншими міністерствами) для усунення їх дублювання.

¹⁰³ Заслуговує уваги практика регулярних звітів по телебаченню про виконання звернень громадян голови Ватутінської районної державної адміністрації м.Києва.

¹⁰⁴ Указ Президента України від 11 лютого 2000р. №208 «Про підвищення ефективності системи державної служби».

¹⁰⁵ Інтерфакс-Україна, 15 листопада 1999р.

¹⁰⁶ Указ Президента України від 14 квітня 2000р. №599 «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні».

державних адміністрацій) до 1 липня 2000р. доручено створити структурні підрозділи по контролю за виконанням актів Президента України, документів центральних та місцевих органів влади; провести перевірку виконання актів Президента України.

Готуються зміни до Закону України «Про державну службу», спрямовані на підвищення кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності державних службовців. Законопроект також передбачає вдосконалення класифікації посад, визначення правового статусу керівників органів державної влади і місцевого самоврядування.

На законодавчому рівні¹⁰⁷ органам державної влади було заборонено створювати позабюджетні фонди. Кошти, отримані за надання послуг населенню, повинні в обов'язковому порядку зараховуватися до державного бюджету. В разі реалізації, зазначені положення будуть сприяти зменшенню зловживань у бюджетній сфері. Передбачені заходи — це перші кроки до створення системи дієвого контролю за управлінням державною власністю, збільшенням надходжень до бюджету.

З метою поліпшення управління державною власністю, Уряд перевірє виконання умов контракту керівників державних підприємств (організацій), а також договорів, укладених з особами, уповноваженими управляти державними корпоративними правами. У випадку невиконання умов контракту,



планується вирішити питання щодо розривання контрактів і притягнення до відповідальності винних осіб. Впровадження цих заходів збільшить надходження до бюджету.

Проведений аналіз показує, що після розробки Концепції адміністративної реформи в

Україні було втрачено темп її проведення. Це зумовлено політичними чинниками, зокрема проведенням президентських виборів. З підписанням 15 грудня 1999р. трьох указів глави держави, адміністративна реформа отримала новий імпульс. Однак, говорити про помітні здобутки в реалізації прийнятих рішень поки що завчасно.

2.2 ПОМИЛКИ, ДОПУЩЕНІ ПРИ ПРОВЕДЕННІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

На жаль, при проведенні адміністративної реформи не вдалося уникнути помилок. Ухвалення указів Президента України саме в грудні 1999р. мало певний політичний резонанс, однак загалом, час для впровадження запропонованих змін був вибраний не зовсім вдало (і не без тиску з боку впливових іноземних партнерів України).

Була також порушенена логіка проведення адміністративної реформи: ліквідація і реорганізація міністерств, інших центральних органів виконавчої влади проводилися без попереднього визначення їх функцій; скорочення державних службовців відбувалося директивно, а не на підставі реальних потреб у їх чисельності. Не вдалося забезпечити достатню методологічну та інформаційну підтримку адміністративної реформи.

Більшості звільнених працівників не були запропоновані реальні альтернативи у вигляді перенавчання або перекваліфікації. Механізми соціальної адаптації були задіяні лише для вищого ешелону державних службовців.

Об'єктивний аналіз допущених помилок і врахування їх на наступних етапах адміністративної реформи є важливою передумовою успіху перетворень.

Невдало був вибраний час проведення реформи

Реалізація положень указів глави держави від 15 грудня 1999р. об'єктивно ускладнювалася рядом важливих обставин.

Саме в цей період необхідно було формувати новий персональний склад Уряду. Одночасно проходили структурні і організаційно-кадрові зміни в усіх органах влади: Адміністрації Президента України, апараті Кабінету Міністрів, апараті і в керівництві Ради національної безпеки і оборони України. Гостра парламентська криза (на початку 2000р.) не сприяла законодавчому забезпечення адміністративної реформи. Крім того, новому Уряду паралельно потрібно було вирішувати невідкладні проблеми — ухвалення Програми діяльності Уряду і бюджету-2000,

¹⁰⁷ Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади», прийнятий 30 червня 1999р.



безперебійного постачання енергоносіїв у зимовий період, реструктуризації зовнішнього боргу тощо. Вирішення цих невідкладних завдань не дало Уряду можливості *приоритетно* вирішувати проблеми адміністративної реформи.

Порушення логіка проведення адміністративної реформи

Ліквідація і реорганізація центральних органів виконавчої влади проводилася до остаточного визначення і розподілу (перерозподілу) їх функцій — це може привести до подальших неодноразових змін у структурі органів виконавчої влади, зниження ефективності їх роботи, додаткових бюджетних витрат. Нижче наведено характерні приклади недостатньо обґрунтованих рішень.

Міністерство економіки після його реорганізації (на початку 2000р.) перетворилося у надто складний, перевантажений функціями і малокерований організм, який до того ж розділений територіально. Статус Міністерства промислової політики понижено до рівня Державного комітету, що навряд чи обґрунтовано, якщо врахувати, що на цей орган «замикаються» підприємства 34 галузей промисловості, в т.ч. військово-промислового комплексу.

Жорстке обмеження кількості посад заступників міністра лише чотирма особами також не можна вважати обґрунтованим рішенням. Наприклад, у тому ж

Міністерстві економіки апарат налічує 1250 службовців, а з урахуванням територіальних органів — 2486; міністерство перебрало на себе функції відразу п'яти ліквідованих структур, спрямовує і координує роботу ще чотирьох державних комітетів (*див. схему*). Однак, міністру економіки дозволено мати лише чотирьох заступників. Для порівняння: міністр екології та природних ресурсів (апарат налічує 420 чол.) також має чотирьох заступників. На думку експертів УЦЕПД, кількість заступників міністра необхідно встановлювати диференційовано — відповідно до функцій, що виконуються органами влади, та чисельності працівників апарату¹⁰⁸.

Було створене Міністерство палива і енергетики, сфера відповідальності якого охоплює всі галузі паливно-енергетичного комплексу¹⁰⁹. Однак, діяльність Державного комітету з енергозбереження спрямовується і координується чомусь не через міністра палива і енергетики, а через міністра економіки, що навряд чи доцільно.

Урядові органи управління (окремі департаменти в складі міністерств) також створюються задовго до розгляду і затвердження положень про відповідні міністерства — це може привести як до невиконання окремих функцій, так і до їх дублювання.

Створення в міністерствах окремих департаментів (зі статусом юридичної особи) ускладнює систему державного управління,



¹⁰⁸ Більш детально ці проблеми викладено у статті В.Ольшевського «Адміністративна реформа: оборонні аспекти». Стаття розміщена в цьому журналі.

¹⁰⁹ Таку реорганізацію експерти пропонували зробити ще п'ять років тому.

зменшує персональну відповідальність, супроводжується створенням зайніх керівних ланок і посад. У складі Міністерства палива і енергетики вже додатково утворені чотири самостійних державних департаменти, що мають статус юридичної особи. Як зазначив Президент Л.Кучма «така логіка реалізації адміністративної реформи мені взагалі не зрозуміла»¹¹⁰.

Порушення логіки проведення реформи може привести до неодноразової структурної перебудови органів виконавчої влади, втрати часу і бюджетних коштів. Це створює сприятливі передумови для утворення додаткових органів влади, дублювання (або невиконання) окремих функцій.

Скорочення чисельності апарату проводилося директивно, а не виходячи з необхідності виконання конкретних функцій

Президент України вимагає скорочення протягом 2000р. бюджетних видатків на утримання органів виконавчої влади не менш, ніж на 40%, а також скорочення чисельності працівників апарату на 30%¹¹¹. Однак, вже на першому етапі скорочення Уряд прийняв рішення¹¹² про збільшення числа працівників центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів на 2800 чоловік. Пояснюючи таку непослідовність дій, Перший віце-прем'єр Ю.Єхануров заявив: «Коли ми готували постанову про ско-

рочення, то по деяких міністерствах і відомствах ми перестаралися і зараз скоригували свої дії»¹¹³.

Експерти УЦЕПД переконані, що таких «коригувань» не вдасться уникнути і надалі, якщо не буде змінено сам підхід до реформування. Чисельність працівників не можна скрочувати пропорційно в усіх органах влади. Питання треба вирішувати диференційовано: в окремих міністерствах дійсно треба скротити апарат, в інших — необхідно збільшувати число співробітників; деякі структури взагалі доцільно ліквідувати. Необґрунтоване скорочення чисельності апарату може привести до наступних негативних наслідків:

- ❖ підміни цілі реформи, яка виходить далеко за межі скорочення апарату і має на меті підвищення ефективності дій влади, прозорості, престижу державної служби тощо;
- ❖ зниження ефективності державного управління, оскільки не буде забезпечена оптимальна чисельність службовців для виконання конкретних функцій;
- ❖ зниження загального рівня професіоналізму і компетентності представників виконавчої влади;
- ❖ створення ілюзії легкого досягнення цілей реформування.

Адміністративна реформа недостатньо забезпечується методологічно та інформаційно

Як свідчить практика проведення структурних змін, Уряду не вдалося виробити основні методологічні засади реформи державного апарату. Відсутність единого розуміння завдань і механізмів проведення адміністративної реформи (причому, як фахівцями-практиками, так і науковцями) виявилась і на стадії підготовки аналітичної доповіді УЦЕПД. Не знайшли підтримки пропозиції щодо формування програми «Наукове забезпечення адміністративної реформи в Україні»¹¹⁴. Визначення методологічних засад, єдине розуміння цілей і наслідків реформи сприяли б підвищенню її результативності.



¹¹⁰ УНІАН, 19 квітня 2000р. Енергія керівників ліквідованих органів влади нерідко спрямовується на те, щоб зберегти свої структури під іншими назвами. Зокрема, з проханням про збереження як самостійної структури до Президента України зверталося керівництво Державної служби експортного контролю (яка передається до сфери управління Міністерства економіки). З аналогічним клопотанням стосовно Державної авіаційної адміністрації зверталися директори авіаційних заводів України.

¹¹¹ Указ Президента України від 11 лютого 2000р. №208 «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів».

¹¹² Постанови Кабінету Міністрів від 10 березня 2000р. №471 і від 25 березня 2000р. №557.

¹¹³ Інтерфакс-Україна, 15 марта 2000г.

¹¹⁴ Указ Президента України від 20 листопада 1998р. №1284 «Про першочергові заходи з проведення адміністративної реформи».



Проведення адміністративної реформи має супроводжуватися роз'ясненням її цілей, завдань та результатів громадянам України. Інформування населення про плани Уряду підвищить прозорість процесу прийняття важливих державних рішень, і в кінцевому підсумку — забезпечить суспільну підтримку перетворень у сфері державного управління.

Сьогодні населення не має чіткого уявлення про перебіг реформи і дії влади по реформуванню державного апарату. Це підтвердило опитування, проведене УЦЕПД 25 березня — 5 квітня 2000р. Так, 48% опитаних нічого не чули про зміст указів Президента України стосовно адміністративної реформи; чули про ці укази, але не знайомі з їх змістом 44,4% респондентів, і лише 7,6% громадян знайомі зі змістом цих важливих документів.

Відсутність дієвого інформаційного супроводження адміністративної реформи зменшує довіру населення до реформаторських зусиль влади¹¹⁵.

Роз'яснювати цілі і наслідки адміністративної реформи необхідно і державним службовцям. Невизначеність, в т.ч. власного майбутнього, породжує підсвідомий страх у чиновників, не сприяє ефективній роботі і результативному здійсненню перетворень.

Механізми соціальної адаптації були задіяні лише для вишого ешелону державних службовців

Більшості звільнених чиновників не було запропоновано реальної альтернативи,

наприклад, перенавчання (перекваліфікації). Не були повною мірою задіяні механізми соціальної адаптації вивільнених працівників, спрямовані на проведення реформи з меншими втратами для людей. Турбота була виявлена лише стосовно вишого ешелону чиновників. Так, рішенням Уряду¹¹⁶, за колишніми працівниками його апарату, які переведені на роботу до інших органів виконавчої влади, було збережено умови оплати праці, матеріально-побутового і медичного обслуговування, якими вони користувалися на попередньому місці роботи. Аналогічні рішення були прийняті і стосовно відповідальних працівників, які переводилися до інших установ з апарату РНБО України. На жаль, поза увагою Уряду залишилися проблеми державних службовців нижчого рівня. **Вже сьогодні потрібно врахувати допущені помилки і створити відповідні механізми соціальної підтримки звільнених працівників.**

Це важливо з огляду на те, що (на додаток до 17 тис. державних службовців, які вже були скорочені на початку 2000р.) плачується скоротити до 300 тис. бюджетників¹¹⁷.

Неупереджений аналіз попередніх спроб проведення адміністративної реформи в Україні дасть можливість уникнути повторення помилок на наступних етапах реформування органів державного управління.

ВІСНОВКИ

Для проведення адміністративної реформи в Україні існує загалом прийнята основа — це Концепція адміністративної реформи в Україні, яка визначає основні засади реформування державного управління. Після доопрацювання, Концепція могла б стати основою для подальших дій.

В період з липня 1998р. по грудень 1999р. реформі державного апарату приділялася недостатня увага, що привело до втрати часу і темпу проведення реформи. Не вдалося повністю визначити правові засади функціонування виконавчої влади. Цілісне, узгоджене законодавче поле, яке б забезпечувало здійснення адміністративної реформи, сьогодні відсутнє.

Водночас, у напрямі дерегуляції діяльності господарюючих суб'єктів Президентом і Урядом України вжито ряд важливих заходів щодо спрощення системи звітності малих підприємств, їх реєстрації, зроблена спроба упорядкувати кількість перевірок. По суті, це

¹¹⁵ Відповідні оцінки містяться в статті А.Биченка «Адміністративна реформа: соціологічне опитування населення». Стаття розміщена у цьому журналі.

¹¹⁶ Постанова Кабінету Міністрів від 12 лютого 2000р. №292 «Про матеріально-побутове забезпечення працівників колишнього апарату Кабінету Міністрів України».

¹¹⁷ Інтерфакс-Україна, 1 марта 2000г.



були важливі кроки, спрямовані на наповнення адміністративної реформи конкретними практичними справами.

Політична воля Президента України, продемонстрована у грудні 1999р., надала проведенню адміністративної реформи нового імпульсу. Прийняті важливі рішення, спрямовані на створення в Україні більш ефективної системи виконавчої влади: більш повно і точно втілено в життя конституційний статус Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади; запроваджено нову схему організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, апарату Уряду.

Підвищена роль міністрів — відтепер вони відповідають за розробку і реалізацію державної політики у відповідних сферах. Однак, дійсно політичними фігурами міністри стануть лише тоді, коли політична партія (парламентська більшість) буде рекомендувати їх до Уряду і нести перед виборцями відповідальність за результати їх діяльності (і за результати діяльності Уряду загалом).

Утворення Урядових комітетів зменшить вплив апарату і підвищить роль міністрів у прийнятті рішень. Урядовим комітетам варто надати право не лише готувати проекти актів до засідань Уряду, а й приймати остаточні рішення з окремих питань — це перспективний шлях до деконцентрації управління.

Поставлені завдання щодо організації системи контролю за виконанням актів глави держави, підвищення ефективності управління державною власністю і використання бюджетних коштів. Необхідно забезпечити контроль за їх виконанням.

На етапі реалізації Концепції адміністративної реформи не вдалося уникнути ряду помилок. Час проведення адміністративної реформи був вибраний не зовсім вдало. Масштабні організаційні зміни у структурах влади, інші невідкладні проблеми не дали Уряду можливість вирішувати питання адміністративної реформи у пріоритетному порядку.

Була порушенна логіка проведення адміністративної реформи. Реорганізація міністерств проводиться без попереднього визначення їх функцій. Скорочення чисельності державних службовців здійснюється директивно, без належної диференціації, що не сприятиме якісному виконанню важливих державних функцій. Це може привести до чергових реорганізацій, на які буде витрачено час і ресурси.

Недостатня увага приділяється методологічному та інформаційному забезпеченням адміністративної реформи. Населення мало обізнане з діями влади у цій сфері. Організаційні заходи насторожено сприймаються і самими державними службовцями, оскільки вони недостатньо поінформовані про цілі і наслідки реформи.

Більшість звільнених державних службовців залишились без соціальної підтримки. Уряд проявив належну увагу лише по відношенню до чиновників вищої ланки.

На сьогодні, адміністративна реформа проводиться в центрі і поки що не перейшла на регіональний рівень. Настав час підійти до вирішення проблем реформування державного апарату більш системно; підкріпити декларації і перші практичні кроки кропіткою, послідовною і узгодженою роботою усіх гілок влади.

3. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Приймати необхідно не ті рішення, що кращі, а ті, що вже приймалися раніше і не спричинили негативних насліків.

(Постулат адміністративного оптимуму)

Система виконавчої влади в Україні залишається неефективною і нездатною подолати негативні тенденції в країні. Вона не відповідає ні потребам українських громадян, ні рівню завдань, що стоять перед державою, ні сучасним управлінським стандартам.

Настав час врахувати допущені помилки і підійти до реформування державного апарату більш системно. Реалізація задекларованих цілей потребує тривалої, кропіткої, послідовної і скоординованої роботи всіх гілок влади.

Адміністративна реформа має стратегічно важливе значення. Від її результативності значною мірою залежить економічна, політична, соціальна і воєнна безпека України, оскільки без дієздатної влади не буде успішно завершено реформи в інших сферах.

Проведення адміністративної реформи має сприяти підвищенню добробуту населення, надійному захисту прав і свобод громадян, забезпеченням стійкого соціально-економічного, політичного та гуманітарного розвитку України на рівні європейських стандартів. Оновлені владні структури повинні забезпечувати ефективне управління не лише цивільною, але й воєнною сферами, причому і в мирний, і у воєнний час.

Виходячи з результатів аналізу, поданих у попередніх розділах, можна визначити наступні **стратегічні цілі адміністративної реформи**:

- 1) підвищення ефективності дій влади відповідно до завдань, що стоять перед державою на нинішньому етапі;
- 2) забезпечення прозорості прийняття державних рішень і персоніфікованої відповідальності за їх реалізацію;
- 3) наближення державного апарату до потреб пересічних громадян;
- 4) ліквідація причин хабарництва і корупції в державному апараті;
- 5) підвищення престижу державної служби.

Стратегічні цілі потребують деталізації у вигляді вичерпного переліку основних напрямів і конкретних заходів, виконання яких забезпечило б реформування державної влади в Україні.

У цьому розділі містяться пропозиції щодо можливих напрямів проведення адміністративної реформи; конкретні заходи, спрямовані на досягнення її п'яти стратегічних цілей; дається оцінка ресурсних потреб, а також необхідних передумов для успішного завершення адміністративної реформи. На нашу думку, ці пропозиції варто врахувати при підготовці робочої програми (плану)¹¹⁸ впровадження адміністративної реформи.

¹¹⁸ З огляду на внутрішні політичні чинники, навряд чи доцільно вести мову про розробку загальнодержавної програми проведення адміністративної реформи — таку програму в нинішніх умовах непросто підготувати, ще важче буде провести її через парламент. Важливо, щоб посадові особи, відповідальні за проведення реформи, мали детально опрацьовану (і узгоджену з президентською командою) робочу програму дій на поточний рік і на середньострокову перспективу — до 2005р.



3.1 ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЙ ВЛАДИ

У цьому підрозділі містяться пропозиції щодо підвищення керованості суспільними процесами, реформування центральних органів виконавчої влади, відносин між центром і регіонами, впровадження адміністративно-територіальної реформи, а також законодавчого та організаційного забезпечення адміністративної реформи.

Підвищення керованості суспільними процесами

Експерти УЦЕПД пропонують сформувати в Україні цілісну багаторівневу систему стратегічного планування і прогнозування. Відповідні структурні підрозділи мають діяти в кожному міністерстві (центральному органі виконавчої влади), оскільки без цього важко говорити про формування виваженої державної політики в будь-якій сфері. Дотепер створення таких підрозділів не мало системного характеру; в ході директивного скорочення чисельності апарату окремі з них взагалі були ліквідовані, що свідчить про недостатнє розуміння важливості цієї проблеми.

Відсутність цілісної системи стратегічного планування в Україні не дає можливості завчасно прогнозувати розвиток подій в Україні та навколо неї, належним чином врахо-

вувати (сприятливі та обмежувальні) чинники, що визначають результативність прийнятих політичних рішень, здійснювати планування навіть на середньострокову перспективу¹¹⁹. Жодна з раніше напрацьованих програм (урядова «Україна-2010», парламентська «Україна-2015») не відзначається переконливим прогнозом. Зазвичай, такі документи містять у собі правильні цілі (гасла, декларації), однак вони недостатньо підкріплени грунтовним аналізом і розрахунками. В результаті, плани так і залишаються планами, а керованість соціально-економічними процесами в державі продовжує залишатися низькою.

Належну увагу треба приділити методологічному, інформаційному і кадровому забезпеченням підрозділів стратегічного планування і прогнозування, а також міжвідомчій координації їх діяльності¹²⁰.

Для більш якісної підготовки важливих державних рішень та контролю за їх виконанням варто створити інформаційно-аналітичну мережу «Адміністративна система України». Вона забезпечила б підтримку банку даних про діяльність органів виконавчої влади, оперативний моніторинг результатів впровадження конкретних рішень і водночас доступ органів виконавчої влади до інформаційних мереж.

Радикальних змін потребує практика управління державною власністю. Треба завершити перевірку виконання контрактів керівниками державних підприємств та ефективності управління державними корпоративними правами. Наступним кроком має стати перегляд контрактів і встановлення критеріїв ефективності менеджменту підприємств. На думку експертів УЦЕПД, серед цих критеріїв повинні бути: величина отриманого прибутку; зростання продуктивності праці; своєчасність виплати зарплати працівникам; зростання реальної зарплати тощо. За невиконання умов контракту доцільно передбачити майнову відповідальність.

Як вже зазначалося в розділі 1, на 80% підприємств, де є державна частка власності, до цих пір не призначені уповноважені з управління державними корпоративними правами. У стислі строки потрібно провести такі призначення, причому здійснювати їх лише на засадах конкурсності та прозорості. Уповноважені з управління державними корпоративними правами повинні мати необхідні важелі впливу на розподіл прибутку підприємств.

¹¹⁹ Для підтвердження такого висновку наведемо приклади за два попередні роки. У 1998р. жодна з урядових структур України не змогла спрогнозувати «обвал» у сусідній Росії, внаслідок чого держава понесла значні економічні втрати. У 1999р. зовнішній товарооборот України зменшився на 14,2%, хоча Міністерство зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі прогнозувало зростання цього показника на 3% (?!).

¹²⁰ Перші кроки для покращання ситуації вже зроблені: 23 березня 2000р. Президент України підписав Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»; 7 травня 2000р. Уряд прийняв Постанову №777, згідно з якою утворено Урядову комісію з питань реформування інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади. Комісію очолив Урядовий секретар В.Лисицький.

Треба також перевірити виконання зобов'язань тими інвесторами, які брали участь у приватизації державних підприємств. У разі необхідності, прийняти рішення про припинення співпраці з недобросовісними партнерами.

Пропозиції щодо реформування центральних органів виконавчої влади

Система центральних органів виконавчої влади потребує подальшого вдосконалення у наступних напрямах: раціоналізація структури; деконцентрація владних повноважень, передача функцій від Уряду на рівень Урядових комітетів та окремих міністерств; ліквідація дублювання функцій. Проведення «інвентаризації» функцій дасть можливість розподілити їх більш раціонально, а за рахунок цього — спростити систему управління, скоротити апарат і заощадити бюджетні кошти.

Щоб новостворені Урядові комітети дали очікуваний позитивний результат і не сприймалися як додаткове завантаження на членів Уряду, їм варто надати право не лише готувати проекти актів до засідань Уряду, а й приймати остаточні рішення з окремих питань.

Завантаження другорядними питаннями знижує ефективність роботи виконавчих структур. Тому на всіх щаблях виконавчої вертикалі, починаючи з Уряду, треба здійснити деконцентрацію повноважень, тобто їх передачу на якомога нижчий рівень прийняття рішення. Наприклад, Уряд недоцільно завантажувати вирішенням питань щодо передачі майна (вартість якого іноді не перевищує кількох тисяч гривень), щодо затвердження численних оргкомітетів з відзначення ювілеїв установ (організацій) тощо. Ці рішення треба приймати на рівні міністерств, їх структурних підрозділів, місцевих органів влади.

Необхідно змінити технологію підготовки урядових документів. Передувати мають документи політичного характеру (резолюції,



концепції), в яких міністри визначають «політичне замовлення», що вже потім виконується чиновниками, як це пропонує О.Пасхавер. В іншому випадку міністр-політик стає заручником документа, розробленого апаратом.

Експерти УЦЕПД пропонують поступово перейти до схеми, коли віце-прем'єр одночасно очолює профільні міністерства — це сприятиме усуненню протиріч між віце-прем'єрами і профільними міністрами, підвищити оперативність прийняття рішень. Наприклад, віце-прем'єр з питань ПЕК міг би очолити Міністерство палива і енергетики; з питань АПК — Міністерство аграрної політики; з питань економічної реформи¹²¹ — Міністерство економіки (Міністерство фінансів); з соціальної та гуманітарної політики — Міністерство освіти і науки (Міністерство культури і мистецтв).

Треба посилити державні органи, які відповідають за стратегічно важливі комплекси (галузі), в т.ч. оборонного призначення. На думку експертів УЦЕПД, доцільно переглянути рішення щодо ліквідації Міністерства промислової політики — рівень Державного комітету не відповідає обсягам і важливості завдань, які має вирішувати відповідний державний орган¹²².

Треба також переглянути прийняті рішення стосовно підпорядкування Державного комітету з енергозбереження. Очевидно, що його діяльність має спрямовуватись і координуватися міністром палива і енергетики, а не міністром економіки (як це є сьогодні).

Заслуговує на увагу пропозиція щодо створення Міністерства з європейської інтеграції¹²³ — окрім необхідності виконання важливих завдань, обсяг яких буде зростати, таке рішення було б ще одним підтвердженням серйозності намірів України вступити в майбутньому до ЄС.

Оскільки, згідно з рішеннями глави держави, на міністрів від тепер покладається відповідальність за розробку і реалізацію державної політики у відповідній сфері, на посаді міністрів мають призначатися виключно цивільні особи. Це стосується посад міністрів оборони і внутрішніх справ — генерал не може бути політиком у демократичній правовій державі, розбудову якої проголосила Україна. Крім того, доля військового, який прийшов на службу на 25-30 років, не повинна залежати від чинників політичного характеру (відставка Прем'єра, незатвердження урядової програми парламентом, новий розклад політичних сил після парла-

¹²¹ Якщо буде визначена така сфера відповідальності віце-прем'єра.

¹²² Якщо ліквідація (реорганізація) центральних органів проводиться до остаточного визначення і розподілу (перерозподілу) їх функцій, це призводить до подальших неодноразових змін у структурі органів виконавчої влади, зниження ефективності їх роботи, додаткових бюджетних витрат. Глибоке реформування міністерств до затвердження хоча б концепції розвитку відповідної сфери видається передчасним — це може спричинити чергові організаційні заходи, не виключено, протилежного характеру.

¹²³ На базі профільних підрозділів міністерств закордонних справ, економіки та інших органів.

ментських виборів тощо) — це важливий аспект соціального захисту військових і членів їх сімей, запорука їх відданого служіння інтересам держави.

Необхідно продовжити роботу, спрямовану на розмежування функцій і сфер відповідальності **Міністерства оборони і Генерального штабу**. За Міністерством оборони треба закріпити розробку і реалізацію державної політики у воєнній сфері (політичні та адміністративні функції управління); за Генеральним штабом — функції стратегічного та оперативного планування застосування військ (сил).

Підготовлені рішення по окремих напрямах адміністративної реформи мають проходити **попередню експертизу з урахуванням оборонних вимог**. Це дасть можливість в екстремальних умовах більш ефективно використати інфраструктуру та обмежені матеріально-технічні і природні ресурси для житезабезпечення населення і військових формувань¹²⁴.



Треба якнайшвидше завершити реформування Секретаріату Уряду і налагодити ефективну взаємодію міністерств. Роботу Секретаріату треба зосередити на підтримці діяльності Урядових комітетів — це зменшить навантаження на членів Уряду. В структурі Секретаріату доцільно ліквідувати галузевий відділ (з питань агропромислового комплексу).

Необхідно внести зміни до Указу Президента України, який передбачає можливість утворення урядових органів управління. Формування таких органів призводить до ство-

рення додаткових структур, ускладнює схему взаємодії.

Органи виконавчої влади мають виконувати покладені на них функції ефективно — саме з цього треба виходити, визначаючи їх організаційно-штатну структуру, чисельність працівників і обсяги фінансування. Необхідно відмовитись від директивного скорочення чисельності працівників органів влади. Небагроване скорочення апарату міністерств і відомств не сприяє стійкості системи управління. Намагання заощадити кошти шляхом скорочення чисельності ключових структур матиме зворотний ефект і спричинить більші збитки, ніж очікувана економія бюджетних витрат на утримання апарату.

Уніфікація структури різних міністерств не може бути самоціллю; при визначенні їх структури (в т.ч. кількості заступників, підрозділів) треба виходити з обсягів завдань і чисельності апарату міністерств.

Треба посилити державні органи, що здійснюють міжвідомчу координацію діяльності в сфері національної безпеки і оборони. Значне скорочення чисельності Апарату РНБО України¹²⁵, рішення щодо територіального (політичного?) віддалення цієї структури, яка була розміщена на вул. Банковій, від президентських, урядових і парламентських будівель викликає певну тривогу. Зниження ефективності апарату не може не вплинути на якість роботи єдиного конституційного (!) органу міжвідомчої координації — Ради національної безпеки і оборони України.

Реформування відносин між центром і регіонами

Державі необхідна якісно нова регіональна політика, яка передбачає: чітке розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади; посилення ролі регіональних органів влади, розширення їх повноважень і відповідальності; участь місцевих органів влади у процесі прийняття державних рішень; гармонізацію розвитку регіонів; дотримання мінімальних соціальних стандартів життя населення.

Для розробки і реалізації регіональної політики, на думку експертів УЦЕПД, доцільно утворити **Міністерство регіональної політики**. Одночасно, як ми вже пропонували, необхідно створити під єгідою зазначеного міністерства і Міністерства закордонних справ Раду

¹²⁴ Більш детально ці питання розглядаються в статті В.Ольшевського «Адміністративна реформа: оборонні аспекти». Стаття розміщена в цьому журналі.

¹²⁵ У січні 2000р. чисельність Апарату РНБО України було скорочено більш ніж на 30%. Під час реорганізації були ліквідовані Аналітична служба, Управління інформаційної безпеки, Управління соціально-політичних аспектів національної безпеки. Ці підрозділи здійснювали моніторинг загроз національній безпеці України; прогнозували розвиток ситуації в Україні та навколо неї; давали оцінку можливих наслідків впровадження важливих державних рішень.

міжнародного регіонального співробітництва, до якої увійшли б керівники обласних державних адміністрацій, представники інших центральних органів виконавчої влади. Рада має координувати зовнішні економічні контакти регіонів. За участю регіонів треба підготувати Концепцію державної регіональної політики.

Необхідно посилити важелі впливу Уряду на кадрову політику в регіонах. Уряд має брати участь у прийнятті рішень щодо звільнення з посад голів обласних державних адміністрацій (ініціювати подання щодо їх відставки). Має бути встановлена чітка система відповідальності всередині виконавчої вертикали.



Передача функцій з центру до регіонів має супроводжуватися відповідним перерозподілом обсягів бюджетного фінансування. Вже сьогодні виконання місцевими органами влади покладених на них функцій не підкріплene належними ресурсами. Необхідно встановити, що місцеві бюджети формуються в основному за рахунок власної податкової бази. Для цього потрібно на три-п'ять років передбачити стабільні відрахування до них від загальнодержавних податків і зборів. Розподіл коштів між регіональними (область) та територіальними громадами (місто, селище тощо) має здійснюватися на підставі дотримання нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості та мінімальних соціальних стандартів.

Серед організаційних заходів, які пропонують експерти УЦЕПД, — **проведення державно-правового експерименту з метою визначення раціонального розподілу функцій між центром і регіонами.** Потрібно ухвалити Указ Президента України щодо проведення державно-правового експерименту, яким передбачити делегування функцій (повноважень) державного управління одному-двоє типовим регіонам України. За результатами експерименту розробити модель розподілу функцій між центром і регіонами.

Необхідно підвищити роль місцевих органів влади у забезпеченні раціонального розвитку територій, їх відповідальність за врахування при цьому оборонних вимог. На державному рівні треба узгоджувати оборонні та адміністративно-господарські підходи до районування територій, планування їх розвитку і використання для економічної і військової діяльності. Планування розвитку і використання ресурсної бази регіонів має узгоджуватися з Генеральним штабом ЗС України.

Адміністративно-територіальна реформа

Її метою є запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою України. На думку експертів УЦЕПД, до вирішення цих питань треба підходити дуже обережно і враховувати наступні фактори. **По-перше**, вже сьогодні існують ознаки економічного сепаратизму регіонів-донорів; укрупнення (об'єднання) областей може спровокувати сепаратизм політичний. **По-друге**, проведення масштабної реорганізації адміністративно-територіального устрою на першому етапі може привести до погіршення якості державного управління, оскільки реформування пов'язане з перерозподілом повноважень, ліквідацією окремих структур тощо. **По-третє**, за експертними оцінками, кваліфікація і компетентність державних службовців на регіональному рівні значно нижча, ніж у центральному апараті. Збільшення масштабу завдань, які будуть вирішуватися в регіонах, має супроводжуватися створенням системи підготовки управлінських кадрів для роботи в місцевих органах виконавчої влади. З огляду на ці чинники, **експерти УЦЕПД вважають, що адміністративно-територіальну реформу в Україні варто розпочинати не раніше 2003р., ретельно підготувавши до її здійснення.**

Законодавче забезпечення адміністративної реформи

Поряд зі втіленням указів Президента України та рішень Уряду, важливим є питання законодавчої регламентації виконавчої вертикали. Треба підготувати вичерпний перелік законодавчих актів, які необхідно ухвалити¹²⁶, визначити пріоритети і узгодити терміни їх прийняття з графіком роботи парламенту.

На нинішньому етапі адміністративної реформи важливим є невідкладне прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Відсутність цього базового закону унеможливлює чітке визначення повноважень Уряду і переліку питань, які він має вирішувати. Лише після ухвалення Закону України

¹²⁶ Відповідні пропозиції напрацьовані експертами УЦЕПД.

«Про Кабінет Міністрів України» можна вести мову про делегування повноважень Уряду іншим органам.

У контексті більш раціонального розподілу функцій і повноважень в системі державного управління, **доцільно розглянути можливість внесення змін і до Конституції України**. На нашу думку, варто передбачити



процедуру звільнення міністрів за згодою Прем'єра. Доцільно також закріпити в Основному законі принцип формування Уряду Верховною Радою. Тоді мотивом розпуску парламенту могла б стати не просто неспроможність депутатів сформувати більшість (це неважко забезпечити на папері), а більш конкретний і важливий показник — нездатність парламенту сформувати Уряд.

Відповідним механізмом призначення на посаду має забезпечуватися і закріплення політичної ролі міністра. Політичною фігурою міністр стане лише тоді, коли політична партія (парламентська більшість) буде рекомендувати його до Уряду і нести перед виборцями відповідальність за результати його діяльності і загалом — діяльності Уряду.

Потрібно законодавчо визначити відносини між Урядом і Адміністрацією Президента України, зокрема встановити, що посадові особи президентської адміністрації не мають права давати доручення членам Уряду. Доцільно відмовитись від практики, коли окремі органи виконавчої влади підпорядковуються безпосередньо главі держави — всі органи державної виконавчої влади мають підпорядковуватися Уряду.

Пропозиції організаційного характеру

Експерти УЦЕПД вважають за доцільне призначити Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи, для якого планування і здійснення реформи

було б основною роботою. Для забезпечення діяльності Уповноваженого треба утворити відповідний апарат.

Уповноважений Президента України з питань адміністративної реформи разом з Урядом, органами виконавчої влади на місцях міг би виконувати наступні функції: (1) визначати напрями і принципи проведення реформи; (2) проводити «інвентаризацію» функцій, які виконуються органами державної виконавчої влади, вносити пропозиції щодо раціонального їх розподілу; (3) визначати проміжні етапи проведення реформи, перелік відповідних заходів; (4) визначати обсяги організаційних, матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для проведення реформи. До апарату Уповноваженого Президента України варто перемістити практичну роботу по проведенню адміністративної реформи. Діяльність Державної комісії з адміністративної реформи варто зосередити на обговоренні напрямів і окремих важливих заходів реформи; використовувати її можливості для широкої публічної дискусії, інформаційного забезпечення адміністративної реформи, залучення провідних науковців і фахівців.

3.2 ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ І ПЕРСОНІФІКОВАНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЮ

Забезпечення прозорості у підготовці і прийнятті державних рішень можливе лише за умов формування повноцінних інститутів громадянського суспільства, зокрема, незалежних ЗМІ; мережі неурядових аналітичних центрів; впливових політичних партій, які беруть участь у формуванні органів влади і несуть публічну відповідальність за їх діяльність.

Переведення підготовки і ухвалення рішень з бюрократичної площини у сферу публічної політики, створення чіткої (і зрозумілої населенню) системи органів виконавчої влади будуть сприяти її прозорості та відповідальності.

Експерти УЦЕПД пропонують розповсюдити практику обговорення проектів окремих указів Президента України на проекти законів, актів Уряду, рішень місцевих адміністрацій. Потрібно публікувати тексти проектів таких актів і рішень відповідно у центральній і місцевій пресі, практикувати обговорення запланованих державних рішень на радіо і телебаченні. Це підвищить поінформованість громадян про можливі рішення влади.

При місцевих державних адміністраціях доцільно утворити Громадські ради; на їх засіданнях обговорювати актуальні проблеми регіонального розвитку та шляхи їх вирішення.

До складу Громадських рад можуть входити представники політичних партій, громадських організацій, вчені, підприємці, представники ЗМІ — це розширити участь громадськості у прийнятті державних рішень¹²⁷.

Потрібно розповсюдити практику організації «гарячих телефонних ліній» на рівень обласних і районних державних адміністрацій, регулярно публікувати у місцевій пресі звіти про виконання заходів, яких було вжито за зверненнями громадян (аналогічні звіти про дії Уряду оприлюднювати в газеті «Урядовий кур'єр»).

Глобальні процеси інформатизації суспільства вимагають впровадження нових технологій. Потрібно створити WEB-сторінки усіх центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій. На WEB-сторінках розміщувати інформацію про структуру, склад, основні види діяльності органів влади, номер «гарячого телефону», за яким можна звернутися за допомогою, тексти нормативних актів, прийнятих установово, оперативну інформацію, важливі повідомлення, бланки документів тощо. Зрозуміло, що більшість громадян сьогодні не має доступу до мережі Internet. Однак, створення таких WEB-сторінок даст можливість засобам масової інформації (які володіють відповідними технологіями) більш повно і оперативно інформувати громадян про діяльність органів влади.

Підвищенню відповідальності державних службовців сприятиме розмежування політичних, патронажних та адміністративних посад. Для останніх варто встановити обмеження стосовно їх участі у політичній діяльності, оскільки така діяльність (особливо під час виборів) не сприяє ефективній роботі державних органів і нерідко призводить до порушення закону та зловживань. Згадані обмеження підвищать і захищеність самих державних службовців (від їх поділу за ознакою належності до тієї чи іншої партії).

3.3 ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО НАБЛИЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ ДО ПОТРЕБ ПЕРЕСІЧНИХ ГРОМАДЯН

Виконавчу владу в Україні необхідно перетворити із владно-репресивного механізму

на підконтрольну суспільству організацію і створити на цій основі ефективну систему державного управління, яка б надавала якісні послуги громадянам. Права і свободи людини повинні забезпечуватись незалежно від місця її проживання; держава повинна також гарантувати мінімальні соціальні стандарти життя населення.

Визначення переліку управлінських послуг, які держава надає громадянам, сприятиме наближенню державного апарату до потреб пересічного громадянина¹²⁸. Система послуг має бути зручною для громадян. Кількість довідок, плату за послуги і витрачений населенням час необхідно звести до мінімуму.



Якщо держава встановлює додаткові вимоги, що стосуються усіх громадян, то відповідна послуга повинна надаватися державними органами безкоштовно. В іншому випадку послуги мають бути платними. Доцільно передати права на надання таких послуг приватним фірмам (організаціям) на умовах конкурсу. Фактично, така система вже існує¹²⁹; її діяльність необхідно врегулювати.

Державу потрібно позбавити надмірних дозвільних і регулюючих повноважень. Обмеження втручання держави у діяльність суб'єк-

¹²⁷ Аналогічні ради підприємців, наукових і громадських діячів вже діють при Президентові та Уряді України.

¹²⁸ Підвищенню якості надання управлінських послуг сприяло б створення системи адміністративної юстиції. Однак, сьогодні немає сприятливих передумов для її запровадження: не ухвалені Цивільний, Адміністративний та Адміністративно-процедурний кодекси, Закон України «Про судоустрої»; не вирішенні питання кадрового і фінансового забезпечення. На першому етапі в районних судах доцільно передбачити спеціалізацію суддів по адміністративних справах; створити колегії по адміністративних справах в обласних та Верховному судах.

¹²⁹ Туристичні фірми допомагають оформити закордонні паспорти; консультаційні агентства при районних державних адміністраціях сприяють реєстрації підприємств; посередницькі структури здійснюють оформлення митних документів тощо.

тів господарювання сприятиме пожавленню виробництва, створенню додаткових робочих місць. Основні напрями deregуляції економічної діяльності могли б бути наступними.

❖ **Продовжити роботу щодо спрощення системи реєстрації підприємств.** Майбутній підприємець не повинен ходити по десятках різних інстанцій — реєстрація суб'єктів господарювання має починатися і завершуватися «в одному кабінеті». Бажано створити умови, за яких громадянину достатньо подати (переслати по пошті) визначені законом документи і отримати свідоцтво про реєстрацію протягом максимум двох тижнів. Треба припинити діяльність різних фондів розвитку при районних державних адміністраціях, до яких нерідко змушують вносити «додаткову плату» за реєстрацію.

❖ **Уніфікувати податкове законодавство, забезпечити його стабільність.** Замість сотень нормативно-правових актів потрібно прийняти єдиний зрозумілий Податковий кодекс, у якому визначити просту процедуру сплати податків. У випадку внесення змін до податкового законодавства, не менше ніж за два місяці в ЗМІ повинні бути опубліковані їх зміст, нові форми документів, свідоцтв тощо. Сплата податків повинна регулюватися законами, а не відомчими інструкціями, листами тощо.

❖ **Впровадити єдиний документ на право здійснення окремого виду підприємницької діяльності**

яльності (ліцензія або патент); зменшити та уніфікувати плату за його отримання; чітко визначити порядок його скасування. Обмежити кількість видів підприємницької діяльності, які ліцензуються (патентуються).

❖ **Обмежити кількість контролюючих органів і здійснюваних ними перевірок.** На думку експертів, проведення однієї планової перевірки на рік дозволяє з'ясувати, наскільки підприємство дотримується податкового законодавства.

❖ **Остаточно відмовитися від практики, коли державні органи отримують додаткове фінансування за рахунок штрафів і стягнень, які вони накладають.** Це штучно стимулює збільшення кількості санкцій, іноді — абсолютно невіправдане. Фіскальні органи повинні фінансуватися лише за рахунок бюджету; всі додатково отримані кошти мають перераховуватися до Державного казначейства.

❖ **Передбачити кримінальну відповідальність чиновників (у т.ч. працівників Державної податкової адміністрації)** за незаконне втручання в підприємницьку діяльність, встановити майнові санкції за завдані підприємцям збитки¹³⁰. Матеріальна шкода, завдана незаконними рішеннями (діями, бездіяльністю посадових осіб при здійсненні ними своїх повноважень), має відшкодуватися за рахунок держави. Держава, в свою чергу, повинна мати право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи або органу виконавчої влади, які заподіяли шкоду, в розмірах і порядку, визначених законодавством.

Треба підвищити регулятивну роль держави у сфері соціального захисту, освіти, праці та охорони здоров'я, усунути значні диспропорції у розвитку регіонів. Першим кроком має стати визначення мінімальних соціальних стандартів, дотримання яких держава гарантує для всіх верств населення, незалежно від місця їх проживання.

Наприклад, у сфері оплати праці Уряд (із зачлененням профспілок і роботодавців) має визначити мінімальний рівень погодинної зарплати. Держава також повинна гарантувати право громадян на своєчасне отримання зароблених ними коштів. За затримку виплати зарплати треба встановити кримінальну і майнову відповідальність, про що вже не раз говорилося.

Потребує активізації діяльність державних органів щодо подолання безробіття. В регіонах необхідно розробити програми проведення громадських (сезонних) робіт¹³¹.



¹³⁰ Робота у цьому напрямі розпочата Українською спілкою підприємців і промисловців разом з Державною податковою адміністрацією. Див.: УНІАН, 12 травня 2000р.

¹³¹ Громадські роботи не вимагають високотехнологічного обладнання, спеціальної підготовки людей, значних додаткових коштів. Зусилля Уряду щодо зниження соціальної напруги в Україні були б підтримані західними партнерами — можна розраховувати на фінансову допомогу, особливо, якщо ці роботи спрямувати на посилення екологічної безпеки.

3.4 ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЛІКВІДАЦІЇ ПРИЧИН ХАБАРНИЦТВА І КОРУПЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ АПАРАТІ

Корупція загрожує національній безпеці та суспільному ладу України, впливає на формування і діяльність владних інститутів, підтримує довіру громадян до влади, ускладнює відносини України з іноземними партнерами.

Політична воля вищого державного керівництва, забезпечення відкритості влади є обов'язковими та основними умовами протидії корупції; їх відсутність зводить таку протидію на нівець.

Боротьба з корупцією і хабарництвом пов'язана з вирішенням наступних основних завдань:

- ❖ зменшення числа так званих «хабаромістких» функцій державного управління (видача дозволів, ліцензій, довідок тощо);
- ❖ чітке законодавче визначення процедур прийняття управлінських рішень;
- ❖ забезпечення прозорості прийняття рішень за допомогою конкурсів, тендерів тощо;
- ❖ підвищення кримінальної відповідальності за корупційну діяльність. Для виконання цих завдань доцільно вжити наступних заходів.

На законодавчому рівні треба ухвалити **Кодекс поведінки державного службовця**, в якому визначити систему принципів і цінностей державної служби, моделі поведінки державного службовця в певних ситуаціях. Кодекс має містити, зокрема, рекомендації щодо правильних дій чиновника у випадку виникнення матеріальної зацікавленості, спроби дати йому хабара тощо. В державних органах варто призначити відповідальну посадову особу з питань етики державних службовців.

Необхідно визначити законодавчо і зробити прозорою процедуру надання кредитів під гарантії державних органів, а також використання бюджетних коштів, добитися виконання вже прийнятих законів.

Урядові гарантії щодо іноземних кредитів, які отримують підприємства (установи, організації), надавати як виняток і лише за згодою парламенту. Доцільно запровадити обов'язкові публічні звіти глави Уряду про ефективність використання таких кредитів (у т.ч. з парламентської трибуни) з оприлюд-

ненням детальної інформації у ЗМІ.

В законі треба чітко визначити умови і обмеження стосовно планування витрат з резервного фонду Кабінету Міністрів, запровадити регулярні звіти про використання цих коштів.

По відношенню до керівників, винних у **нецільовому використанні бюджетних коштів**, треба (окрім іншого) застосовувати штрафні санкції, наприклад, у розмірі 5-10% від суми видатків з бюджету, використаних не за призначенням.



Потрібно ввести обов'язкове декларування подарунків (вартістю, наприклад, понад \$10) — це обмежить можливості незаконного збагачення державних службовців. Експерти УЦЕПД пропонують оприлюднювати в ЗМІ списки чиновників, засуджених за корупційну діяльність, зловживання владою, казнокрадство, перевищення службових повноважень тощо. Доцільно пожиттєво забороняти таким osobам займати посади на державній службі.

3.5 ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ПРЕСТИЖУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Підвищення престижу і ефективності державної служби — це комплексне завдання. Експерти УЦЕПД пропонують окремі заходи у цій сфері.

Зарплата державних службовців має забезпечувати гідні умови їх життя і певним чином залежати від якості послуг, що надаються ними громадянам. За даними опитування населення, проведеного УЦЕПД 15-25 квітня 2000р., бажаний розмір середньомі-



сячного доходу на одну особу становить в Україні близько 800 грн. Очевидно, приблизно на таку базову зарплату варто орієнтуватися для державних службовців середньої ланки. З огляду на надзвичайно високий рівень навантаження і персональної відповідальності, окрім варто розглянути пропозицію щодо встановлення зарплати міністрам на рівні \$1000-2000.

Збільшення зарплати державним службовцям має супроводжуватись підвищенням відповідальності за виконану роботу, обумовлюватися її ефективністю. Наприклад, основними критеріями ефективності роботи керівників обласних (районних) державних адміністрацій маютьстати:

- ❖ кількість створених (за період після призначення на посаду) нових робочих місць;
 - ❖ обсяги залучених (за цей же період) у розвиток регіону внутрішніх і зовнішніх інвестицій;
 - ❖ зростання реальних доходів населення.
- Керівників, не здатних досягти успіху на цих напрямах, треба знімати з посади, оскільки їх діяльність провокує соціальну напругу в регіонах і недовіру до державної влади.

Потребує реформування система категорій і рангів державних службовців, у т.ч. з метою стимулювання їх службового росту. Потрібно уточнити їх кваліфікаційні характеристики, віднесення посад до відповідних категорій.

Більше уваги треба приділяти підвищенню кваліфікації державних службовців, створенню сучасної системи підготовки (перепідготовки) управлінських кадрів. Доцільно розробити окрему програму навчання кадрів за кордоном¹³². Таким чином можна підвищити рівень підготовки майбутніх чиновників. Головні умови програми — гласність і конкурсність при відборі кандидатів на навчання. Розпочати навчання слід з низових ланок: районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, які працюють безпосередньо з громадянами. З особами, які будуть навчатися за кордоном, треба **укладати контракт**, у якому передбачити: обов'язковість перебування на державній службі протягом 5-7 років після завершення навчання за кордоном; механізм відшкодування витрат у разі невиконання зазначененої умови.

У межах існуючих статей в бюджетах міністерств, інших органів виконавчої влади варто передбачати певний відсоток (2-3%) на

перенавчання та підвищення кваліфікації державних службовців.

Експерти УЦЕПД пропонують створити **едину національну систему залучення на державну службу**¹³³. Її складовими елементами могли бстати: (1) стажування в органах влади студентів вищих навчальних закладів, починаючи вже з третього курсу; (2) запровадження загальнонаціонального екзамену, за результатами якого здійснюється прийом на державну службу; (3) тестування кандидатів з метою виявлення їх професійної компетентності, вміння працювати з людьми, надійності, відповідальності тощо; (4) зайняття службових посад виключно за результатами конкурсу (чого немає сьогодні), створення механізмів, які б гарантували прозорість цього процесу, об'єктивність у підборі кадрів; (5) обов'язкова попередня перевірка кандидатів на впливові державні посади правоохоронними органами.

Необхідно **розгорнути інформаційно-аналітичну систему «Кадри України»**. Вона має містити об'єктивну інформацію про державних службовців (кваліфікація, освіта, попередні посади тощо), в т.ч. і тих, які знаходяться в кадровому резерві. Це дозволить удосконалити роботу з кадрами, оперативно підбирати кандидатури на вакантні (нові) посади, прогнозувати потребу в фахівцях і на цій підставі визначати державне замовлення на їх підготовку. Потрібно продумати механізми використання колишніх державних службовців, політичних діячів високого рівня, які звільнилися з державної служби, але мають цінний досвід і нереалізований потенціал.

Треба невідкладно створити механізми соціальної адаптації державних службовців, які підлягають скороченню — це дасть можливість проводити заходи адміністративної реформи з мінімальними втратами для людей.

Досягнення зазначених п'яти стратегічних цілей адміністративної реформи потребує відповідного ресурсного забезпечення. Крім того, необхідно створити передумови для успішного завершення адміністративної реформи. Ці питання розглядаються у двох наступних підрозділах.

3.6 РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

У 1999-2000рр. бюджетного фінансування заходів адміністративної реформи не передбачалося. Водночас зрозуміло, що від наявних

¹³² Такий проект пропонує Німеччина; справа за Україною — треба забезпечити 10% його фінансування. Крім того, є домовленість про навчання в США 2400 українських студентів, яка була досягнута під час візиту Президента Л.Кучми до Вашингтону. Див.: Інтерфакс-Україна, 15 декабря 1999г.

¹³³ Основою системи підготовки могли бстати Академія державного управління при Президентові України та її філіали.

ресурсів залежать терміни та етапи реалізації запланованих заходів¹³⁴. Без фінансування



неможливо здійснити фундаментальне наукове, організаційне та кадрове забезпечення проведення реформи. Вартісні оцінки адміністративної реформи в Україні ще не оприлюднювалися; навряд чи є вони і в урядових структурах. На думку експертів УЦЕПД, структура видатків на адміністративну реформу має формуватися з урахуванням наступних чинників:

- ❖ проведення організаційних змін у структурі виконавчої влади;
- ❖ підвищення зарплати державним службовцям;
- ❖ розрахунки зі звільненими державними службовцями. **Навіть при скороченні чинельності державних службовців витрати на утримання апарату на початковому етапі збільшаться** — зі звільненими необхідно розрахуватися (виплатити три посадових оклади скороченим державними службовцям, а також 2-5 окладів звільненим на пенсію);
- ❖ проведення структурних змін в економіці, спрямованих на зменшення частки державного сектору. Очевидно, це найбільш витратна стаття, оскільки вона передбачає, в т.ч. закриття неефективно працюючих підприємств і соціальну підтримку звільнених працівників;
- ❖ проведення реформи адміністративно-територіального устрою тощо.

Для фінансування заходів адміністративної реформи є можливість залучити зовнішню

допомогу. Так, Світовий банк наголошує¹³⁵ на необхідності проведення Україною переговорів з міжнародними фінансовими організаціями щодо виділення коштів на проведення адміністративної реформи. На допомогу в реалізації реформи місцевого самоврядування Світовий банк готовий виділити транш у розмірі \$100 млн.

3.7 УМОВИ УСПІШНОГО ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Успішне проведення адміністративної реформи можливе лише за сприятливих обставин. Нижче наведено перелік передумов, відсутність яких може негативно вплинути на результативність реформування владних структур в Україні.

Без політичної волі вищого керівництва держави, яка повинна проявлятися не спорадично, а постійно, адміністративна реформа залишиться незавершеною — напівзаходи не приведуть до якісних змін в системі державної влади. Протягом останніх років енергія керівництва держави, організаційно-кадрові та інші ресурси значною мірою спрямовувались на політичні баталії; питанням адміністративної реформи не приділялося належної уваги. На жаль, розвиток внутрішньої політичної ситуації в Україні свідчить про те, що значний політичний капітал довіри (після виборів) може бути непродуктивно розпорощений у запалі чергового політичного протистояння. Політичні партії, парламентські фракції, окремі впливові політики сьогодні більше переймаються підготовкою до чергових (позачергових) виборів, аніж вирішенням нагальних проблем державного будівництва.

Реформа державного управління передбачає тривалий термін її впровадження, тому стабільна робота нинішнього Уряду, принаймні протягом наступних двох років, є важливою передумовою успіху реформи. Перманентні зміни урядової команди не сприяють спадковості, в т.ч. у проведенні реформи апарату управління. Нинішній український Уряд часто називають «урядом останньої надії». Досвід попередніх років свідчить про те, що в Україні — на фоні сильної президентської влади — вплив окремих особистостей в урядовій команді¹³⁶ переоцінювати не варто. Однак, не можна не помічати й іншого: віра населення у можливість безконфліктного виходу України з кризи вже підрівна; піднімати людей на чергові «зрушення» стає дедалі важче. Очевидно, саме з огляду на ці чинни-

¹³⁴ Про рівень необхідних затрат свідчить досвід Польщі. За словами екс-міністра з адміністративної реформи М.Кулеші, на її проведення було виділено \$10 млрд. (у ці витрати включено видатки на зміни адміністративно-територіального устрою, на які припадає значна частина фінансування). Див.: Сірук М. До речі. — День, 11 лютого 2000р., с.4.

¹³⁵ Лист керівництва Світового банку на адресу Первого віце-прем'єра Ю.Єханурова і Глави Адміністрації Президента України В.Литвина від 28 лютого 2000р.

¹³⁶ Неважко пересвідчитись, що переважна більшість членів Уряду В.Ющенка працювали і в Уряді В.Пустовойтенка.

ки, з Урядом В.Ющенка пов'язують великі надії як в Україні, так і за її межами. Для реалізації урядових планів необхідні час і кадрова стабільність — якщо над Урядом буде постійно нависати загроза відставки, його робота буде паралізована.

Потрібні узгоджені дії Президента України, адміністрації глави держави та Уряду. Якщо того вимагають державні інтереси, необхідно шукати компроміси і навіть «ділитися» повноваженнями — доля держави не може залежати від амбіцій її керівників. Конституція України наділила Президента України досить широкими повноваженнями стосовно виконавчої влади (призначення персонального складу Уряду, утворення міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, призначення їх керівників, голів місцевих державних адміністрацій). Глава держави формує політику (зокрема, ідеологія адміністративної реформи розробляється в Адміністрації Президента України), а Уряд відповідає за її реалізацію. На фоні відсутності помітних зрушень Уряд періодично відправляється у відставку, відводячи тим самим від Президента України негативний потенціал. При такому розподілі ролей, поряд з Кабінетом Міністрів, президентська адміністрація об'єктивно перетворюється на другий (а в проведенні адміністративної реформи — фактично на перший) центр виконавчої влади. Тому на успіх у проведенні адміністративної реформи не можна розраховувати без узгоджених дій цих двох центрів впливу¹³⁷.



Не виключено, що вже близчим часом постане питання про проведення досрочових парламентських виборів. Якщо Верховну Раду буде розпущене, то законодавче забезпечення

адміністративної реформи надовго відійде на другий план; пріоритетними будуть проблеми політичної боротьби.



Створення парламентської більшості, прийняття бюджету-2000, ухвалення депутатами Програми діяльності Уряду свідчать про потенційну можливість законодавчого забезпечення адміністративної реформи. Однак, на думку експертів, більшість у Верховній Раді не має тривалих перспектив існування. **По-перше**, більшість ґрунтуються не в останню чергу на засадах політичного і бізнесового самовиживання; один з об'єднуючих факторів — загроза розпуску парламенту. **По-друге**, більшість сьогодні фактично не представлена в Уряді; окремі її фракції не підтримали Програму діяльності Уряду. **По-третє**, Уряд взяв курс на обмеження впливу монополістів, на скасування пільг окремих підприємців, які представлені у парламентській більшості і підтримували главу держави на президентських виборах 1999р. Тому викликає сумнів стійка підтримка рішучих, у т.ч. непопулярних, дій Кабінету В.Ющенка з боку всієї парламентської більшості. **По-четверте**, більшість неоднорідна, в ній існують внутрішні протиріччя. Яскравий приклад: боротьба за посаду віце-прем'єра з питань ПЕК, на яку претендують представники окремих фракцій. **Нарешті**, останні події¹³⁸ засвідчили, що підтримка більшістю пропозицій, що вносяться главою держави, також не є безумовною. На думку експертів УЦЕПД, попри наведені фактори, Президент Л.Кучма має сьогодні найбільш сприятливі (порівняно з іншими періодами новітньої історії України) умови для налагодження плідної співпраці з парламентом. Цей шанс необхідно використати для проведення адміністративної реформи.

Треба сформувати єдине розуміння органами влади мети, цілей і завдань адміністра-

¹³⁷ На етапі підготовки і реалізації адміністративної реформи не повністю задіяні можливості РНБО України як органу міжвідомчої координації у сфері національної безпеки. Розгляд найбільш важливих проблем і можливих напрямів адміністративної реформи на засіданні РНБО України дозволив би узгодити дії різних органів влади.

¹³⁸ 11 травня 2000р. 304 народні депутати (в т.ч. представники більшості) проголосували за направлення до Конституційного Суду президентського та альтернативного законопроектів щодо внесення змін до Конституції України за результатами референдуму. Проект постанови парламенту про подання до Конституційного Суду лише президентського законопроекту не набрав необхідної кількості голосів.

тивної реформи. Навіть після затвердження Концепції адміністративної реформи в Україні зберігаються принципові розбіжності щодо стратегії і тактики перетворень. Насамперед, важливо забезпечити єдине розуміння цілей і завдань адміністративної реформи Урядом і Адміністрацією Президента України, оскільки саме ці органи є ключовими в процесі реформування¹³⁹. Серед державних службовців також немає чіткого розуміння стратегічної мети реформи, іхнього місця в новій системі державної влади. Більшість чиновників пов'язують реформу зі скороченням чисельності апарату управління. Це породжує страх за власну долю, пасивність у роботі.

Успішне проведення адміністративної реформи можливе за умови підтримки реформаторських зусиль на всіх рівнях державної влади. На центральному рівні це має виявиться у посолідовній, узгоджений роботі всіх органів і гілок влади. Важливо є підтримка на місцевому рівні, де влада наближена до громадян і персоніфікована в конкретних особах та їх діях.

Проведення адміністративної реформи має стати пріоритетним завданням виконавчої влади, однак за нинішніх умов це навіть чи можливо. Пріоритетність визначається не деклараціями, а насамперед обсягами ресурсів (часових, фінансових, організаційних, кадрових), що спрямовуються на виконання того чи іншого завдання. Як вже зазначалося, в державному бюджеті-2000 кошти на адміністративну реформу не передбачені. Перед Урядом стоять також невідкладні проблеми: ліквідація заборгованості по зарплаті та пенсіях, подолання безробіття, відновлення керованості ПЕК, виплата зовнішніх боргів і т.п. Тому **об'єктивно проведення запланованих організаційно-структурних змін в органах влади сьогодні не може стати першочерговим завданням Уряду.** Це зовсім не означає, що адміністративна реформа гальмується; мову треба вести про переведення її в іншу площину — зменшення податкового тиску на виробників, спрощення процедури реєстрації суб'єктів господарювання, зменшення кількості перевірок тощо. Дії в цьо-

му напрямі дають Уряду можливість одночасно вирішувати важливі першочергові завдання.

Для успішного завершення адміністративної реформи необхідне відповідне організаційно-кадрове забезпечення. Зарубіжний досвід свідчить про доцільність призначення уповноваженої главою держави посадової особи, для якої адміністративна реформа є не додатковою, а основною роботою, і яка несе персональну відповідальність за планування і впровадження реформи¹⁴⁰.

Проведення адміністративної реформи, як це не прикро визнавати, залежить від тиску на Україну з боку впливових західних партнерів. Окремі рішення, спрямовані на прискорення адміністративної реформи, були стимульовані досить жорсткою позицією США і МВФ¹⁴¹. Очевидно, що тиск не буде зменшуватися¹⁴². Позитивним чинником є можливість залучення зовнішньої фінансової допомоги на реформування державного апарату України.



На думку експертів УЦЕПД, говорити сьогодні про незворотність курсу адміністративної реформи (і навіть про наявність чіткого курсу) можна лише з дуже великим допуском. Успіх проведення адміністративної реформи залежить від багатьох важливих передумов; не всі вони сьогодні є сприятливими.

Якщо буде збережено нинішні негативні тенденції розвитку внутрішньої політичної ситуації в Україні, то темп проведення реформи (попри тиск з боку Заходу) буде знову втрачено. За найбільш пессимістичним сценарієм, чергову хвилю реформаторських зусиль можна очікувати після президентських виборів 2004р.

¹³⁹ Окрім розбіжності вже помітні. Наприклад, Уряд і Адміністрація Президента України мають різні уявлення про роль і місце центральних органів виконавчої влади (державних комітетів, агентств), діяльність яких спрямовується і координується міністрами. Див.: Звернення Глави Адміністрації Президента України до Кабінету Міністрів. — Урядовий кур'єр, 28 березня 2000р., с.2.

¹⁴⁰ Наприклад, у Польщі за проведення реформи відповідало окреме міністерство на чолі з М.Кулешою. У США був створений орган «Реформа функціонування держави», який очолив Віце-президент А.Гор. Його співробітники проаналізували роботу всіх міністерств і відомств, провели публічні слухання, залучили до роботи сотні експертів. У поданій доповіді містилися 384 рекомендації, пропонувалося протягом п'яти років скоротити 12% працівників адміністрації (252 тис. посад), що дало можливість зекономити \$108 млрд.

¹⁴¹ Проведення адміністративної реформи є важливою передумовою надання Україні кредиту EFF.

¹⁴² Mісія Світового банку, яка відвідала Україну в лютому 2000р., визнала, що прийняті в грудні 1999р. укази Президента України щодо реформування державного управління є надзвичайно важливими. Однак, членів Mісії турбувало спроможність глави держави і Уряду втілити задекларовані реформи в життя.

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПОГЛЯД ЕКСПЕРТІВ

Як змусити державу служити інтересам громадян? Як зробити владу відповідальною, а її діяльність — прозорою і підконтрольною суспільству? Як усунути умови, що провокують корупцію і зловживання в апараті державної влади? Ці питання покликана розв'язати започаткована в Україні адміністративна реформа. Але проблема полягає в тому, чи буде вона результативною, чи існують сьогодні достатні передумови її ефективного проведення, чи буде оптимально визначена її стратегічна мета та комплекс першочергових заходів з її здійснення? Аналізуючи при підготовці доповіді «Адміністративна реформа в Україні: чи вдасться розірвати замкнене коло?» різні аспекти цієї проблеми і маючи на меті співвіднести отримані висновки та пропозиції з іншими точками зору, експерти УЦЕПД звернулися до представників владних структур і до незалежних українських та зарубіжних експертів з проханням викласти своє бачення проблеми.



Юрій Єхануров,
Перший
віце-прем'єр-міністр
України



Віктор Медведчук,
Перший заступник
Голови Верховної
Ради України



Олександр Яковенко,
Заступник Глави
Адміністрації
Президента України
— Керівник головного
управління
організаційно-
кадрової роботи та
взаємодії з регіонами



Олександр Пасхавер,
президент Центру
економічного
розвитку



Міхал Кулеша,
колишній Урядовий уповноважений
з питань системної реформи держави —
державний секретар Канцелярії
Прем'єр-міністра Польщі

Експерти УЦЕПД запропонували учасникам відповісти на наступні три питання:

- 1. Чи існують необхідні передумови проведення і вдалого завершення адміністративної реформи в Україні?**
- 2. Якими мали б бути кінцева мета адміністративної реформи в Україні та стратегічні напрями її проведення?**
- 3. Яких першочергових заходів необхідно вжити з метою планування і проведення адміністративної реформи в Україні?**

Нижче наведено відповіді на поставлені питання, а також висновки, зроблені за результатами заочного круглого столу. На нашу думку, вони заслуговують на увагу, оскільки в них містяться пропозиції щодо першочергових заходів та стратегічних напрямів здійснення адміністративної реформи в Україні.

ЧИ ІСНУЮТЬ НЕОБХІДНІ ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ І ВДАЛОГО ЗАВЕРШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ?

Юрій Єхануров. Необхідні передумови для проведення і завершення адміністративної реформи в Україні існують. Що ж стосується того, наскільки воно буде вдалим, то сьогодні над цим розмірковувати, на мій погляд, ще рано.

Перш за все, закладено міцні концептуальні основи реформи. Її ідеологія, завдання і цілі визначені Концепцією адміністративної реформи, а також низкою указів Президента України, які засвідчили політичну волю вищого керівництва держави до кардинального реформування системи державної влади.



Існують політичні передумови — відбулися президентські вибори, що засвідчили підтримку населенням реформаторського курсу Леоніда Кучми. Сформована парламентська більшість, що створює перспективу конструктивної співпраці гілок влади, в т.ч. — і з питань адміністративної реформи. Нарешті, сьогодні Уряд має певний кредит довіри громадян, що дає підстави розраховувати на суспільну підтримку реформи.

Існує також підтримка реформи з боку міжнародних організацій, з якими співпрацює Україна. Так, фінансовий внесок у здійснення проекту адміністративної реформи з боку Світового банку склав вже близько \$300 тис., що використовуються для отримання консультивативних послуг, вивчення зарубіжного досвіду реформування адміністративної системи, навчання українських державних службовців. Ми докладно вивчили досвід проведення адміністративної реформи, наприклад, у Польщі, де загальна соціально-економічна ситуація на час проведення реформи була схожа з нинішньою ситуацією в Україні. Я особисто знайомився з побудовою роботи багатьох міністерств, спілкувався з Л.Бальцеровичем.

Найважливішою передумовою я б назвав уже накопичений наш власний досвід реформування системи державного управління. У цьому досвіді є і негативні моменти, є помилки, але є й позитив. Можна сказати, що, одержавши в спадок від колишнього ССРС власне декоративну, несамостійну й недієздатну в нових умовах державну машину, ми протягом нетривалого в цілому часу змогли побудувати досить скоординовану систему державної влади, здатну забезпечити зовнішню та внутрішню безпеку суспільства. Разом з тим, вона потребує вдосконалення, в першу чергу, переорієнтації від успадкованої від минулого «ідеології керівництва» до технології управління. Ця потреба — теж передумова реформи.

Віктор Медведчук. На мій погляд, в Україні, поза сумнівом, існує потреба проведення ефективної і продуманої адміністративної реформи. До передумов її здійснення слід віднести досконале планування самої реформи, її проміжних етапів та кінцевих цілей, а також політичну волю Кабінету Міністрів України як вищого органу державної виконавчої влади до її проведення. Адміністративна реформа — процедура непопулярна, але життєво необхідна. Усі владні важелі для проведення адміністративної реформи Уряд має. На превеликий жаль, я не бачу поки що ані досконалого плану, ані демонстрації з боку Уряду політичної волі. І, відверто кажучи, побоююсь, аби розмови про адміністративну реформу не заговорили саму реформу.

Олександр Яковенко. Передумов для успішної реалізації адміністративної реформи в Україні є достатньо.

Створення Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи та двох її робочих груп, затвердження Концепції реформування та першочергових заходів з її реалізації, створення ряду робочих органів за окремими напрямами реформування (Координаційної ради з питань місцевого самоврядування, Координаційної ради з питань державної служби тощо) — ось далеко не всі заходи, які можна віднести до організаційних передумов запровадження адміністративної реформи.

До передумов законодавчого забезпечення реалізації реформи слід віднести прийняття законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України — місто-герой Київ», підготовку законопроектів «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади»; про внесення змін до Закону України «Про державну службу», «Про Кодекс основних правил поведінки державного службовця», «Про органи само-організації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та багатьох інших, а також розробку Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та Концепції державної регіональної політики.

Позитивну роль у здійсненні адміністративної реформи покликані відіграти грудневі укази Президента України щодо концептуальних засад реформування Уряду (визначення складу Кабінету Міністрів України), його апарату (утворення Секретаріату на чолі з Урядовим секретарем), системи центральних органів виконавчої влади (визначення підходів до формування системи центральних органів виконавчої влади та затвердження нової структури таких органів).

Вирішальне значення серед передумов успішного здійснення адміністративної реформи має політична воля, яку постійно демонструє Президент Л.Кучма. Свідченням цього є видання ряду важливих актів, спрямованих як на започаткування адміністративної реформи, так і на постійне її поглиблення.

Сьогодні можна констатувати, що таку волю Президента України поділяє і Верховна Рада України, яка (з утворенням у ній більшості), продемонструвала вміння працювати конструктивно, в т.ч. і на шляху впровадження реформ.

Звідси завданням першочергової ваги є продовження консолідації суспільства, усіх його прогресивних сил у напрямі впровадження одної стратегії і тактики реформування державного управління.

Олександр Пасхавер. Головна проблема адміністративної реформи в Україні полягає в тому, що комуністичний політичний блок, який керував країною протягом багатьох років, припинив своє існування, а демократичний політичний блок, притаманний провідним країнам, тільки формується, і тому місце політичного блоку виявилося порожнім. Це місце зайняла бюрократія, яка із знаряддя влади, як це повинно бути, перетворилася на саму владу. Не маючи ані власної ідеології, ані засобів для політичного управління, вона трансформувала систему управління в своїх інтересах. Я б підкреслив, що **не варто звинувачувати бюрократію в усіх гріхах, треба лише допомогти їй зайняти природне місце.**

Саме усвідомлення цього факту нашою правлячою елітою є головною передумовою реформи. На мою думку, це усвідомлення вже настало. Президент у своїй передвиборній кампанії відзначив, що адміністративна реформа є пріоритетом урядової політики, і з грудня 1999р. видав ряд указів, які стали першим серйозним кроком до реформування адміністративного апарату. За цей час відбулося чимало змін. Було сформовано парламентську більшість, що є необхідною передумовою для того, щоб бюрократія почала підкорятись політикам. Призначений Президентом Уряд веде себе принципово інакше, аніж попередній. Питання не в то-



му, чи є прем'єр-міністр або міністр гарним менеджером, а в тому, що він усвідомлює роль суспільства не як технічної, а як соціальної системи. Багато конфліктів, що виникають навколо керівництва держави, пов'язані не лише з тим, що Уряд тільки навчається керувати, а й з тим, що багато парламентарій та інших впливових осіб не усвідомлюють змін в методології управління, які передбачають перехід до управління країною як соціальним організмом, чим власне і є політика.

Ще одна важлива зміна в державному управлінні проявилаась у створенні урядових комітетів. Вони є не лише вдосконаленням технологій управління. В них процес бюрократичного узгодження важливих рішень замінено процесом політичного узгодження. Нарешті запроваджується така процедура, коли процесу політичного узгодження підлягають усі документи. Тобто зводиться нанівець колишня практика, коли можна просто «заскочити» до прем'єр-міністра і вирішити те чи інше питання.

Я свідомо не відніс до ключових кроків трансформацію структури органів державної влади. Вважаю, що зміна структури не є разовим кроком. Адже структура органів динамічно пов'язана з функціями держави і тому може змінюватись безперервно. Принципово важливим є те, що вся структура органів управління повинна настроюватися таким чином, щоб державні службовці не нав'язували свої рішення, а лише допомагали міністрам.

Нарешті, засідання Кабінету Міністрів перестали бути зібраннями радянського партгоспактиву. Вони стали тим, чим мають бути — закритими засіданнями невеликої групи відповідальних політичних діячів, які колективно управляють країною.

Що стосується результатів їх роботи, то вони мають бути оприлюднені максимально.

Міхал Кулеша. Реформа державного управління — не самоціль. Вона є лише засобом вирішення завдань, що постають перед державою та суспільством у перехідний період. Отже, одна з головних передумов реформи державного управління полягає у визначенні основних проблем системи управління в Україні та наступному визначенні цілей реформи державного управління.

До інших передумов належать:

1. Забезпечення загального розуміння та належного усвідомлення громадськістю необхідності реформи державного управління.

2. Має відбутись загальне обговорення кінцевої мети та засобів її досягнення. До такого обговорення слід залучити місцевих керівників.

ЯКИМИ МАЛИ БУТИ КІНЦЕВА МЕТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ ТА СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ЇЇ ПРОВЕДЕННЯ?

Юрій Єшануров. Адміністративна реформа жодним чином не зводиться до скорочення кількості органів влади та чисельності державних чиновників. Це спрощене розуміння адміністративних змін, що існує, на жаль, не лише в масовій свідомості, але й серед державних службовців. Суть реформи полягає в тому, щоб забезпечити нову якість влади, ефективне державне управління. Треба забезпечити таке управління, за якого активізуються творчі, конструктивні сили суспільства, ініціатива, підприємливість громадян, їх здатність до самоорганізації та саморегулювання. Держава ж лише виробляє, встановлює і гарантує дотримання єдиних, однакових для всіх «правил гри».

Таким чином, кінцевою метою реформи можна назвати кардинальну зміну стосунків держави і суспільства, громадянами. Ми повинні, по-перше, чітко встановити функції, повноваження і головне — відповідальність держави, визначити межі її втручання в економіку, в життя громадян. По-друге, **державна влада має стати прозорою, підконтрольною і підзвітною суспільству**. Необхідно створити механізми громадського впливу на державу. Прозорість та підзвітність держави



ного апарату зроблять неможливим «кулуарний» спосіб ухвалення рішень. Чиновники втратять можливість займатися від імені держави комерцією на власну користь. Тим самим будуть ліквідовані чинники, що провокують корупцію у владних структурах.

Нарешті, ми повинні забезпечити персональну відповідальність за свою діянку роботи кожного державного службовця — від урядовців вищого рівня до чиновника місцевого органу управління. Для цього необхідно чітко визначити функції, повноваження, регламент роботи кожної ланки системи державного управління, кожного державного службовця.

Наприклад, кожен громадянин Німеччини знає, які функції і в яких межах повноважень виконує те чи інше міністерство або відомство, куди і до кого слід звертатися для вирішення тих чи інших питань. Там існують чіткі «правила гри», чітко вписана процедура функціонування влади в цілому і регламент роботи кожного її органу, кожного державного чиновника зокрема. Ми хочемо, щоб так було і в нас. Кожен український громадянин має знати, до кого звертатися для вирішення тієї чи іншої проблеми, чого вимагати, і як саме його вимога повинна виконуватися. Щоб українські громадяни відчули, що не вони існують для чиновника, а чиновники — це своєрідна служба сервісу, служба державних послуг. Саме такі стосунки між громадянами та владою (чиновниками, які представляють владу в очах громадян) і є важливою складовою кінцевої мети адміністративної реформи.

Віктор Медведчук. Метою адміністративної реформи є не просто механічне скорочення кількості державних службовців, а, в першу чергу, підвищення ефективності влади як такої. Не буде ніякого сенсу, якщо скорочені в одному місці державні службовці швиденько понагрівають собі місця в інших державних органах. Це — окозамилювання. При цьому слід враховувати, що від Української РСР як частини народногосподарського комплексу колишнього Союзу нам не дісталося у спадок необхідної для незалежної держави кількості якісних державних службовців. Будуючи державу, ми маємо плекати фахівців. Але щодо їх кількості і їх якості, то не варто «винаходити велосипед». Треба лише подивитися на систему державної служби наших західних сусідів: поляків, словаків, угорців. І зрозуміти, яку кількість якої якості державних службовців потребує Україна.

Олександр Яковенко. Виходячи з вимог Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 22 липня 1998р. №810/98, метою проведення адміністративної реформи є «створення су-

часної ефективної системи управління», яка відповідатиме двом вимогам. По-перше, вона має забезпечити становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності та демократії. По-друге, вона має бути близькою до потреб і запитів людей, маючи за мету служжння народові, національним інтересам. Іншими словами, в результаті адміністративної реформи необхідно отримати абсолютно новий цілісний суб'єкт державного управління, пристосований до ефективних дій у новому суспільному середовищі.

Щодо стратегічних напрямів адміністративної реформи, то їх можна звести до таких завдань:

- ❖ формування ефективної виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- ❖ формування самодостатнього місцевого самоврядування;
- ❖ розробка і запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою;
- ❖ запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування, спрямованої на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання їм державних та громадських послуг;
- ❖ організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- ❖ створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів.



Шляхами реалізації завдань адміністративної реформи є: створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; формування нових інститутів, організаційних структур та інститутів здійснення державного управління; кадрове забезпечення нової системи державного управління; зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу функціонування цієї системи.

Олександр Пасхавер. Якщо стисло визначити зміст адміністративної реформи, то він полягає в трансформації державної машини таким чином, щоб вона підкорялась суспільству. Щоб зрозуміти технологію цього підкорення, необхідно уявити собі зв'язки між ланками того політичного ланцюга, які мають місце в розвинених країнах. Першим в цьому ланцюзі є громадянське суспільство, тобто суспільство вільних, активних і відповідальних громадян, які вважають своїм обов'язком впливати на державу та контролювати її. Другим — політичні партії, які відображають інтереси громадян в політичному процесі. Третім — представницькі органи; у нас це — парламент і Президент. Четвертим — політично відповідальний Уряд. І п'ятим — державна машина, яка включає бюрократію, організаційні структури цієї машини і технологію управління. Коли ми говоримо про адміністративну реформу, ми часто маємо на увазі, в основному, останню ланку ланцюга, хоча необхідно, щоб усі його елементи були «зрілими» і працювали на єдину мету, здійснюючи вплив суспільства на державну машину. Тому обмежуватись лише трансформацією державної машини — означає прирікати адміністративну реформу на невдачу. З цього випливає стратегічний напрям реформи, який полягає в тому, щоб добиватись зрілого розвитку всіх елементів цього ланцюга.

Не слід нарікати на те, що нові інституції працюють у нас недосконало. Адже це є невід'ємним процесом адаптації нашого сус-



пільства до розвинених демократій. Процес адаптації суспільства до нових інституцій є довготривалим, і найбільшою мірою це стосується формування громадянського суспільства. Але це не означає, що реформатори не можуть його прискорити. Є ціла низка заходів щодо, наприклад, гуманітарної освіти, пільг для неурядових організацій, впровадження технологій відкритості самого уряду. Я зупинився на цьому не випадково, адже це найменш керована і може тому — найважчча частина реформування нашого суспільства.

Міхал Кулеша. Загалом, є чотири головні складові впровадження масштабної та всеосяжної реформи державного управління:

1. Компетентність (поінформованість) осіб, які мають виробити загальні принципи, скласти проект адміністративної реформи та втілити її у життя. Таким чином, має існувати певне коло осіб, безпосередньо долучених до цього процесу.

2. Фахівці мають здійснювати політичне керівництво або принаймні мати політичну підтримку, оскільки реформа державного управління є суто політичною проблемою; це питання влади, того, хто її обіймає, яким чином він приходить до влади та як розпоряджається нею.

3. Третій чинник — це загальна (суспільна) підтримка та сприйняття реформ, або принаймні згода з їх здісненням. Важливо додати, що існуюче бюрократичне середовище та всі бюрократичні системи, зрозуміло, виступатимуть проти реформи державного управління, оскільки вона зачіпає їхні інтереси та часто позбавляє їхнього статусу. Реформа державного управління матиме підтримку тільки з боку фахівців, інтелігенції та політичної еліти. У зв'язку із цим реформатори повинні створити «групу підтримки» з тих, хто має виграти від реформи. У Польщі ця група складалась з місцевих еліт, але я не знаю, наскільки демократично здійснюватиметься адміністративна реформа в Україні. Реформа державного управління має спиратись на загальне розуміння з боку влади у вашій країні та узгоджуватись з принципами її функціонування.

4. Останній, але не менш важливий чинник: треба, що реформаторам просто потало-нило.

ЯКИХ ПЕРШОЧЕРГОВИХ ЗАХОДІВ НЕОБХІДНО ВЖИТИ З МЕТОЮ ПЛАНУВАННЯ І ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ?

Юрій Єхануров. Першочергові заходи визначаються метою реформи, її ідеологією та концепцією. Якщо ми стверджуємо, що

влада повинна слугувати задоволенню суспільних потреб, що вона має стати більшою до суспільства, прозорою, підконтрольною і підзвітною суспільству, то звідси випливає і сам комплекс першочергових заходів по реформуванню системи державного управління.

По-перше, необхідно здійснити децентралізацію державного управління. Децентралізація — це делегування функцій центру на рівень областей та районів. На місцях повинні бути створені функціонально спроможні і фінансово забезпечені органи влади, адже всі розмови про передачу функцій, врешті решт, зводяться до співвідношення державного бюджету і місцевих бюджетів. Заходи по делегуванню певних функцій центру на місцевий рівень вже готуються: зокрема, розробляється Концепція державної регіональної політики, яка буде основою для здійснення конкретних кроків з децентралізації влади.

Децентралізація також означає, що політичні рішення відокремлюються від адміністративних. Апарат чиновників повинен стати командою фахівців, що виконує свої функції незалежно від політичних процесів. Визначатиме стратегію та спрямування дій виконавчої влади вище керівництво; обов'язок же апарату — виконувати щоденну технічну роботу.

Поряд з децентралізацією ми повинні добитися чіткого (перш за все, законодавчого) визначення повноважень і функцій органів влади. З цією метою готується закон про Кабінет Міністрів, потім буде прийнято закон про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, готуються також понад 250 змін до чинних законодавчих актів.

Триває робота над регламентом діяльності Кабінету Міністрів. Регламент обмежить часові рамки проходження документів, визначить коло конкретних виконавців та межі їх відповідальності. І головне, функції і регламент роботи чиновника будуть відкритими, стануть публічними документами. Це сприятиме як підвищенню відповідальності кожного чиновника, так і відкритості, прозорості роботи кожної владної структури.

Віктор Медведчук. Спочатку все треба спланувати, а після того — робити. Ми визначилися щодо того, що Україна має стати цивілізованою, європейською, соціально-ринковою державою. Це означає, що ми не стали на шлях реанімації командно-адміністративної економіки, яка традиційно потребує більшої кількості державних службовців. Як тільки державу буде позбавлено значної низки не потрібних її дозвільних, регулюючих повноважень, відпаде і необхідність у кількості персоналу, який обслуговує таку величеську державну машину. Повинна відбути-

ся реформа державної служби, що має на меті вдосконалення системи відбору і підвищення кваліфікації кадрового потенціалу, підвищення престижу державної служби, соціальної та політичної захищеності державного службовця.

Олександр Яковенко. Першочерговим є питання розробки плану заходів щодо подальшого проведення адміністративної реформи, оскільки перший її етап в основному завершено.

Потреба в такому плані зумовлена також виконанням «Першочергових заходів з проведення в Україні адміністративної реформи», затверджених Указом Президента України від 20 листопада 1998р. №1284/98.

При розробці зазначеного плану слід виходити з наступного.

1. Адміністративна реформа не може мати поступального руху без її чіткого організаційно-правового забезпечення. Відсутність вичерпного переліку законодавчих і нормативно-правових актів, з одного боку, та надто уповільнений (а подекуди хаотичний, безсистемний) стан їх підготовки і прийняття, з іншого боку, і створюють суттєвий гальмуючий механізм на шляху запровадження адміністративної реформи. У зв'язку з цим, до плану слід включити питання підготовки вичерпного переліку актів, на основі яких має здійснюватись реформа, та узгодження тих із них, що потребують законодавчого наповнення, із Верховною Радою України.



2. Важливе значення у питанні просування реформи державного управління має належне фінансування цього процесу. Без фінансування неможливо здійснити фундаментальне наукове, організаційне та кадрове забезпечення проведення реформи.

3. Першочерговими на сьогодні є питання розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами самоврядування у регіонах, запровадження дієвого механізму участі місцевих органів влади та самоврядування у процесі прийняття рішень на державному рівні.

4. Завданням найближчого часу є розробка і запровадження чіткої системи контролю роботи з реформування державного управління. Без побудови такої системи неможливо сподіватися на поступальне просування цієї роботи.

5. Рушійною силою і безпосереднім суб'єктом реформи державного апарату є державний службовець. Звідси завдання першочергової ваги — удосконалення системи державної служби, зокрема перегляд механізмів її кадрового забезпечення, впорядкування оплати праці державних службовців з метою забезпечення конкурентноздатності на ринку праці та підвищення ефективності роботи, удосконалення системи оцінки професійної діяльності державних службовців.

Олександр Пасхавер. Ми знаходимось на початковому етапі адміністративної реформи. Зміст цього етапу полягає в заміні радянської системи управління демократичною. Але ми повинні усвідомити, що створюємо інституції, які лише схожі на демократичні, а наповнюються змістом вони будуть ще досить довго.

Пріоритети виділяються згідно з поставленою метою. Найбільш важливими є заходи, пов'язані з посиленням впливу політиків на державну машину. Так, органом влади повинен стати міністр, а міністерство та його апарат — тільки знаряддям міністра в реалізації політики Уряду. В самій цій заміні формуються відносини політик — апарат, де політик є головним, а апарат — підпорядкованим, адже міністерство є сукупністю чиновників.

У технології проходження державних документів важливим є те, щоб їм передували

політичні документи, які можна назвати політичними резолюціями чи концепціями, в яких політики визначаються щодо змісту документів, які розроблятимуться. Після того чиновники працювали б над цими документами, а політикам залишилося б перевіряти відповідність підготовлених документів тому, що вони замовили. За відсутності цього, політик стає заручником документа, розробленого апаратом.

Ще один захід пов'язаний з впровадженням стратегічного планування на всіх щаблях державного управління. Нашій країні бракує такої технології. **Необхідні спеціальні органи стратегічного планування і впровадження технологій стратегічного планування для кожного чиновника.**

Нарешті останнє — це впровадження нових технологій кадрового управління державною службою, яке передбачає навчання і оновлення бюрократії. Чиновники повинні вміти творчо використовувати аксіоми демократичного управління і кожний свій крок співставляти з цими аксіомами.

Михаїл Кулеша. Моя поінформованість про сучасну систему управління в Україні є недостатньою для того, аби визначати цілі або пропонувати шляхи реалізації реформи державного управління в Україні.

Насамперед, необхідно поставити точний діагноз нинішньому стану справ. Без цього неможливо шукати дієві рішення. Втім, я певний, що структуру управління в



Україні слід змінити та спростити. Зрозуміло, що цього неможливо досягти без dereguliacii. **У вас забагато адміністративних засобів і замало економічної свободи та прав власників.** Така dereguliacia та спрощення управлін-



ня призводять до значного скорочення кількості працівників у системі державного управління. Цей фактор необхідно враховувати з самого початку, так само, як і фактор освіти. **Новопризначенні чиновники найвищого рівня мають бути добре підготовлені до виконання своїх обов'язків.**

Ще одне важливe питання — це питання народовладдя та справжнього самоврядування в Україні, у західному розумінні цього терміну. Втім, впровадження дійсного само-

врядування неможливе без забезпечення реального права власності майбутніх органів місцевого самоврядування.

Україні належить чимало зробити для успішного впровадження справжньої реформи державного управління. Отже, я хотів би побажати вам успіху на цьому довгому і складному, але безумовно необхідному шляху реформування системи державного управління в Україні.

На думку опитаних, в Україні сьогодні існують передумови для здійснення адміністративної реформи. Не піддається сумніву суспільна потреба в її проведенні. Серед основних передумов експерти називають політичну волю вищого керівництва держави — Президента України, Уряду та Верховної Ради, в якій створена парламентська більшість. Відзначається наявність необхідних на початковому етапі реформування концептуальних, законодавчих та організаційних передумов.

Основною метою реформи, на думку опитаних, має бути структурна та функціональна перебудова державного апарату для створення сучасної ефективної, прозорої та підконтрольної суспільству системи управління, спрямованої на забезпечення прав і свобод громадян, надання їм якісних послуг з боку державних установ.

Експерти УЦЕПД висловлюють глибоку вдячність політикам і фахівцям, які взяли участь у дискусії з питань адміністративної реформи в Україні. Висловлені ними думки і конкретні пропозиції є досить слушними — вони були враховані при остаточному доопрацюванні Аналітичної доповіді УЦЕПД.

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА: СОЦІОЛОГІЧНЕ ОПИТУВАННЯ НАСЕЛЕНИЯ



Андрій БІЧЕНКО,
директор соціологічної служби Українського центру
економічних і політичних досліджень

В Україні розпочинається новий етап адміністративної реформи. Попередні спроби реформування державних структур не дали відчутних результатів. Навіть від непрофесійного погляду важко сховати неефективність державного управління.

Апаратні механізми та технології, за якими працюють органи державної влади, мало зрозумілі пересічному українцеві, тому кваліфіковано оцінювати їх роботу населення навряд чи може. Однак, результат цієї роботи відчувають на собі всі без винятку громадяни країни. Результат — це те принизливе соціально-економічне становище, в якому вони, громадяни, перебувають протягом останніх років.

Попри наявний економічний, промисловий, науково-технологічний, ресурсний та інтелектуальний потенціал, Україна посіла позиції європейського аутсайдера за багатьма соціальними індикаторами, в т.ч. — за індексом людського розвитку. Очевидно, не варто в усьому суспільному негативі звинувачувати виключно державний апарат. Але також очевидно, що саме від його діяльності залежить якість управління державою і відповідно — якість життя її громадян.

Тому експерти УЦЕПД визнали за доцільне з'ясувати ставлення громадян до започаткованої керівництвом України адміністративної реформи та її перспектив. З цією метою 25 березня - 5 квітня 2000р. соціологічна служба УЦЕПД провела масове опитування громадян у всіх регіонах України; в ході дослідження було опитано 2012 респондентів (віком старше 18 років). Нижче наведено результати соціологічного дослідження.

ЩО ВІДОМО ГРОМАДЯНАМ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ РЕФОРМУ?

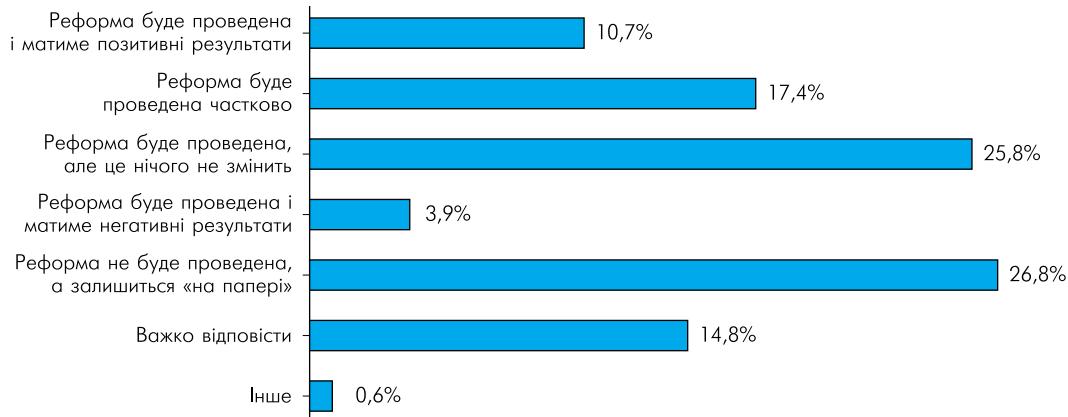
Результати опитування показали, що майже половина громадян (48%) взагалі нічого не чули про видані Президентом України укази щодо проведення адміністративної реформи; 44,4% опитаних чули про ці укази, але не знають з їх змістом, і лише незначна частина респондентів (7,6%) засвідчила обізнаність зі змістом згаданих документів. В принципі, такий

результат опитування неважко було спрогнозувати, оскільки під час проведення попередніх досліджень УЦЕПД лише 8,9% респондентів стверджували, що вони дуже цікавляться політикою.

ЧИ ВІРЯТЬ ГРОМАДЯНИ В УСПІХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ?

Опитування підтвердило загалом скептичну оцінку громадянами України перспек-

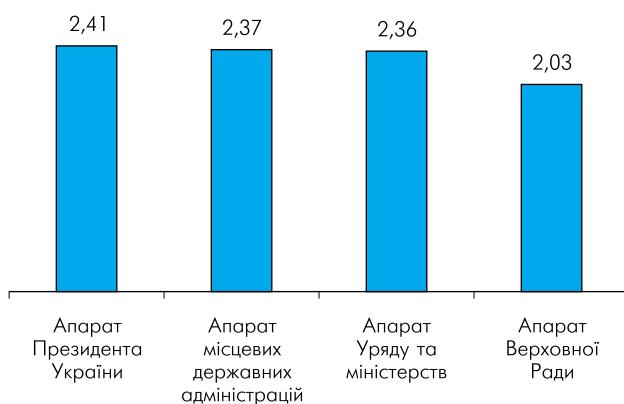
Перспективи адміністративної реформи в Україні, % опитаних



тив адміністративної реформи (діагр. «Перспективи адміністративної реформи в Україні»). Лише 10,7% респондентів висловили впевненість у тому, що реформа буде проведена і матиме позитивні наслідки.

Натомість, 26,8% респондентів вважають, що адміністративна реформа не буде проведена, а залишиться «на папері». Ще чверть опитаних (25,8%) дотримуються думки, що реформа хоч і буде проведена, але воно нічого не змінить. Якщо додати 17,4% тих, хто вважає, що реформа буде проведена лише частково, і 3,9% респондентів, які висловили впевненість у її негативних наслідках, то загальний висновок є досить невтішним: три чверті населення України скептично оцінюють можливості отримання позитивних результатів адміністративної реформи.

Оцінка громадянами ефективності роботи апаратів органів влади



Таке пессимістичне ставлення корелюється з низькою оцінкою населенням здатності влади до вироблення оптимальних програм дій та їх реалізації. Так, в одному з попередніх соціологічних досліджень УЦЕПД¹ на питання «Чи здатна діюча влада в Україні виробити програму дій і послідовно втілювати її в життя?» ствердну відповідь дали лише 22,5% респондентів.

ОЦІНКА ГРОМАДЯНАМИ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ

Дослідження показало, що населення України загалом низько оцінює ефективність державного апарату. Найменш ефективною опитані визнали роботу апарату Верховної Ради України. Як ефективну² роботу апарату парламенту оцінили лише 4,4% респондентів (середня оцінка 2,03). Роботу апарату Уряду та міністерств вважають ефективною 10% опитаних (середня оцінка 2,36); апарату Президента України — 11,7% респондентів (середня оцінка 2,41), місцевих державних адміністрацій — 12,9% (середня оцінка 2,37). Як видно із наступної діаграми, середня оцінка за п'ятибальною шкалою для апарату всіх гілок влади знаходилася між «2» та «3», тобто населення України не оцінює ефективність роботи державного апарату навіть на трійку³. Ефективною вважають його роботу приблизно 10% опитаних, що корелюється з відсотком тих, хто вірить в успіх адміністративної реформи (10,7%).

¹ Соціологічна служба УЦЕПД провела 25 січня - 5 лютого 2010 р. опитування 2010 громадян старше 18 років у всіх регіонах України.

² На «4» і «5» за 5-бальною шкалою, де «1» — найнижча оцінка; «5» — найвища.

³ Примітно, що в м. Києві і в Криму ефективність роботи апарату різних інститутів влади отримала значно нижчі оцінки, ніж в інших регіонах і по Україні в цілому.

Можна зробити припущення, що низька оцінка населенням роботи державного апарату певною мірою спричиняє і означений вище скепсис щодо перспектив адміністративної реформи. Можливо, українці вже просто звикли до того, що між вищою владою (з її рішеннями) і народом існує значний прошарок чиновників — своєрідний демпфер, що гасить усі порухи як згори, так і знизу. Люди не вірять, що армія чиновників дозволить впровадити в життя якісь рішення, а особливо ті, що стосуються самих чиновників.

ДОВІРА НАСЕЛЕННЯ ДО ВЛАДНИХ СТРУКТУР

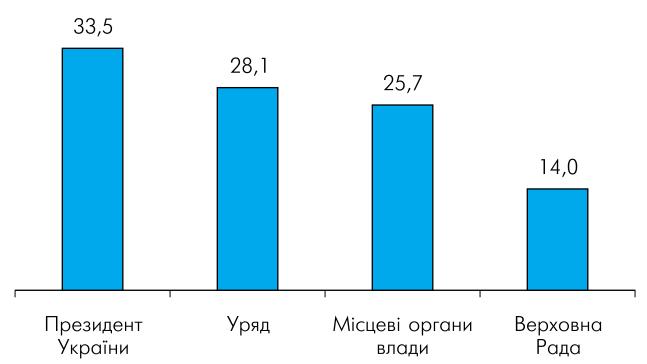
Адміністративна реформа — це комплексна проблема. Її проведення передбачає тривалу, кропітку і добре скоординовану

роботу всіх гілок влади, центральних і місцевих органів державного управління. Потрібно створити правове поле для проведення реформи, ухвалити відповідні акти Уряду, забезпечити фінансування заходів. Основна їх спрямованість — підвищення якості роботи державної машини, підвищення добробуту населення, забезпечення прав і свобод громадян. Тому важливою умовою успіху є довіра населення до владних структур.

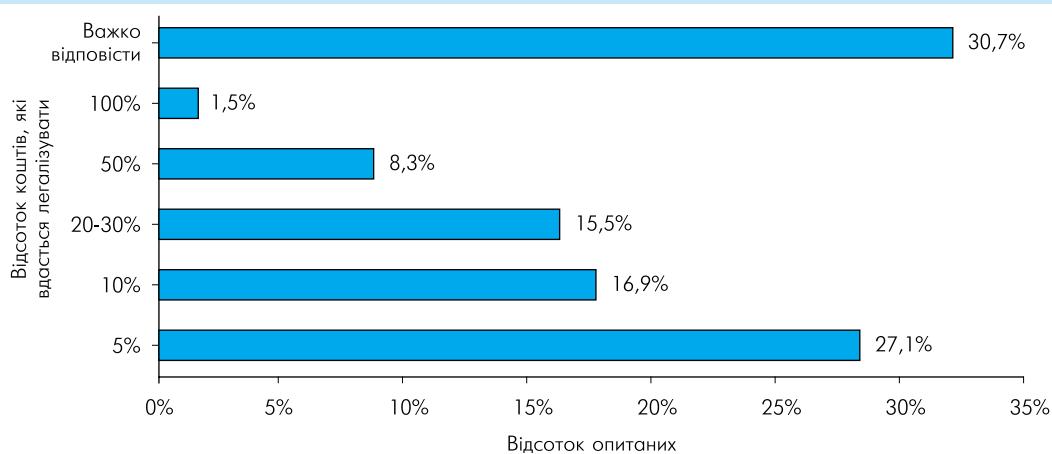
Однак, дані соціологічного дослідження свідчать про те, що рівень довіри населення до влади є досить-таки низьким: 33,5% респондентів зазначили, що вони довіряють Президентові України; 28,1% — довіряють Уряду; 25,7% — місцевій владі. Найнижчий рівень довіри має Верховна Рада — лише 14% респондентів⁴ (діагр. «Довіра населення України до інститутів державної влади»).

Про рівень довіри до влади можна судити також, виходячи зі ставлення населення до окремих дій влади. Наприклад, нещодавно Президент України підписав Указ «Про заходи щодо легалізації фізичними особами доходів, з яких не сплачено податки». В ході соціологічного дослідження УЦЕПД⁵, респондентам було запропоновано оцінити, яку частину тіньових коштів (некримінального походження) вдається легалізувати завдяки впровадженню Указу. На думку опитаних, є перспектива вивести з тіні близько 18-20% коштів. Розподіл відповідей на це запитання подається на діаграмі (діагр. «Думка респондентів щодо частки тіньових коштів некримінального походження, яку вдається легалізувати»).

Довіра населення України до інститутів державної влади,
% опитаних



Думка респондентів щодо частки тіньових коштів некримінального походження,
яку вдається легалізувати

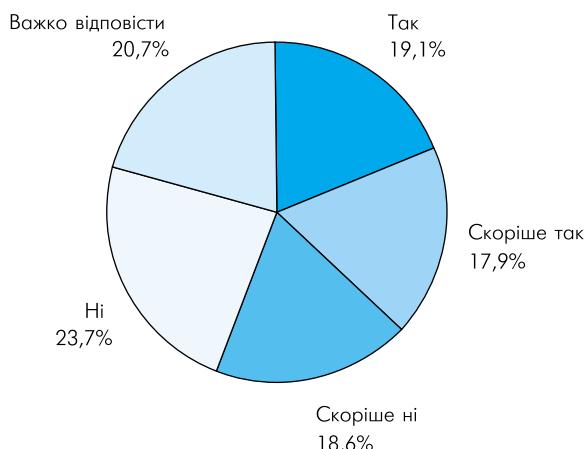


⁴ Якщо рівень довіри до Верховної Ради однаково низький в усіх регіонах, то рівень довіри до Президента та Уряду має помітні регіональні відмінності. В Західному регіоні рівень довіри до Президента вищий, ніж в цілому по Україні (довіряють — 50,6%, не довіряють — 36,5%). Натомість, у Східному регіоні показник довіри до Президента значно нижчий від середнього по країні (довіряють — 24%, не довіряють — 65%). Analogічна залежність простежується і в ставленні до Уряду. В Західному регіоні Уряду довіряє більша частка респондентів — 37,3% (при рівні недовіри 38,7%), ніж у Східному — 22,4% (при рівні недовіри — 59,2%). Щоправда, на відміну від ставлення до Президента, серед інших регіонів вирізняється також Крим. Тут рівень довіри до Уряду ще нижчий, ніж на Сході — 19% (рівень недовіри — 62%).

⁵ Дослідження проведено 15-24 квітня 2000р. Опитано 2000 громадян старше 18 років у всіх регіонах України.

Як видно з діаграмами, готовність легалізувати незадекларовані раніше доходи некримінального походження висловили 37% опитаних⁶; однак, більша частина громадян (42,3%)⁷ не мають наміру легалізовувати свої тіньові доходи (діагр. «Готовність громадян легалізувати незадекларовані кошти некримінального походження»).

Готовність громадян легалізувати незадекларовані кошти некримінального походження, % опитаних



Неважко помітити, що частка респондентів, готових виконати Указ Президента, загалом відповідає показнику довіри громадян главі держави (33,5%). Немає впевненості, що серед цих громадян є ті з «нових українців», хто дійсно має мільярдні кошти, приховані від оподаткування.

ЯКИМ НАСЕЛЕННЯ БАЧИТЬ ІДЕАЛЬНИЙ І НИНІШНІЙ УРЯД УКРАЇНИ?

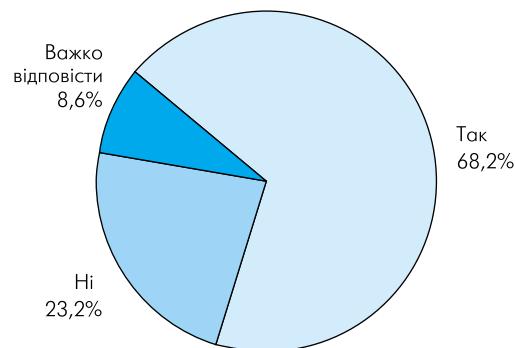
Одним із завдань опитування, яке соціологічна служба УЦЕПД проводила з 25 січня по 5 лютого 2000р., було визначення думки громадян про те, якою має бути влада в Україні. В результаті дослідження було отримано своєрідний портрет ідеальної влади. Перш за все, **влада має бути відповідальною** — 98,1% опитаних вважають відповідальність важливою або дуже важливою рисою. Не набагато менше респондентів обов'язково хотіли б бачити владу **чесною** (97,6%) і **компетентною** (96,7%). Дещо нижчі, але також ду-

же високі вимоги до **демократичності** (83,9%) та **передбачуваності** влади (82%). Таким чином, громадяни дуже високо ставлять планку, на яку має рівнятися влада.

Водночас, оцінки, які населення дає нинішній владі, свідчать, що до ідеалу владним структурам України ще дуже й дуже далеко. Так, відповідальність Уряду вищими балами⁸ оцінили 15,2% респондентів; компетентність — 20,5%, чесність — лише 8,8% опитаних. Демократичним Уряд України вважають 17,8%, передбачуванням — 13% громадян.

Однак, незважаючи на такі несприятливі загальні характеристики, можна стверджувати, що новий Уряд отримав значний кредит довіри населення — 52,6% респондентів засвідчили свою довіру до В.Ющенка. Про це опосередковано свідчить і бажання двох третин опитаних (68,2%) ознайомитися з програмою дій Уряду⁹ (діагр. «Бажання громадян ознайомитися з програмою дій Уряду»).

Бажання громадян ознайомитися з програмою дій Уряду, % опитаних



Цікавими є думки громадян стосовно того, що заважає В.Ющенку в його роботі на посаді голови Уряду (їх розподіл представлений діаграмою «Фактори, що заважають В.Ющенку в його роботі на посаді Прем'єр-міністра»). Найбільшою мірою, на думку респондентів, новому Прем'єру заважає **налаштованість чиновників на хабарництво** — 63,3% опитаних вважають, що цей фактор заважає В.Ющенку «дуже сильно». Домінування фактору хабарництва, очевидно, обумовлене власним досвідом спілкування громадян з державними службовцями (60,5% опитаних засвідчили, що вони особисто стикалися з випадками, коли

⁶ Сума відповідей «так» (19,1%) та «скоріше так» (17,9%).

⁷ Сума відповідей «ні» (23,7%) та «скоріше ні» (18,6%).

⁸ «4» та «5» за п'ятибальною шкалою.

⁹ Доречно зазначити, що, з одного боку, довіра громадян є, безсумнівно, важливою передумовою успішного виконання програми дій Кабінету Міністрів. Але, з іншого боку, чим більші сподівання пов'язуються з новим Прем'єром, тим більш негативними можуть бути соціально-психологічні наслідки у випадку провалу програми очолюваного ним Уряду.



для реалізації своїх законних прав доводилося давати хабара державному чиновнику).

Загалом, це досить красномовний показник роботи державного механізму в його нинішньому вигляді. Якщо врахувати, що 47,5% респондентів стикалися з тим, що через хабар вдавалося добитися рішення, яке суперечить закону або нормативним актам, то можна дійти висновку — «правила гри» в державі багато в чому формує чиновник, причому незалежно від законів.

Жодним чином не виправдовуючи чиновників, що беруть хабарі, слід зауважити, що рівень правосвідомості низький не лише в них, але й у населення загалом. За даними опитування, менше половини (44,6%) респондентів у повсякденному житті кожний свій крок звіряють з законом. Натомість, 88,2% опитаних відзначили сильний вплив на їх поведінку обов'язку перед близькими людьми. Звідси можна зробити висновок, що чиновники мало відрізняються від пересічних громадян: адже, що таке хабар, як не перевищення обов'язку перед собою та близькими над законом?

Другою за значимістю завадою Прем'єру громадян вважають недосконалість механізмів державної влади (56,2%). На третьому місці — надмірна чисельність державного апарату (54,7%). Чимало респондентів (42,6%) дотримуються думки, що В.Ющенку дуже сильно заважає низька кваліфікація чиновників. Серед інших причин — відсутність достатніх повноважень (так вважають 24,1% респондентів), а також відсутність у самого Прем'єра бачення того, як змінити ситуацію, в чому впевнені 18,9% опитаних.

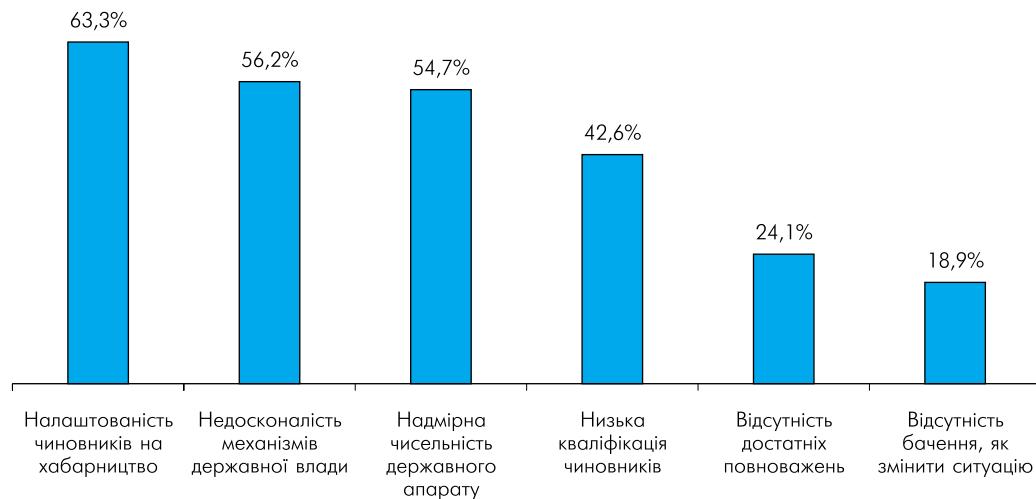
ЯК ГРОМАДЯНИ РОЗУМІЮТЬ МЕТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ?

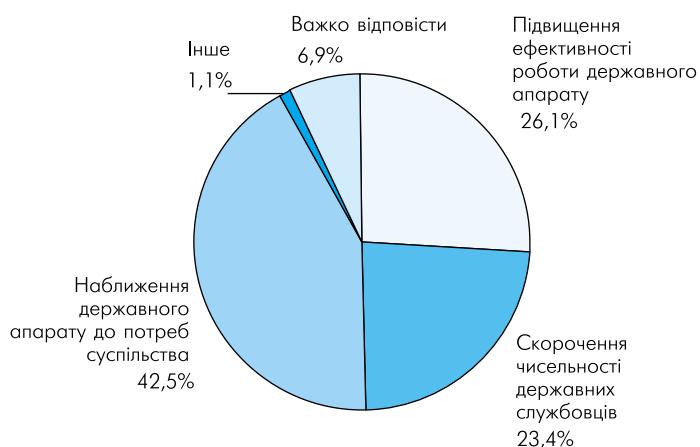
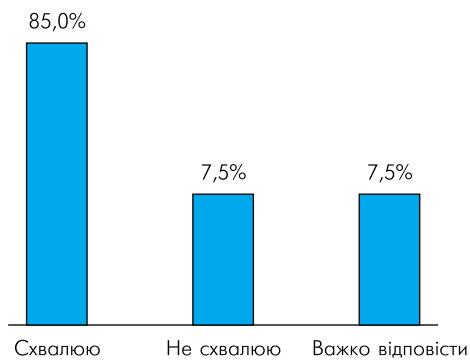
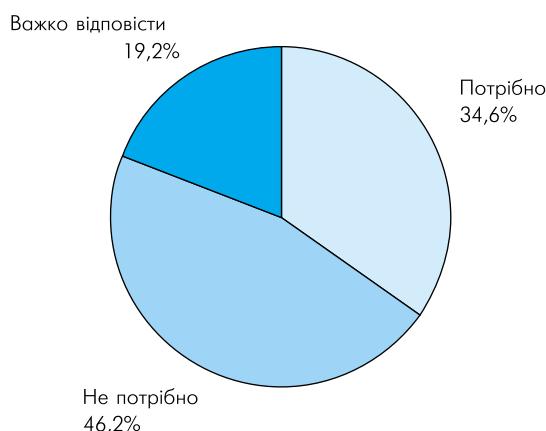
Із діаграми «Основна мета адміністративної реформи» видно, що найбільше число респондентів (42,5%) вважають, що основною метою адміністративної реформи має бути наближення державного апарату до потреб суспільства. Очевидно, теперішній державний апарат, на думку громадян, не дуже переймається їх проблемами. 26,1% громадян основною метою адміністративної реформи вважають підвищення ефективності роботи державного апарату; ще 23,4% опитаних — скорочення чисельності державних службовців. Варто зазначити, що відсоток респондентів, які дали таку відповідь, помітно нижчий серед людей з вищою та незакінченою вищою освітою (14–16%). Очевидно, вищий освітній рівень дозволяє зрозуміти, що чисельність чиновників — не головніша проблема державного управління в Україні.

При всьому розумінні, що надмірна чисельність чиновників не є головною завадою ефективній роботі влади, переважна більшість громадян переконані, що державний апарат таки варто скоротити: 85% респондентів схвально сприйняли Указ Президента України щодо скорочення чисельності державних службовців на 30% (діагр. «Ставлення громадян до скорочення чисельності державних службовців на 30%»).

Щодо інших положень указів Президента України (про адміністративну реформу), то серед респондентів, які знайомі з їх змістом, відповіді розподілились наступним чином. Положення, що передбачають зміну

**Фактори, що заважають В.Ющенку в його роботі на посаді Прем'єр-міністра,
% опитаних**



**Основна мета адміністративної реформи,
% опитаних****Ставлення громадян до скорочення чисельності державних службовців на 30 відсотків,
% опитаних****Ставлення громадян до введення в Україні норм люстрації, % опитаних**

ролі апарату Кабінету Міністрів, схвалюють 33,1% респондентів (21,2% не схвалюють їх, а 45,7% не змогли відповісти на це питання). Закріплення ролі міністрів як політичних діячів схвалили 28,3% респондентів, не схвалили — 41,4%, майже третина (30,3%) — не змогли визначитися. Можна припустити, що така невизначеність пов'язана з недостатньою поінформованістю, відсутністю чітких політичних орієнтацій громадян та їх політичною пасивністю.

Відомо, що одним з елементів адміністративних реформ, які проводилися в постсоціалістичних країнах (Чехія, Естонія та інші), була люстрація кадрів серед державних службовців. Ця проблема дебатується і в українських політичних колах націонал-демократичного спрямування.

Питання про ставлення громадян до люстрації кадрів задавалося і в ході соціологічного дослідження УЦЕПД. Результати опитування засвідчили, що **громадська думка в Україні з проблеми люстрації кадрів остаточно не визначилась**: доцільність люстрації визнали 34,6% респондентів, недоцільність її — 46,2%, водночас 19,2% опитаних не змогли дати відповідь на це питання (*діагр. «Ставлення громадян до введення в Україні норм люстрації»*).

Узагальнюючи дані соціологічного дослідження, можна зробити висновок про те, що населення України досить скептично сприймає дії влади, спрямовані на реформування державних структур, і загалом не вірить в їх результативність.

Для більшості громадян в адміністративній реформі зрозумілим є лише скорочення чисельності державного апарату. Що ж до інших кроків, то навіть серед мізерної кількості тих, хто знайомий зі змістом указів Президента України, від третини до майже половини респондентів не можуть визначити своє ставлення до них.

Результати опитування свідчать, що ініціаторам реформи не вдалося забезпечити її належне інформаційне супроводження і тим самим — заручитися підтримкою громадськості. Між тим, ігнорування громадської думки може спричинити подальше зменшення довіри до реформаторських кроків влади і до самої влади взагалі.

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ



Ігор КОЛІУШКО,
народний депутат України,
член Державної комісії з проведення
в Україні адміністративної реформи



Віктор ТИМОЩУК,
помічник-консультант
народного депутата
України

Останнім часом з уст багатьох політиків, державних службовців, журналістів не сходить словосполучення «адміністративна реформа», але, на жаль не всі мають уявлення, що це таке і для чого вона потрібна. Досить поширеним розумінням адміністративної реформи є її ототожнення зі скороченням кількості державних органів та числа державних службовців. Але це не зовсім так.

Адміністративна реформа — це комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях. Мова йде, насамперед, про виконавчу владу, яку необхідно перетворити із владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створити на цій основі ефективну систему державного управління.

Якщо спробувати коротко відповісти на питання, чому необхідна адміністративна реформа, то можна сказати, що **без проведення адміністративної реформи неможливо провести інші реформи в державі**. Адже зрозуміло, що для кардинальних перетворень у сферах економіки, соціального забезпечення необхідно створити політичний стратегічний центр для ініціювання та проведення таких реформ (у розвинутих державах цю роль здійснює уряд), а також чітку систему виконання політичних рішень.

Після серпня 1991р. Україна досить швидко вибудувала виконавчу вертикаль влади, але головною вадою створеної системи державного управління була її нездатність генерувати та впроваджувати реформи, життєво необхідні для держави і суспільства. Крім того, перехід від тоталітарної держави до побудови правової демократичної держави змінює пріоритети державної діяльності, її ідеологію. Головною соціальною цінністю в державі має бути людина: держава створена для людини, а не навпаки. Отже, **органи державної влади і державні службовці мають забезпечувати права людини, зокрема, шляхом надання управлінських послуг громадянам, а не управління ними**.

Але й сьогодні методи управління залишаються майже незмінними, такими, якими вони були за радянської доби. Ніхто реально не несе відповідальності за стан справ у державі. Крім того, закритість влади від суспільства і тотальна корупція остаточно підірвали довіру громадян до влади та держави в цілому. Саме для розв'язання цих проблем і не-





обхідно проводити адміністративну реформу в Україні.

Вперше питання про необхідність її проведення було поставлене членами Комісії Верховної Ради з питань правової політики та судово-правової реформи в 1996р. Створена в цій Комісії робоча група підготувала перший варіант правової концепції адміністративної реформи. Загалом же, ця робота трималася тоді на ентузіазмі окремих народних депутатів та науковців.

Очевидно, що з прийняттям 28 червня 1996р. нової Конституції України питання адміністративної реформи мало б набути особливої актуальності. Ale сталося зовсім не так. Навпаки, без належного концептуального обґрунтування почали створюватися нові органи виконавчої влади. Конституційну вимогу стосовно необхідності законодавчої регламентації діяльності органів виконавчої влади було сприйнято як негайний заклик до дії, але без належного опрацювання.

Президентом України були внесені законопроекти «Про Кабінет Міністрів України» та «Про місцеві державні адміністрації». Ale, оскільки ці проекти були спрямовані на законодавче «консервування» існуючого стану справ, за основу були прийняті альтернативні проекти законів, внесені народними депутатами України. Глава держави, в свою чергу, наклав вето на прийняті закони, і з того часу (з весни 1997р.) навколо них розпочалося справжнє протистояння між Верховною Радою, з одного боку, та Президентом і Урядом — з іншого.

Така ситуація змусила Президента України в липні 1997р. утворити Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи. Комісія доопрацювала проект концепції, розроблений у парламенті. 25 березня 1998р. рішенням Державної комісії цей проект було схвалено, а 22 липня того ж року Указом Президента України положення Концепції адміністративної реформи в Україні були покладені в основу реформування системи державного управління.

Однак, незважаючи на Концепцію, прийняття (за ініціативою Верховної Ради) ключових для адміністративної реформи законів (насамперед, Закону України «Про Кабінет Міністрів України») і надалі блокувалося з боку окремих посадових осіб Адміністрації Президента та Уряду України. Особливо «старалися» в цій роботі колишній Прем'єр-міністр В.Пустовойтенко, екс-міністр Кабінету Міністрів А.Толстоухов та його заступник В.Іващенко. Зокрема, пропозиції до Закону України «Про Кабінет Міністрів Україні», які, звичайно ж, готовалися в апараті Уряду, явно суперечили положенням Концепції адміністративної реформи в Україні. Більше того, самі пропозиції мали вигляд скоріше нової редакції закону, а їх зміст свідчив про очевидне небажання найменшого прогресу в прийнятті цього закону. Аналогічна ситуація склалася і навколо Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Не можна стверджувати, що Концепцію було проігноровано всіма. Навпаки, її положення відігравали ключову роль у підготовці всіх проектів нормативних актів, до роботи над якими залучалися народні депутати України (члени Комітету з питань правової реформи) та окремі науковці¹.

Єдиним центром, який був наблизений до урядових структур та виконував Указ Президента, кладучи в основу всіх своїх пропозицій основні положення Концепції адміністративної реформи, був Секретаріат Міжвідомчої ради з впровадження економічних реформ в Україні при Кабінеті Міністрів, за діяльність якої відповідав Віце-прем'єр С.Тігіпко. Проте, він мав можливість займатися питаннями адміністративної реформи за принципом «залишкового часу», якого, звичайно ж, не залишалося. З боку інших членів Уряду проблеми адміністративної реформи або не знаходили розуміння, або урядовці воліли краще не говорити на цю тему публічно, з огляду на ставлення до неї свого керівництва.

Значну підтримку адміністративній реформі в Україні надав Світовий банк. Міжнародні фінансові організації, поділяючи основні ідеї Концепції адміністративної реформи в Україні, виступали (як це не прикро визнавати) чи не єдиним «замовником» перетворень у системі державного управління нашої країни. Під їх тиском (як правило, напередодні чергового візиту за кордон у пошуках кредитів) в Україні робилися принаймні декоративні спроби здійснення окремих кроків по проведенню адміністративної реформи.

Яскравим прикладом такого «реформування» можна назвати видання Указу Президента України від 13 березня 1999р. №250 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України». Указом передбачалася, зокрема, реорганізація системи центральних органів виконавчої влади. Ale зроблено це було без попереднього функціонального обстеження відповідних органів влади, тобто впроваджувалися просто механічні їх зміни. Крім того, цим Указом була затверджена схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), яка, серед іншого, передбачала, що діяльність

¹ Необхідно відзначити надзвичайно важливу роль у цьому процесі доктора юридичних наук, професора В.Авер'янова.

окремих ЦОВВ спрямовується і координується Урядом через інші ЦОВВ (а не через окремих членів Уряду). Примітно, що згаданий Указ був зовсім несхожим на його початковий проект: зміст було повністю споторвено і через це він практично не мав жодних позитивних наслідків. Скоріше навпаки, через запроваджену схему підпорядкування (і, відповідно — ускладнену схему візування проектів нормативних актів та інші проблеми, з цим пов'язані) про цей Указ для всіх було краще просто забути.

Незважаючи на праґнення Президента України довести свою прихильність до адміністративної реформи (про що йшлося в його офіційних промовах), Закон України «Про Кабінет Міністрів України» так і залишився «підвішеним». Парламент вкотре приймав цей закон, а глава держави знову і знову подавав до нього ті ж самі пропозиції, які суперечили основним положенням Концепції адміністративної реформи в Україні, а тому не могли знайти підтримки у Верховній Раді.



Ситуація змінилася на краще після президентських виборів 1999р. та сформування нового Уряду. Перш за все, варто відзначити видання Президентом України 15 грудня 1999р. трьох указів: «Про систему центральних органів виконавчої влади», «Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади» та «Про склад Кабінету Міністрів України». Ці документи можна вважати першим реальним кроком у проведенні адміністративної реформи в Україні. Зокрема, цими указами було майже вдвічі скорочено загальну кількість ЦОВВ (до цього їх було близько 90), причому кількість міністерств була доведена до оптимального навіть за кращими європейськими стандартами рівня — до п'ятнадцяти.

Створюються також умови, покликані покращити роботу Уряду. По-перше, зменшено чисельність його членів, що має зробити Уряд більш продуктивним та відповідальним. По-друге, зроблена спроба впоряд-

кувати діяльність апарату Уряду шляхом його реорганізації в Секретаріат (з відповідним скороченням штатної чисельності його працівників та забороною побудови структури Секретаріату за галузевим принципом). Такий підхід сприятиме розв'язанню проблеми дублювання апаратом Уряду діяльності центральних органів виконавчої влади, а також має усунути апарат (котрий ні за що не відповідає) від реального управління державою, яке він здійснював, керуючи міністрами *de-facto*.

Зроблена спроба підвищити роль міністрів і як членів Уряду, і як керівників міністерств, оскільки саме **міністрів відтепер визначено відповідальними за розробку та реалізацію державної політики у відповідних сферах**. Крім того, саме на міністрів покладено повноваження по координації діяльності інших ЦОВВ.

Вперше в українському законодавстві зроблена спроба дати нормативні означення кожного з ЦОВВ і, насамперед, провести різницю між міністерствами (які визначені головними (провідними) структурами в реалізації державної політики) та іншими ЦОВВ (державними комітетами). Передбачена можливість створення урядових органів, які дотепер взагалі знаходилися поза правовим регулюванням. **Все це робить систему органів виконавчої влади чіткою, зрозумілою та прозорою.**

Прикро, але в один день з цими указами, було вчергове накладено вето на Закон України «Про Кабінет Міністрів України», причому в пропозиціях до нього знову було викладено положення, які суперечать і Концепції адміністративної реформи, і підписаним указам.

Сам факт видання указів ще не приніс відчутних результатів у підвищенні ефективності системи державного управління. На цьому етапі важливу роль має відіграти новий Уряд, адже саме він втілюватиме їх у життя. Як показує практика, це виявляється теж досить складним завданням. Зокрема, вже виникла проблема, пов'язана із запровадженням Урядових комітетів та одночасним збереженням механізму попереднього візування проектів рішень. **Урядові комітети не можуть дати очікуваного позитивного результату (хоча і сьогодні є інформація, що процес прийняття урядових рішень покращився),** адже поки що вони будуть швидше додатковим навантаженням на членів Уряду. Крім того, автоматичне приєднання органів, що ліквідуються, до міністерств (без перегляду їх функцій та приведення у відповідність з цими функціями структури новостворюваних органів) також навряд чи покращить їх діяльність.

В указах є також ряд недоліків, які можуть мати непередбачувані наслідки. Зокрема, можуть виникнути колізії у регулюванні статусу «центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом» (як іх визначено в Указі Президента України №1572), адже вирішення кадрових та установчих питань щодо цих органів регулюється Конституцією і законами України. Але найголовнішою проблемою, пов'язаною з виданням цих указів, є невиконання вимоги Конституції України (зокрема, частини другої статті 120) про те, що організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України. Отже, поряд з неспотвореним втіленням цих указів **головним залишається питання законодавчої регламентації виконавчої влади**.

Новому Уряду, на жаль, не вдалося належним чином визначити місце Секретаріату

Уряду. **Секретаріат має здійснювати організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Уряду.** Але й досі в Секретаріаті зберігаються галузеві управління. Крім того, зберігається значний вплив апарату Уряду на міністерства, тобто й досі не розв'язана проблема дублювання повноважень.



Не здійснене реальне реформування Уряду для забезпечення його конституційного статусу як вищого органу в системі органів виконавчої влади (через надання Кабінету Міністрів відповідних кадрових та установчих повноважень щодо інших органів виконавчої влади). Також не визначений в законодавстві і політичний статус членів Уряду, не забезпечена належна роль Прем'єр-міністра в процесі формування Уряду.

Поки не набуде чинності Закон України «Про Кабінет Міністрів України», залишиться невирішеною і проблема делегування повноважень Уряду іншим органам. На жаль, немає законодавчих перешкод і практиці прийняття урядових актів (в т.ч. і постанов нормативного характеру) шляхом опитування членів Уряду, що породжує можливості маніпулювання позиціями окремих урядовців.

Після прийняття закону про Кабінет Міністрів має бути якнайшвидше прийнято і Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» з урахуванням положень Концепції адміністративної реформи в Україні. Найголовнішим завданням, яке має бути розв'язане цим законом (поряд із визначенням

видів та повноважень центральних органів виконавчої влади), залишається проблема внутрішньої організації діяльності міністерств. **Оскільки головним призначенням міністерства має бути формування державної політики в певному секторі державного управління, то саме цим має зумовлюватись і нова структура керівництва міністерством.** Зокрема, має бути запроваджена його диференціація на політичне керівництво (його здійснюватиме міністр і політичний заступник міністра) та адміністративне керівництво (воно має покладатися на державного секретаря міністерства та на керівників департаментів або заступників міністра — державних службовців).

Іншим стратегічним напрямом адміністративної реформи є реформування державної служби з метою забезпечення державних органів високопрофесійними, політично нейтральними кадрами. Необхідно чітко розмежувати політичні посади (які не відносяться до державної служби), та службові (адміністративні) посади. Доцільно перейти на поширену в Європі чотирирівневу категорійність службових посад, оскільки нині існуючий поділ посад на сім категорій є безпідставним. Адже невиправданим є віднесення посад з різними за характером повноваженнями та відповідальністю до однієї категорії (наприклад, посади заступника міністра і помічника Президента України).

Треба утворити нову систему управління державною службою. Очолювати її повинен Урядовий секретар, який (поряд з керівництвом апаратом Уряду) має забезпечувати проведення належної кадрової політики в органах виконавчої влади. Допомогу Урядовому секретареві повинно надавати Головне управління державної служби. А функцію підбору кадрів на вищі посади в державній службі має здійснювати незалежний орган, формування якого доцільно здійснювати всіма гілками влади та Президентом України.

Одним із головних завдань у сфері реформування державної служби має бути забезпечення об'ективності в підборі кадрів. Необхідно чітко визначити, що зайняття службових посад здійснюється виключно за результатами конкурсу (чого немає сьогодні), передбачити відповідні механізми для гарантування прозорості та демократичності цього процесу.

Необхідно змінити підхід і до ранжування державних службовців. Зокрема, варто збільшити число рангів — це забезпечить гнучкість у визначенні кваліфікації службовців і, відповідно, в оплаті праці, як основному інструменті для стимулювання підвищення кваліфікації.

Одним з ключових положень адміністративної реформи є вимога політичної ней-



тральності державних службовців. Необхідно встановити обмеження стосовно їх активної участі в політичній діяльності, оскільки сьогодні службовці всіх рівнів нерідко втягуються в політичну боротьбу (особливо під час виборів), що призводить до порушення законності та не сприяє ефективній роботі державних органів. Така вимога спрямована і на захист самих державних службовців від їх диференціації за ознакою політичної віданості.

Серед інших актуальних питань проведення адміністративної реформи є створення урядових органів. Їх особливість полягає в тому, що ключові установчі і кадрові питання щодо цих органів мають вирішуватись самим Урядом. окремі з урядових органів мають підпорядковуватися Кабінету Міністрів безпосередньо, інші — опосередковано, через підпорядкування тому чи іншому міністерству (як виняток, органу виконавчої влади зі спеціальним статусом). Такі органи мають здійснювати управління окремими підгалузями або сферами діяльності, виконувати контрольно-наглядові, регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції стосовно фізичних і юридичних осіб.

Що стосується взаємовідносин органів державної влади та приватних осіб, то саме призначенням держави визначається одне з головних завдань цих органів — надання управлінських послуг (наприклад, реєстрація, надання дозволів). Тобто, демократична держава (якою прагне бути Україна) як організація служіння суспільству, має створювати умови для реалізації громадянами своїх прав і свобод. Система управлінських послуг повинна бути організована таким чином, щоб громадянам було зручно, щоб отримання послуг займало мінімум часу та коштів.

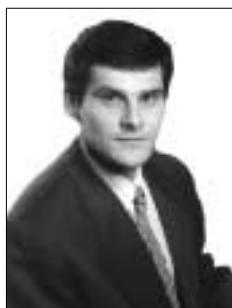
При цьому, у запалі нинішньої боротьби з позабюджетними фондами ми не повинні

впасти в іншу крайність. У розвинених країнах, які намагаються здешевити державне управління, виправдали себе механізми господарського розрахунку в діяльності органів, що надають управлінські послуги. Так, якщо отримання конкретної послуги не є потребою усіх громадян (наприклад, отримання ліцензії на полювання), то така послуга надається за плату. Кошти від цього поступають на фінансування відповідного державного органу безпосередньо, а не через бюджет. При цьому, за будь-яких умов не повинні створюватися позабюджетні фонди за рахунок штрафів та інших санкцій, які накладаються державними органами (як це сьогодні має місце з боку податкових органів). Нарешті, якщо отримання певної послуги вимагається державою, то така послуга повинна надаватися безкоштовно.

Загалом, на даному етапі адміністративної реформи найважливішим питанням залишається знаходження компромісу між Президентом України та Верховною Радою стосовно набуття чинності Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Після цього можна вести мову про реальне втілення в законах України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про службу в державних органах влади» інших положень Концепції адміністративної реформи в Україні.

Кількість заступників міністра необхідно встановлювати диференційовано — відповідно до функцій, що виконуються органами влади та штатного розкладу апарату. Потрібно змінити сам підхід до реформування: працівників не можна скорочувати пропорційно (на 20%, 30%) в усіх органах влади.

ВЛАДА І КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: ХТО КОГО ПЕРЕБОРЕ?



Микола МЕЛЬНИК,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Корупція — це соціальне явище, що має яскраво виражене політичне забарвлення. Історичний досвід свідчить, що за допомогою корупції досягалися найвищі владні вершини. Водночас, корупція нерідко стає причиною завершення політичної кар'єри політичних і державних діячів, урядів, зміни політичних режимів, занепаду держав.

Впродовж останніх десятиліть корупція стала не лише характерною рисою сучасної політики в багатьох країнах світу. Дехто з аналітиків вважає, що корупція є основною політичною проблемою кінця ХХ століття: «Кожне десятиріччя виявляє, принаймні, одну нову сферу політичних досліджень. У 70-ті роки це був тероризм, у 80-ті — екологія; у 90-ті роки нею стала корупція»¹. Таку оцінку підтверджують звинувачення в корупції політиків зі світовим ім'ям: Б.Бхутто (Пакистан), П.Лазаренка (Україна), Б.Нетаньяху та Е.Вайцмана (Ізраїль), Б.Єльцина (Росія), Г.Коля (ФРН) та інших.

Корупція і влада є вічними антагоністами: корупція як соціальна корозія «роз'їдає» державні структури; державна влада, у свою чергу, прагне знищити корупцію. Політична сутність корупції обумовлюється тим, що вона впливає на формування владних структур, їх функціонування, підготовку і реалізацію політичних рішень.

КОРУПЦІЯ І ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Корупція здійснює безпосередній вплив на формування державної влади. У **виконавчій гілці влади** це відбувається переважно шляхом плати за призначення на посаду (купівля-продаж посад), призначення на посади не в залежності від ділових якостей особи, а виходячи з її родинних зв'язків або особистої віданості (за принципом «не має значення, хто ти, важливо — чий ти»). Найбільш небезпечними прояви корупції в кадровій політиці є на вищих щаблях виконавчої влади, ос-

кільки керівники найвищого рівня створюють цілу піраміду корумпованих відносин, яка пронизує усі рівні влади. За цих умов стає неможливим зайняти ту чи іншу посаду, виходячи лише з ділових та особистих якостей кандидата. Вирішальним моментом є плата за призначення, родинні (дружні) відносини з керівниками вищого рівня, іншими впливовими особами. Нерідко кадрові рішення в самих структурах влади приймаються лише формально; фактично, вони приймаються поза владними кабінетами — впливовими бізнесменами, керівниками організованих злочинних формувань, які контролюють

¹ Холмс Л. Корупція та криза в пост-комуністичних державах. — Доповідь на міжнародній конференції «Корупція в сучасній політиці», Велика Британія, 14-16 листопада 1996р., с.3.



той чи інший регіон або сферу діяльності. Про такі випадки повідомляли вітчизняні та зарубіжні ЗМІ, на цьому наголошували керівники держави, правоохранних органів, відомі політики України.

Так, звертаючись до керівників правоохранних органів, Президент Л.Кучма на засіданні Координаційного комітету по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України констатував: «До сьогоднішньої наради мені надали такі матеріали: на обліку в органах внутрішніх справ перебуває близько двох з половиною тисяч стійких злочинних угруповань! Ви ж тільки вдумайтесь, шановні: дві з половиною тисячі озброєних і готових на все угруповань! А ви не перестаєте запевняти керівництво держави та громадськість, що знаєте про них та сфери їх впливу, володієте обстановкою»². Наголошуючи на корумпованості української влади, народний депутат України О.Мороз зазначив: «Не офіційні структури здійснюють владу, а олігархи і клани»³.

Досить широким є набір корупційних засобів, які можуть бути застосовані при формуванні **судової гілки влади**. Насамперед, це підкуп чиновників державних органів, які здійснюють підбір кандидатів на посади суддів, готують матеріали на призначення (обрання) судді на посаду, вирішують питання щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах (кваліфікаційні комісії суддів, органи юстиції, Вища рада юстиції, парламентські комітети). Серед інших засобів — підробка документів, приховування компрометуючих матеріалів щодо кандидатів на посади суддів тощо.

При формуванні **представницьких органів влади** також важко уникнути впливу корупції. У цьому випадку мова йде про порушення фундаментальних принципів організації і проведення виборів: підкуп кандидатів, представників влади та виборчих комісій; нелегальне фінансування виборчих компаній; посадові зловживання при проведенні агітації; фальсифікація результатів виборів, створення перешкод реалізації виборчого права громадянами тощо.

Слід зазначити, що багатьма українськими політиками, міжнародними організаціями, іноземними оглядачами останні виборчі кампанії в Україні оцінюються як такі, що проводилися з використанням недемократич-

них методів, до яких належать і прояви корупції в ході виборчої кампанії. Соціологічні дослідження, які передували останнім виборам Президента України, засвідчили той факт, що кожний другий виборець України ще до початку виборчої кампанії висловив сумнів щодо чесності виборчої кампанії та її результатів. Серед тих, хто робить виборчу процедуру нечесною, виборці називали Центральну виборчу комісію (16% опитаних), мафію і організовану злочинність (12%), членів дільничних виборчих комісій (6%), Президента України, політичні партії, бізнесові кола (5%)⁴.

За даними правоохранних органів України, у представницькі органи влади на виборах 1998р. було обрано значне число осіб, які або є організаторами (активними учасниками) організованих злочинних угруповань, або до моменту їх обрання вчинили злочини корупційного характеру. Так, за інформацією Центру громадських зв'язків Головного управління МВС України в Криму, депутатами Керченської міської ради є дев'ять організаторів (активних членів) організованих злочинних угруповань⁵. У 1999р. за скоєння злочинів було заарештовано чотирьох депутатів Євпаторійської міської ради⁶.

При формуванні владних структур корупція призводить до того, що, по-перше, владу одержують особи, яким вона насправді не делегована виборцями або які не повинні посідати державні посади за своїми діловими та особистими якостями (по суті йдеться про незаконне привласнення влади); по-друге, до влади приходять представники кримінального середовища, у т.ч. лідери злочинних угруповань; потретє, сформована таким чином влада є злочинною і буде використовуватися її представниками зі злочинною метою — для незаконного збагачення, ухилення від відповідальності, переслідування опонентів тощо.

КОРУПЦІЯ І ФУНКЦІОNUВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Корупція передбачає експлуатацію публічної влади в приватних інтересах. Держава, фактично, позбавляється тієї частини влади, якою скористався корупціонер у власних корисливих інтересах. Як зазначав Гегель, «та доля державної влади, яку придбав для себе окремий індивідум, втрачена для влади загального»⁷.

² Кучма Л. Так далі тривати не може. Виступ на засіданні Координаційного комітету по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України 16 лютого 1998р. — Урядовий кур'єр, 19 лютого 1998р., с. 4.

³ Читайте і порівнюйте, вирішуйте і голосуйте. — Хрестатик, 29 жовтня 1999р., с.6.

⁴ Население не верит в честные выборы. — Вечерние вести, 4 августа 1999г., с.2.

⁵ Буджурова Л. Криминальное чтиво с гороскопом. — Столичные новости, 2 марта 1999г., с.1,5.

⁶ Арестован еще один депутат Евпаторийского горсовета. — Факты, 9 февраля 1999г., с.1.

⁷ Гегель Г. Конституция Германии. — Политические произведения, Москва: Наука, 1978, с.184.

Про неправомірне використання влади державними діячами (політиками) найвищого рівня останнім часом сказано чимало. Так, в результаті оприлюднення інформації про причетність окремих народних депутатів до вчинення корупційних дій, у суспільстві склалася стала думка про поширення корупції в стінах Верховної Ради.

Особливо інтенсивно інформація про корупцію серед парламентарів поширювалася навесні-влітку 1998р. під час обрання Голови Верховної Ради України. Цей процес мав затяжний характер (тривав упродовж кількох місяців), що дало підстави для різних припущення. Неодноразово поширювалася інформація (в т.ч. у публічних виступах на пленарних засіданнях парламенту, у ЗМІ) про те, що той чи інший кандидат або структури, які його підтримують, вдаються до підкупу окремих депутатів. Про підкуп депутатів говорилося також у зв'язку з формуванням депутатських груп і фракцій, переходом депутатів з однієї фракції до іншої⁸. Дійшло до того, що 25 червня 1998р. Верховна Рада України прийняла спеціальну постанову «Про заяви народних депутатів України стосовно хабарництва під час голосування по кандидатах на посаду Голови Верховної Ради України». Було утворено Тимчасову слідчу комісію для перевірки заяв депутатів стосовно хабарництва під час голосування; до перевірки було залучено Генеральну прокуратуру України.

Ні Тимчасова слідча комісія, ні правоохоронні органи не встановили тоді конкретних фактів підкупу депутатів або причетних до цього осіб. Однак, це не поклало край заявам з приводу підкупу депутатів, у т.ч. з боку самих парламентарів. Про те, що в українській політиці загалом і парламентській діяльності зокрема використовується метод підкупу, заявив народний депутат України Л.Кравчук: «Влада зараз живе за законами торгівлі — це найстрашніше! Виторгували посаду голови Верховної Ради. Виторгували, голосування не було, був продаж бюллетенів... Представники влади почали жити за законами меркантилізму, торгівлі: «Ти мені, я тобі. Ти віддаси мені голоси і бюллетені, я віддам тобі... За гроші продається все: переход із фракції до фракції, посади»⁹.

До заяв цього політика слід поставитися надзвичайно серйозно, оскільки він сам був тоді претендентом на посаду Голови Верховної Ради України, а отже добре обізнаний

з політичними торгами, що відбувалися у 1998р. у парламенті.



У 1998р. Генеральна прокуратура України направила до парламенту подання про отримання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних злочинів народних депутатів України П.Лазаренка і М.Агафонова. У березні 2000р. Служба безпеки України направила на розгляд парламенту матеріали щодо шести народних депутатів України, в діях яких Служба безпеки вбачала ознаки правопорушень, передбачених Законом України «Про боротьбу з корупцією»¹⁰. Крім того, Служба безпеки повідомила про порушення виборчого законодавства ще одним народним депутатом України (використання підроблених документів при реєстрації кандидатом)¹¹.

20 квітня 2000р. на засіданні Координаторського комітету по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України була оприлюднена інформація про бізнесову діяльність парламентарів. За даними Державної податкової адміністрації, 364 народні депутати України мають офіційний доход від комерційних структур. Парламентарі очолюють 202 підприємства і є засновниками 473 підприємств. Загалом, народні депутати мають пряме або непряме відношення до господарсько-фінансової діяльності 3105 підприємств. У 1999р. ці підприємства імпортували на територію України сировину та товарів народного споживання на 13,2 млрд. грн. (25,3% імпорту України); експортува-

⁸ Перша сесія Верховної Ради України. Бюлєтень №46, ч.1. — Київ: Видавництво Верховної Ради України, 1998, с.42, 52.

⁹ Кравчук Л. «Найстрашніше, що влада зараз живе за законами торгівлі». — День, 3 лютого 1999р., с.4,5.

¹⁰ Відповідно до ст.1 Закону України «Про підприємництво» участь у заснуванні суб'єктів підприємницької діяльності та володіння корпоративними правами не визнаються підприємницькою діяльністю, а отже не є порушенням Закону України «Про боротьбу з корупцією».

¹¹ Примаченко А. Дело «зелених». — Зеркало недели, 25 марта 2000г., с.2.



ли — на 5,2 млрд. грн. (10,1% експорту України). За результатами господарської діяльності в 1999р., згадані підприємства мають недодаткову до бюджету в розмірі 4,1 млрд. грн.¹²

Не дивлячись на те, що окремі із зазначених вище та інших (оприлюднених у ЗМІ) фактів не знайшли офіційного підтвердження з боку правоохоронних органів або знаходяться на стадії перевірки (потребують перевірки), можна стверджувати, що подібна інформація, оприлюднена парламентарями і керівниками органів державної влади, по суті є визнанням корупції серед політиків високого рівня.

Справедливості ради, слід зазначити, що серед інших гілок влади законодавча влада об'єктивно не може бути найбільш корумпованою. Потенційно найбільш корумпованою є виконавча влада, оскільки саме її представники мають можливість розпоряджатися грошовими коштами, нерухомістю, матеріальними цінностями, вирішувати питання щодо виділення земельних ділянок, оренди, притягнення до юридичної та фінансової відповідальності, видачі дозволів, ліцензій, кредитів під гарантії Уряду тощо. Це підтверджує і судова практика застосування антикорупційного законодавства: переважна більшість осіб, притягнутих до відповідальності за хабарництво, посадові зловживання, порушення Закону України «Про боротьбу з корупцією» — це представники виконавчої влади. До речі, відсутність серед них урядовців найвищого рівня є скоріше свідченням високого рівня корумпованості виконавчих структур, аніж навпаки, оскільки високопоставлені урядовці мають більше можливостей не лише для зловживання владою, але й для того, щоб «вийходити сухими з води»¹³.

Що стосується судової влади, то питання про відповідальність за посадові зловживання суддів порушуються досить рідко. Так, за два роки функціонування Вищої ради юстиції¹⁴ за поданням цього органу лише дев'ять суддів були звільнені за порушення присяги, проти п'яти суддів порушені кримінальні справи за фактами одержання хабара¹⁵. Впродовж попередніх років кримінальні справи

стосовно суддів також порушувались вкрай рідко, як правило, лише за фактами одержання хабарів¹⁶.

КОРУПЦІЯ І ПОЛІТИЧНА БОРОТЬБА

Політична сутність корупції проявляється також у тому, що вона може бути засобом боротьби за владу (збереження влади). З одного боку, владні структури можуть використовувати гасла боротьби з корупцією для досягнення політичних цілей, у т.ч. для розправи над політичними опонентами (з використанням кримінально-правових, репресивних засобів, дискредитації опозиційних політиків). З іншого боку, політична опозиція може звинувачувати владу в її корумпованості також з метою досягнення своїх політичних цілей. При цьому опозиція, як це не дивно, може бути зацікавлена у корумпованості владніх структур (окрім державних діячів), оскільки викриття фактів корупції та їх оприлюднення в ЗМІ підвищує шанси опозиції прийти до влади. Нижче наведено типові варіанти використання гасла боротьби з корупцією для боротьби з політичними противниками.

1. Застосування кримінально-правових та інших, передбачених законом, репресивних засобів до державних діячів, політиків (як правило, представників політичної опозиції) за наявності для того підстав, але не з причини їх наявності, а головним чином — з політичних міркувань. Тобто, притягнення таких осіб до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень здійснюється не в результаті системної антикорупційної діяльності влади, а виходячи з принципу політичної доцільності. Сам процес притягнення винного до відповідальності супроводжується широкими пропагандистськими заходами, метою яких є переконання суспільства та міжнародної спільноти в тому, що згаданий процес абсолютно позбавлений політичного підтексту і спрямований виключно на забезпечення законності в державі¹⁷.

Представники правоохоронних органів у таких випадках можуть з чистою совістю за-

¹² Десятникова И. В прошлом году наши сограждане приобрели свыше пяти тысяч престижных "шестисотых" мерседесов по цене от 100 до 300 тысяч долларов. — Факты, 22 апреля 2000г., с.4.

¹³ Справи про корупцію навіть керівників середньої ланки, зокрема, начальника консульського управління МЗС України В.Коваля, мерів міст Херсона, Ніжина, Кременчука — це виняток із загального правила.

¹⁴ Вища рада юстиції утворена в 1998р.

¹⁵ Стосовно двох суддів було одержано згоду Верховної Ради України на притягнення до кримінальної відповідальності, стосовно інших трьох матеріали ще не розглянуті парламентом. Див.: Вауліна О. А судді хто? — Голос України, 19 січня 2000р., с.5.

¹⁶ Наприклад, у 1995р. до відповідальності було притягнуто голову Ленінського районного суду Автономної Республіки Крим В.Чернишова, який звинувачувався в одержанні і вимаганні хабарів на \$2150 (за сприяння у непризначенні винному у вчиненні злочину покарання у вигляді позбавлення волі). В 1997р. справу було порушене стосовно судді Жовтневого районного суду м.Луганська Ю.Фарат'єва, якого прокуратура звинувачувала в одержанні хабара на суму \$500 (за непризначення винному покарання у вигляді позбавлення волі).

¹⁷ На думку багатьох відомих політиків і експертів, поява найбільш гучної в Україні справи про корупцію — «справи П.Лазаренка» — була не в останній чергі зумовлена саме політичними обставинами.

стосовувати закон, навіть якщо вони усвідомлюють політичний аспект ситуації. Однак, ситуація може кардинально змінитися, якщо мова піде про притягнення до відповідальності за аналогічні дії інших посадових осіб (політичних діячів), які не перебувають у політичній опозиції до політичного керівництва країни або більше того — є наближеними до правлячої «Сім'ї». У таких випадках представники правоохоронних органів, які своїм завданням визнають не забезпечення законності, а обслуговування існуючого політичного режиму, змушені йти на порушення закону, оскільки незастосування закону за наявності для того підстав є посадовим зловживанням.

2. Юридична розправа з політичними опонентами шляхом притягнення їх до відповідальності за звинуваченням у корупції (інших протиправних діях) за відсутності для цього законних підстав. Мета і засоби в подібних випадках залишаються такими ж, як і в описаному вище випадку, але при цьому відсутні підстави для їх застосування.

Саме таким способом в країнах колишнього СРСР влада нерідко розправлялася з політичними діячами, зокрема парламентарями, які викривали факти корупції стосовно вищих посадових осіб, а отже представляли певну загрозу для корумпованої владної верхівки. До подібних випадків ряд політиків, а також юристів, які мали можливість детально ознайомитися з матеріалами справи, відносять порушення у квітні 1997р. Генеральним прокурором України Г.Ворсіновим кримінальної справи стосовно голови парламентського Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією Г.Омельченка, якого звинувачували (як з'ясувалося згодом, безпідставно) у посадових зловживаннях.



Представникам правоохоронних органів у таких випадках доводиться діяти незаконно. Безпідставне кримінальне переслідування (застосування інших репресивних заходів) є посадовим злочином, тобто йдеться вже про корумповану поведінку представників правоохоронних органів.

3. Застосування репресивних засобів з тих же мотивів до осіб з оточення політичних діячів, в дискредитації яких зацікавлена влада. Що стосується правоохоронних органів, то їх дії, залежно від наявності (відсутності) підстав для застосування відповідних заходів, можуть бути як законними, так і протизаконними. Однак, це не має принципового значення, оскільки рушійною силою для застосування правових засобів у таких випадках виступає не боротьба з корупцією, а політична доцільність¹⁸.

Одним із найбільш небезпечних чинників використання гасел протидії корупції для політичної боротьби є залучення до цього процесу правоохоронних органів, тобто використання їх у якості засобу політичної боротьби.

Боротьба з корупцією може також декларуватися з метою створення конкретним представникам влади позитивного іміджу серед громадян і в очах світової спільноти задля збереження (отримання) відповідної посади. Традиційно заяви про посилення боротьби з корупцією лунають частіше і гучніше перед черговими виборами.

Власне кажучи, з позицій корумпованих політиків такі дії спрямовані на вирішення двоєдиної задачі: по-перше, будь-якою ціною утриматися при владі; по-друге, уникнути таким чином відповідальності за вчинені під час перебування при владі злочини¹⁹.

У зв'язку з цим, виникає необхідність більш уважно визначитися щодо інституту депутатської недоторканності. За правової та політичної ситуації, коли не виключається переслідування парламентарів з політичних мотивів, депутатську недоторканність, окрім іншого, слід розглядати як засіб захисту демократії, оскільки основне призначення депутатської недоторканності — це забезпечення правових гарантій для належного виконання депутатами своїх обов'язків. Очевидно, обмежене застосування депутатської недоторканності можна вважати корисним, якщо воно сприяє боротьбі з корупцією²⁰. Позбавлення (суттєве обмеження) депутатської недоторканності, виходячи з політичних цілей, може перетворитися на своєрідне «щеплен-

¹⁸ Мельник Н. Поняття корупції. — Корупція и борьба с ней. — Москва: Российская кримінологоческая асоціація, 2000, с.218-219.

¹⁹ Там само, с.21-23.

²⁰ Азнар М. Виховання референдумом. — День, 13 квітня 2000р., с.4.

ня» від опозиційності²¹, що не сприятиме розвитку демократії в Україні.

Не можна виключати і випадки, коли корупціонер — народний депутат, викритий у зловживаннях і хабарництві, намагається «списати» звинувачення, що висуваються на його адресу, на політичне переслідування. Такого роду політичний «захист», як свідчить практика, може бути досить ефективним.

КОРУПЦІЯ І РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Політичний аспект корупції проявляється також у тому, що вона може суттєво впливати на реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Що стосується останньої, то високий рівень корумпованості в країні (корумпованість окремих високопоставлених чиновників) може використовуватися іншими державами для тиску на політичне керівництво країни при прийнятті рішень зовнішньополітичного і внутрішньополітичного характеру. Тобто, правляча верхівка держави потрапляє у політичну залежність від керівників тих держав (міжнародних організацій), які поінформовані про дійсний стан справ щодо корумпованості країни, окремих політиків або керівників найвищого рівня. В результаті, виникають проблеми в стосунках з іншими державами (міжнародними організаціями) при укладанні міжнародних договорів, контрактів, отриманні кредитів, інвестуванні іноземного капіталу, реструктуризації боргів. Не слід виключати, що корумповані посадові особи можуть потрапити в залежність від представників іноземних держав (міжнародних організацій) і будуть використані останніми в своїх інтересах, у т.ч. як «агенти впливу»²².

Те, що проблеми корупції набули в Україні політичного характеру і стали важливим чинником ставлення до неї з боку міжнародної спільноти, відзначається фахівцями як незаперечний факт і підтверджується численними опитуваннями західних експертів²³. Про це свідчать як оцінка України провідними міжнародними організаціями, від якої значною мірою залежить політичний імідж нашої держави у світі, так і прояви тиску на політичне керівництво України.

За показниками корумпованості, Україна стабільно входить до групи світових «лідерів». Згідно з міжнародним індексом корупції за 1999р., Україна посіла 21-е місце (поряд з Кенією) у списку найбільш корумпованих країн світу. За результатами опитування авторитетного британського тижневика The Economist, у 1998р. Україна одержала найвищий бал за рівнем корумпованості серед 97 країн світу. За оцінками експертів Всесвітнього економічного форуму, в 1999р. Україна посіла третє місце (після Болівії і Колумбії) серед 59 країн світу з найвищим рівнем корупції в політиці²⁴.

Політичний тиск з боку інших держав, обумовлений їх стурбованістю рівнем корупції у тій чи іншій країні, може набувати різних форм, у т.ч. дипломатичних. Як приклад, можна навести висловлювання урядовців та дипломатів США з приводу корупції в Україні напередодні візиту Президента Л.Кучми до цієї країни восени 1999р. Так, заступник державного секретаря США С.Телботт, характеризуючи стан корупції в Україні, зазначив: «Корупція стала однією з найбільших перешкод досягнення економічного процвітання і демократії в Україні... Якщо Україна хоче поновити довіру інвесторів, що є основою економічного процвітання, то успіх у боротьбі з корупцією є життєво важливим»²⁵. Посол США в Україні С.Пайфер висловився з цього приводу ще більш конкретно. Він заявив, що вище керівництво України «повинне розірвати свої зв'язки з особами, які втягнуті у корупційну діяльність або мають відношення до кримінальних угруповань»²⁶.

За повідомленнями ЗМІ, під час перебування Президента Л.Кучми в США, одним із основних питань переговорів з керівництвом США було питання про необхідність реальної боротьби з корупцією в Україні. Більше того, надходили повідомлення ЗМІ про те, що під час зустрічі Президента України з віце-президентом США мова йшла про конкретних українських політиків і бізнесменів, які мають відношення до корупції. За даними тижневика «Зеркало недели», в квітні 2000р. Президент Б.Кліnton надіслав листа Президенту Л.Кучмі, в якому містилася рекомендація поставити на місце ті сили, «які є гальмом на шляху ринкових реформ і передслідувати у парламенті особисті інтереси»²⁷.

²¹ Чемерис І. Досьє для голосування. — День, 11 квітня 2000р., с.4.

²² Бень А. Сьогодні — хабарник, завтра — агент? — Голос України, 3 жовтня 1996р., с.7.

²³ Міжнародний імідж України: міфи і реалії (Аналітична доповідь Українського центру економічних і політичних досліджень). — Національна безпека і оборона, 2000, №3, с.25.

²⁴ Там само, с.10.

²⁵ Телботт С. «Мы озабочены некоторыми проблемами в нынешней кампании». — Зеркало недели, 23 октября 1999г., с.1.

²⁶ Юрчук А. Сталкер в парламентской зоне. — Зеркало недели, 4 декабря 1999г., с.1.

²⁷ Там само.

Очевидно, що однією з умов плідної співпраці між Сполученими Штатами та Україною, включаючи надання останній кредитів США і МВФ, політичне керівництво США могло висунути необхідність здійснення Урядом України рішучих антикорупційних заходів, у т.ч. — стосовно конкретних осіб з українського політичного олімпу. А це, в свою чергу, може потягти за собою зміни в правовій політиці України і кадрові зміни у вищих органах влади нашої країни²⁸.

КОРУПЦІЯ І СУСПІЛЬСТВО

Корупція є одним із основних чинників роздвоєння суспільства — умовно кажучи, на офіційне і неофіційне (частково кримінальне). Внаслідок цього, в рамках суспільства паралельно співіснують дві соціальні підсистеми: одна з них орієнтується на правові та моральні норми, інша — на використання протиправних засобів. Що стосується корупції, то такими засобами виступають підкуп, зловживання посадовим становищем, неправомірне надання (отримання) пільг і переваг, використання влади для незаконного заволодіння майном тощо. Суб'єкти корупції функціонують у неофіційному середовищі, в якому панує своя система цінностей, свої цілі і заходи їх досягнення, де життя будується не за законами, а (як стало модним говорити) «за поняттями». В силу протиправності своєї діяльності, вони не можуть «засвітити» суспільству свої корумповані відносини, оскільки в такому разі настане (щонайменше, за логікою речей у громадянському суспільстві і правовій державі так має бути) реакція з боку закону на їх дії. Разом з тим,

суб'єкти корупції не можуть існувати без офіційної підсистеми. Остання для них є обов'язковою передумовою встановлення корумпованих відносин: для того, щоб зловживати владою, її потрібно мати — посади відповідну посаду в органах державної влади (місцевого самоврядування), бути наділеним певними повноваження, мати можливість їх офіційно використовувати. Крім того, офіційна підсистема є прикриттям неофіційної підсистеми. По-перше, суб'єкти корупції для досягнення своїх протиправних цілей використовують надані законом повноваження. По-друге, офіційний статус використовується ними для ухилення від передбаченої законом відповідальності.

Повністю позбутися системи неофіційних, у т.ч. корумпованих, відносин не вдається жодному суспільству. Заяви про повне викорінення корупції, хабарництва і злочинності є принаймні наївними. Соціально-політичний клімат у суспільстві залежить від того, яке місце і яку роль у ньому відведено кожній із названих підсистем і яка з них є провідною. Протидія корупції — це локалізація протиправних відносин, згортання впливу неофіційної підсистеми на функціонування суспільства.

Якщо оцінювати стан справ в Україні з цієї позиції, то слід зазначити, що співвідношення офіційної і неофіційної підсистем свідчить про надзвичайно небезпечну ситуацію, що склалася. **Криміналізація усіх сфер економічного і політичного життя, масова корумпованість** (у т.ч. вищих ешелонів державної влади, що ставить під загрозу майбутнє України) — це факт, констатований законодавчим органом держави²⁹. За офіційним визнанням керівництва держави, частка тіньової економіки в Україні фактично зрівнялася з офіційною і становить 45-60%. У тіньовому секторі економіки працюють мільйони громадян України. За даними Фонду «Інтелектуальна перспектива» та Центру соціальних експертіз Інституту соціології НАН України, які провели опитування громадян України на тему тіньової зайнятості населення, 45% опитаних працюють в «тіні»³⁰. За підрахунками фахівців, сукупний тіньовий капітал українських громадян складає приблизно \$40 млрд.³¹ Поза банківським обігом перебуває близько половини грошової маси. За оцінками експертів, нелегальний внутрішній валютний обіг



²⁸ Про це відверто заявив Дж.Сорос напередодні візиту Президента Л.Кучми до США. Американський бізнесмен пов'язує надання фінансової допомоги Україні з вирішеннем проблеми «чистки урядових конюшень».

²⁹ Постанова Верховної Ради України від 13 січня 1998р. №12/98-ВР. — Голос України, 27 січня 1998р., с.2.

³⁰ Долженко Г. Соло для підприємця в супроводі контролюючих і кримінальних структур. — Урядовий кур'єр, 25 лютого 2000р., с.4.

³¹ Поволоцкая Л. Україну очікує проведение налоговой амнистии. — Факты, 6 апреля 2000г., с.7.



в Україні сягає близько \$12 млрд. Мінімальна сума вільно конвертованої валюти, незаконно вивезеної за межі країни і покладеної на рахунки в іноземних банках, оцінюється в \$20 млрд.³²

Така ситуація обумовлена, з одного боку, надмірним податковим навантаженням на вітчизняних виробників, а з іншого — культивацією корумпованих відносин в українському суспільстві. Цьому сприяла діяльність тих керівників (політиків), які не стимували (або навіть стимулювали) перетворення корупції із соціальної аномалії в соціальну норму.

ОСНОВА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ — ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ ПЕРШИХ ОСІБ ДЕРЖАВИ

Ефективність протидії корупції залежить насамперед від ставлення до цієї проблеми перших осіб держави, їх моральної та правової чистоти. Політична воля є вирі-

шальним фактором протидії корупції. Прояв політичної волі зводиться до того, що за наявності законних підстав закон має застосовуватися до будь-якої особи, незалежно від займаної нею посади, політичних уподобань, наближеності до політичного керівництва держави та інших суб'єктивних моментів. За відсутності політичної волі, найдосконаліше антикорупційне законодавство приречено на декларативне існування, а діяльність правоохоронних структур — лише на імітацію боротьби з корупцією³³.

За оцінками зарубіжних дослідників, «в Україні не зроблено жодного серйозного кроку у боротьбі з корупцією. Зроблено лише деякі показові жести для того, щоб запокоїти західних критиків, як, наприклад, створення державної програми «Чисті руки». Єдині, хто, на думку іноземних дослідників, взявшіся серйозно боротися із злочинністю і корупцією в Україні, — це правоохоронні органи Сполучених Штатів, Швейцарії та Бельгії»³⁴.

ВІСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Корупція є надзвичайно серйозною політичною проблемою в Україні. Вона безпосередньо впливає на формування владних інститутів, організацію діяльності та функціонування органів державної влади, значною мірою визначає політичну і соціальну сутність влади.

Корупція реально загрожує національній безпеці та суспільному ладу України, ускладнює відносини нашої держави з іноземними партнерами. Масштабність і характер корупційних проявів свідчать про те, що корупція в Україні стала системним елементом державного управління.

Корупція як соціальна «хвороба», що має політичний характер, потребує для свого «лікування», насамперед, політичних засобів. Політична воля вищого державного керівництва є обов'язковим і основним елементом системної протидії корупції, її відсутність зводить таку протидію нанівець.

Системна адміністративна реформа має забезпечити ефективне управління державою та суспільством, усунути існуюче підґрунтя для тотального корумпування влади. Важливою умовою успіху є забезпечення відкритості влади. Це дозволить створити несприятливі передумови для корумпування владних структур, відновити довіру громадян до офіційної влади, забезпечити реалізацію конституційних прав і свобод громадян України.

Необхідно сформувати і запровадити в практику діяльності державних органів ідеологію державної служби, тобто визначити її ідеологічні орієнтири, систему принципів і цінностей. Треба вдосконалити нормативно-правове регулювання державної служби з метою чіткого визначення норм поведінки державних службовців при прийняття управлінських та інших владних рішень; створити системне і цілісне антикорупційне законодавство.

³² Там само; Кучма Л. Держава не буде донором корумпованих хапуг. — Урядовий кур'єр, 16 грудня 1999р., с.3,4.

³³ Мельник М. Наукове забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади. — Київ: Основа, 1999, с.19-20; Мельник Н. Поняття корупції, с.220.

³⁴ Чапка Р. Ринок газу в Україні — поле для активності злодіїв, хабарників та інших нечесних людей. — Свобода, 3 квітня 2000р., с.8,11.

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА: ОБОРОННІ АСПЕКТИ



Віктор ОЛЬШЕВСЬКИЙ
професор кафедри стратегії
Національної академії оборони України,
кандидат економічних наук

Адміністративна реформа в Україні вже на першому її етапі передбачає внесення серйозних змін у структуру управління. На наступних етапах, очевидно, може бути змінений і адміністративний розподіл території України. Важливо, щоб у кінцевому підсумку нова структура виконавчої влади забезпечила ефективне управління не лише цивільною, але й воєнною сферами, причому і в мирний, і у воєнний час.

У критичні для держави періоди — війна, масштабні стихійні лиха, техногенні катастрофи — на локалізацію небезпечних ситуацій витрачаються значні матеріальні, фінансові та людські ресурси. Світова практика і власний досвід України свідчать, що ці витрати зростають у декілька разів, якщо система державного управління діє неефективно, а тим більше — якщо в критичних ситуаціях треба вимушено вносити оперативні зміни в її структуру.

З огляду на наведені вище чинники, адміністративна реформа має стратегічно важливе значення — від неї великою мірою залежить економічна, воєнна і політична безпека держави. Це зумовлює необхідність прогнозування наслідків адміністративної реформи, а також завчасне врахування при її проведенні оборонних та інших вимог.

У статті наводяться окремі оборонні вимоги, які доцільно врахувати на етапах планування і здійснення адміністративної реформи. Крім того, привертається увага до запланованих Урядом структурних змін, впровадження яких, на наш погляд, не сприяли підвищенню ефективності виконавчої влади в Україні, в т.ч. і при вирішенні оборонних завдань.

Поєднання в одному органі державного управління споріднених функцій різних структур, виключення дублювання

Це дає змогу сконцентрувати організаційні та економічні ресурси в одному органі, уникнути вимушеної перебудови системи управління в критичні періоди.

Затверджена Президентом України нова

Схема організації взаємодії центральних органів виконавчої влади¹ видається загалом обґрунтованою². Безумовно, правильним є усунення дублювання окремих функцій Міністерства економіки такими структурами, як Національне агентство з питань розвитку і європейської інтеграції, Агентство з питань спеціальних (вільних) економічних зон. Доцільним є розформування Національної гвар-

¹ Указ Президента України від 15 грудня 1999р. №1573 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади».

² Вона враховує пропозиції відділу воєнно-економічних проблем Ради по вивченю продуктивних сил України, напрацьовані в 1997р. для Уряду України.



дії і передача її функцій Внутрішнім військам і Міністерству оборони.

Потребує вивчення питання щодо можливості передачі Міністерству оборони військ Цивільної оборони Міністерства з надзвичайних ситуацій, відмобілізування яких здійснює Міністерство оборони. До того ж, виходячи з досвіду ліквідації наслідків крупних техногенних катастроф і стихійних лих, військ Цивільної оборони вкрай недостатньо; так чи інакше, доводиться заливати сили Міністерства оборони і його структури тилово-го забезпечення.



Достатня для виконання покладених функцій чисельність управлінських структур і працівників апарату

Необґрунтоване скорочення чисельності апарату провідних міністерств і відомств не сприяє стійкості системи управління. Взагалі, скорочення чисельності не є головною метою адміністративної реформи, як це нерідко проголошується. Привабливі, але по суті попуістські, гасла не повинні вводити в оману ні пересічних громадян, ні працівників державних структур. Міністерства (відомства), місцеві органи влади мають виконувати покладені на них функції ефективно — саме з цього треба виходити, визначаючи їх організаційно-штатну структуру, чисельність працівників і обсяги фінансування.

Аналіз граничної чисельності працівників апарату міністерств (відомств) і підпорядкованих їм територіальних органів³ дає підстави прогнозувати певні негативні наслідки від впровадження визначених в указах Президента України змін. На нашу думку, намагання заощадити кошти шляхом скорочення чисельності ключових структур матиме зво-

ротний ефект і спричинить більші збитки, ніж очікувана економія бюджетних витрат на утримання апарату.

Прикладом може слугувати надто широка сфера відповідальності Міністерства економіки. На додаток до «традиційних» повноважень, йому передано функції ліквідованих структур — Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, Державного інвестиційно-клірингового комітету, Національного агентства України з питань розвитку та європейської інтеграції, Державної служби експортного контролю, Агентства з питань спеціальних (вільних) економічних зон. Крім того, на Міністерство економіки покладається управління Державним комітетом будівництва, архітектури та житлової політики, Державним комітетом з енергозбереження, Державним комітетом промислової політики, Державним комітетом стандартизації, метрології та сертифікації.

Апарат Міністерства економіки налічує 1250 чол., а з урахуванням підпорядкованих органів — 2486 чол. На таку чисельність працівників міністру економіки дозволено мати лише чотирьох заступників⁴. Для порівняння: така ж кількість заступників затверджена для Міністерства екології та природних ресурсів (420 чол.) і Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики (146 чол.). На нашу думку, уніфікація структури різних міністерств не може бути самоціллю; при визначенні їх структури (в т.ч. кількості заступників) треба виходити із обсягів завдань і чисельності апарату міністерств.

Посилення державних органів, які відповідають за стратегічно важливі комплекси (галузі), в т.ч. оборонного призначення

Стратегічно важливі комплекси і галузі економіки України знаходяться в кризовому стані, держава не забезпечує ефективне управління їх діяльністю⁵. Це дуже небезпечно, оскільки саме стратегічно важливі комплекси (енергетика, транспорт, зв'язок, воєнно-промисловий комплекс) забезпечують життєздатність суспільства в кризових ситуаціях. В Україні мають місце перебої з енергопостачанням населення і промисловості навіть у мирний час. Тому глибоке реформування відповідних державних структур до розробки і затвердження хоча б Концепції розвитку енергетики України видається передчасним — це може вже близьчим часом спричинити чергові організаційні заходи (не виключено, протилежного характеру).

³ Постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2000р. №403 «Про затвердження граничної чисельності працівників міністерств і підпорядкованих їм територіальних органів та встановлення ліміту легкових автомобілів, що їх обслуговують».

⁴ До лютого 2000р. Міністерство економіки мало чисельність апарату біля 950 чол. при дев'яти заступниках міністра.

⁵ На це звернув увагу міністрів Президент Л.Кучма на засіданні Уряду 19 квітня 2000р.

Особливу тривогу викликає заплановане скорочення посад керівників, які дотепер здійснювали координацію діяльності структур оборонного призначення, в т.ч. акціонованих (приватизованих) протягом останніх років.

На нашу думку, недоцільно є ліквідація Міністерства промислової політики і створення на його базі відповідного Державного комітету (з наступним включенням його до складу Міністерства економіки). Пониження статусу цього важливого державного органу не сприятиме стійкому розвитку промислового комплексу, що має загальнодержавне значення.



Наявність в Україні значної кількості підприємств воєнно-промислового комплексу (насамперед, оборонного машинобудування), провідних галузей цивільного машинобудування, що виконують значну частку оборонного замовлення, необхідність зміщення позицій України на світовому ринку озброєнь — ці та інші чинники свідчать про недочільність навіть попередньої реорганізації (об'єднання в 1997р. колишнього Міністерства машинобудування, ВПК і конверсії з Міністерством промисловості України і створення на їх основі нового Міністерства промислової політики). Утворена тоді громіздка і недієздатна структура, на наш погляд, стала однією з причин поглиблення кризи машинобудування як провідної ланки економічної і воєнної безпеки⁶. Таким чином, очікувана економія коштів обернулася втратами — замість виводу вітчизняного машинобудування з кризи, становище в галузі лише ускладнилось. Неважко спрогнозувати, що запропонована (і частково впроваджена) нова структура управління промисловістю — з підпорядко-

ваністю відповідного Державного комітету Уряду не безпосередньо, а через Міністерство економіки — призведе до ще більшої централизації і не сприятиме підвищенню ефективності управління промисловістю.

Кадрове посилення органів, які здійснюють аналіз і довгострокове прогнозування в сферах відповідальності міністерств (відомств)

Без цього неможливо приймати обґрунтовані і раціональні управлінські рішення. На нашу думку, саме *слабкість структур, що здійснюють довгострокове прогнозування*, є одним із найбільш серйозних недоліків нинішнього апарату міністерств і регіональних органів влади України.

Згадані функції мають особливе значення при вирішенні оборонних проблем (мирного і воєнного часу), а також при прогнозуванні можливих надзвичайних ситуацій. Стратегічного значення це набуває для Міністерства економіки, Міністерства фінансів, Міністерства палива та енергетики, Міністерства транспорту, Міністерства агропромислової політики, а також силових структур України.

Посилення органів, що здійснюють міжвідомчу координацію діяльності в оборонній сфері

На жаль, тут мають місце недостатньо виважені рішення. Так, у структурі Міністерства економіки нещодавно *ліквідовано, на наш погляд, дуже важливу посаду заступника міністра з оборонних питань*. Це була єдина посада такого високого рівня в державному апараті України; саме заступник міністра економіки з оборонних питань мав забезпечувати координацію зусиль різних міністерств (відомств), а також регіональних органів влади по вирішенню складних воєнно-економічних проблем. За відсутності такої координації важко розраховувати на виведення воєнної сфери України зі стану довготривалої і глибокої кризи.

Організація спеціальної підготовки керівників центральних місцевих органів влади, їх оборонних підрозділів

Досвід показує, що важливою є спеціальна підготовка керівних кадрів і представників виконавчих структур, відповідальних за вирішення оборонних завдань. В Україні цьому питанню не приділяється належної уваги. Регулярна підготовка державних службовців на базі Національної академії оборони

⁶ Ліквідація Міністерства промислової політики на фоні посилення Міністерства агропромислової політики може помилково сприйматися як відмова Уряду від пріоритетної підтримки розвитку високотехнологічного виробництва і курс на перетворення України в аграрно-промислову державу.

України дала б можливість підвищити рівень спеціальної підготовки виконавчих структур, планування і проведення мобілізаційних заходів. Така підготовка потребує значних часових і матеріальних затрат, тому вона буде ефективною лише за умови зменшення плинності кадрів внаслідок перманентних змін в органах державного управління.

Посилення ролі регіональних органів влади, розширення їх повноважень і відповідальності, гармонізація розвитку регіонів

Адміністративна реформа в Україні передбачає нові підходи до регіональної політики. Розширення повноважень і відповідальності регіональних органів влади співпадає з оборонними вимогами — на випадок війни, коли будуть частково порушені зв'язки з центральними органами влади, це дасть можливість регіонам протягом певного часу функціонувати в автономному режимі, забезпечуючи при цьому загальнодержавні інтереси.

Важливим чинником є усталеність політико-адміністративного розподілу території та її економічного районування. Адже забезпечення обороноздатності країни і в мирний, і у воєнний час відбувається у певному економіко-географічному і соціально-політичному середовищі. Тому на державному рівні треба узгоджувати оборонні та адміністративно-господарські підходи до районування територій, планування їх розвитку і використання для економічної і військової діяльності. Необхідно підвищити роль місцевих органів влади у забезпечення рационального розвитку територій, їх відповідальність за врахування при цьому оборонних вимог.

Для ефективного використання ресурсного потенціалу територій в умовах мирного і воєнного часу, своєчасного врахування оборонних вимог при плануванні їх розвитку необхідно забезпечити тісну взаємодію з цих питань органів військового командування з регіональними органами влади.

З огляду на кризовий стан економіки України, доцільно створювати умови для подвійного використання її ресурсної бази. Це дасть можливість в екстремальних умовах більш ефективно використати інфраструктуру та обмежені матеріально-технічні (продовольство, медикаменти, пальне, будівельні матеріали і техніку, транспорт тощо) і природні ресурси (земельні, лісові, водні) для життезабезпечення населення і військових формувань. Планування розвитку і використання ресурсної бази регіонів має також узгоджуватися з розподілом території країни по зонах і вузлах територіальної оборони.

Дослідження відділу воєнно-економічних проблем Ради по вивченю продуктивних сил України свідчать, що досягти повної узгодженості у вирішенні цих проблем буде дуже важко, але усунути значні розбіжності можливо і за нинішніх умов. Певною мірою цьому сприятимуть, з одного боку, майбутнє уточнення політико-адміністративного розподілу території країни, а з іншого — уточнення її воєнно-стратегічного розподілу.

Надійне ресурсне забезпечення на випадок надзвичайних ситуацій мирного часу і оборонних потреб на воєнний час

Недостатньо підготовлені приватизаційні процеси, велика плинність керівних кадрів в центрі і в регіонах, часті реорганізації привели до втрати системи управління багатьма економічними процесами і, насамперед, в галузі ресурсного забезпечення.

Досвід воєнно-економічної підготовки інших країн, зокрема Німеччини та Великої Британії, свідчить про необхідність створення умов для проведення в будь-який час тотального обліку і цілеспрямованого використання всіх наявних економічних ресурсів (усіх форм власності і на всій території держави). Звичайно, первинний облік має розпочинатися в регіонах — у кожному місті, районі, селі. Тому при плануванні адміністративної реформи треба передбачити організаційно-структурні умови для його здійснення, закріпити відповідні обов'язки і повноваження, створити мережу інформаційно-обчислювальних пунктів (центрів) високого рівня живучості в екстремальних умовах, причому подвійного призначення.

Основою такого обліку ресурсів в екстремальних ситуаціях повинні бути органи державної статистики, а їх наявних можливостей для цього вкрай недостатньо. Не завжди їм надається належна підтримка з боку місцевих органів влади, виробничих структур різних форм власності, міністерств і відомств. На жаль, в умовах приватизації наявіть в оборонному і цивільному машинобудуванні близько 25% підприємств (організацій) не забезпечують відомчої звітності.

Необхідність проведення системної і комплексної адміністративної реформи потребує розробки і врахування низки оборонних вимог, в першу чергу тих, що мають подвійне призначення — для розвитку як цивільної, так і воєнної сфер держави. Підготовлені рішення по окремих напрямах адміністративної реформи мають проходити попередню експертизу з урахуванням оборонних вимог.

ВЛАДА І НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ СТРУКТУРИ



*Олександр МОРОЗОВ,
Голова Спостережної ради НАСК «Оранта»,
радник Прем'єр-міністра України*

Адміністративна реформа в Україні не обмежується реформуванням державного апарату як такого, вона передбачає глибокі якісні зміни у відносинах між державою і громадянами. Важливою умовою успіху адміністративної реформи (і водночас — її кінцевою метою) є функціонування дієвих інститутів громадянського суспільства. Насамперед, це значний прошарок так званого середнього класу, сильні політичні партії, непідконтрольні державі засоби масової інформації, впливові неурядові аналітичні структури. Активна громадянська, державницька позиція цих інститутів не дасть можливість владі обмежитися напівзаходами, як це вже неодноразово траплялося.

На мій погляд, саме неурядові аналітичні центри, мережа яких розгортається в Україні, можуть надати дієву допомогу Уряду в проведенні реформ. Виконавча влада має бути зацікавлена в отриманні незалежних оцінок, розробок, пропозицій (тим більше, якщо це не супроводжується додатковими бюджетними видатками). Конструктивна співпраця влади з неурядовими аналітичними структурами дасть можливість останнім змістити акценти в їх діяльності, а саме: перейти від переважно критики пропонованих Урядом управлінських рішень — до підготовки цих рішень. За цих умов, громадські організації дійсно зможуть зайняти нішу, яка їм відводиться у демократичному суспільстві, і стати посередниками між громадянами (платниками податків) і державними структурами (які утримуються за рахунок цих самих податків). Співпраця неурядових організацій і держави сприяє більш повному врахуванню суспільної думки, прийняттю виважених і обґрутованих рішень.

В Україні ця співпраця лише розпочинається. З одного боку, влада ще не має достатнього досвіду такої взаємодії; з іншого — неурядові аналітичні структури також не мають достатнього впливу на формування державної політики; вони переживають болісний етап становлення, потребують організаційної, фінансової та іншої підтримки. Нарешті, будемо відвертими, розробки далеко не кожної громадської організації мають відповідний професійний рівень, щоб привернути увагу Уряду. Тим більш приємно відзначити вдалі приклади плідної співпраці влади з неурядовими організаціями.

28 квітня 2000р. Український центр економічних і політичних досліджень підготував аналітичну доповідь «Реформа системи страхування в Україні: концептуальні заходи». В обговоренні доповіді взяли участь народні депутати України, представники Кабінету Міністрів, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, Міністерства фінансів, інших міністерств та відомств, вітчизняні та зарубіжні експерти, керівники провідних страхових кампаній. Пропозиції, викладені в аналітичній доповіді, отримали високу оцінку фахівців. З ними ознайомився Прем'єр-міністр В.Ющенко. Було дане доручення щодо розробки Державної програми розвитку страхового ринку на 2000-2005рр. Ця робота буде завершена протягом місяця; в ній — поряд із Міністерством фінансів, іншими міністерствами і відомствами — беруть безпосередню участь і неурядові структури: Ліга страхових організацій України та Український центр економічних і політичних досліджень. На мою думку, це досить вдалий приклад взаємодії влади і громадських організацій, від якої виграють і Уряд, і суспільство загалом.