

## АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА ЯК ПРОЦЕС РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

*Стаття присвячена осмисленню сутності адміністративної реформи як процесу реформування Української держави, основною метою якого має стати наближення оновленого модернізованого державного апарату до пересічних громадян.*

**Ключові слова:** сфера державного управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, адміністративна реформа, реформа держави.

*Статья посвящена осмыслению сущности административной реформы как процесса реформирования Украинского государства, основной целью которого должно стать приближение обновленного модернизированного государственного аппарата к рядовым гражданам.*

**Ключевые слова:** сфера государственного управления, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

*The article is devoted the comprehension of essence of administrative reform as process of reformation of the Ukrainian state, the primary purpose of which approaching of the renewed modernized state machine must become to the ordinary citizens.*

**Key words:** sphere of public administration, public authorities, organs of local self-government, administrative reform, reform of the state.

*Положительная обязанность государства относительно народа есть защита и охранение жизни народа, есть внешнее его обеспечение, доставление ему всех способов и средств, да процветает его благосостояние, да выразит он все свое значение и исполнит свое нравственное призвание на земле*

(К. С. Аксаков)

**Постановка проблеми.** Загальновідомо, що на Сході побажання жити у період реформ означає посилення іншої людини негараздів, випробувань, поневірянь. Два останні десятиліття, здається, справджують смисл цього побажання і для українців. Про це свідчать численні соціологічні опитування і красномовні статистичні дані щодо місця України у світових рейтингах, зокрема: 143 місце за індикаторами державного управління Світового Банку серед 212 країн; 82 місце у індексі глобальної конкурентоспроможності; 120 місце за показником якості державних інституцій серед 133 країн; 146 місце за індексом сприйняття корупції «Transparency International» серед 180 країн; 62 місце за рівнем online-послуг (рейтинг країн-членів ООН) зі 190 країн; 164 місце за рівнем економічних свобод. За даними американської недержавної організації Freedom House, рейтинг розвитку демократії в Україні за 2010 рік стрімко впав. У рейтингу свободи 2010 р. Україна – вперше від часу Помаранчевої революції – визначена як «частково вільна», хоча у попередньому річному рейтингу Freedom House за 2009 р. Україна ще входила до категорії «вільних» країн.

Можна й далі наводити невтішну статистику про невпинне скочування у прірву соціально-економічного відставання, бідності, соціальної деградації України, яка, у це важко повірити сьогодні, на початку 90-х рр. минулого століття мала найкращі економічні показники серед усіх колишніх республік колишньої зниклої держави – Радянського Союзу.

Здавалося б, українські можновладці мали б усю свою діяльність здійснювати крізь призму інтересів пересічних українців, тобто державних інтересів. Однак, за даними іноземних експертів, за останні 10-12 років прямі та непрямі суспільні втрати, зумовлені передусім неефективністю системи управління в Україні, становлять близько 400 млрд дол США.

Усе очевиднішим стає той факт, що основною причиною усіх негараздів в Україні є управлінська криза, що спричинила деструктивний процес порушення зв'язків «людини адміністративної» із соціальним світом, характерними ознаками якого стали: втрата державою керованості суспільними справами і процесами; неефективне використання грошей платників податків; ігнорування держслужбовцями якості надаваних ними населенню

адміністративних послуг і, як результат, зниження довіри громадян не лише до органів державної влади, а й до держави у цілому; посилення бюрократизму та корупції у діяльності органів державної влади; прояви дисфункціональності в управлінні; підміна професіоналізму управлінських кадрів політичною лояльністю, угодництвом тощо.

У зв'язку з цим, проголошений Президентом України перший етап адміністративної реформи має, на нашу думку, стати своєрідним моментом істини для можновладців усіх ієрархічних рівнів, для усіх чиновників та усіх політиків. Цей етап має стати поворотним моментом у новітній історії Української держави, своєрідною точкою відліку сутнісного й суттєвого оновлення Української держави. Перш за все, це потрібно для остаточного визначення суті функціонування вітчизняного державного управління та державної служби: або ж це й надалі обслуговування повноважень державно-політичної еліти, або ж це чесне та відповідальне служіння громадянам і, як результат, Українській державі.

**Аналіз сучасних зарубіжних досліджень з досліджуваної проблематики** свідчить, що у демократичних країнах проблема реформування сфери державного управління піднімається постійно. І це й не дивно, адже мінливість суспільно-політичного життя породжує нові виклики, на які сучасна держава має бути готова відповідати. Прикладом є реформа Французької держави, розпочата ще у 80-х рр. минулого століття. У вітчизняній теорії та практиці державного управління поки що відсутній такий підхід: переважають чергові проєкти проведення косметичних змін під лозунгом адміністративної реформи.

Саме тому **метою статті** є спроба осмислення проваджуваної адміністративної реформи як процесу безперервного реформування Української держави.

**Виклад основного матеріалу.** Нині мова має йти про реформування Української держави з метою її докорінної модернізації та наближення усієї державної машини до пересічних українців, а не навпаки. У зв'язку з цим, вважаємо, що нинішній етап адміністративної реформи має започаткувати широкомасштабне реформування Української держави, необхідне, перш за все, для:

1) подолання політичної заангажованості як у діяльності «пересічних» державних службовців і, особливо, керівників усіх рівнів, так і у функціонуванні усіх органів державної влади. Результатом такого подолання має стати реальна деполітизація вітчизняної сфери державного управління, системи державної служби і, як результат, політична нейтральність корпусу державних службовців як запорука унеможливлення необґрунтованих і невинуватих багатотисячних ротаций після закінчення чергової виборчої кампанії;

2) відмови від принципу «посада на державній службі як здобич», що дозволяє посадовцю вирішувати усі державні справи крізь

призму задоволення власних інтересів, до принципу «посада на державній службі як професійна заслуга», за якого єдиними критеріями зайняття посади будь-якого ієрархічного рівня на державній службі мають стати професійність і професіоналізм, патріотичність та моральна чистоплотність;

3) перетворення морального аспекту служіння на державній службі на імператив не лише професійної діяльності кожного чиновника, а й функціонування органів державної влади у цілому з метою їхнього «перепрофілювання» з обслуговування держави й апарату управління на задоволення потреб та інтересів громадян;

4) формування атмосфери соціальної згоди та соціального партнерства й співробітництва з метою гармонізації взаємовідносин у форматі «держава – суспільство – особистість». Це забезпечить умови для, по-перше, саморозвитку і самореалізації особистісного потенціалу кожного громадянина; по-друге, реального переведення громадян України із статусу пасивних споживачів державних послуг, якість яких, до речі, у переважній більшості випадків, не відповідає ані вимогам українців, ані стандартам ЄС, у статус рівноправних партнерів держави;

5) обов'язковості проектування результатів адаптації зарубіжного досвіду у практичну площину діяльності державних адміністрацій усіх рівнів, кінцевим результатом якої має стати удосконалення якісних показників соціального буття пересічних українців;

6) відновлення довіри українців як до органів державної влади усіх рівнів, так і до Української держави в цілому.

Безперечно, реформа Української держави має стати нагодою для проведення кардинальних реформ в усіх сферах суспільного життя. При цьому важливо, щоб жодна із них не була «забалакана» і щоб кожна з них знайшла втілення у поліпшенні добробуту пересічних українців. При цьому обов'язковим має стати визнання усіма суб'єктами реформування держави простої аксіоми: реформування має відбуватися в ім'я пересічного українця, оскільки згідно зі ст. 3 Конституції України «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Обов'язковим елементом реформування держави має стати усвідомлення того, що держава зобов'язана люб'ювати інтереси саме пересічних українців, а не партій, угруповань, груп інтересів тощо.

Усвідомлення пріоритетної ролі людських ресурсів на державній службі і, відповідно, їх особистісно-професійної здатності та готовності все життя служити на державній службі має стати вирішальним моментом, оскільки від якості професійної підготовки чиновників залежить як ефективність та результативність діяльності кожного органу державної влади, так і імідж держави у цілому.

Закріплення інноваційного духу у професійній підготовці керівників до здійснення управлінської діяльності шляхом обов'язкової систематизації сучасних, інноваційних, дієвих управлінських знань є одним з пріоритетних напрямів реформування держави. Причому основною складовою таких знань має стати людинознавство як комплекс дисциплін про «людину адміністративну» та її професійно-особистісну діяльність на державній службі. У зв'язку з цим, запровадження обов'язкової безперервної професійної підготовки керівника до здійснення ним керівництва на державній службі має бути офіційно визнаним.

У зв'язку з цим, актуальності набуває перехід від управління персоналом до управління людськими ресурсами у сфері державного управління і в системі державної служби. Причому оптимальне вирішення цієї проблеми полягає у впровадженні в широкий управлінський обіг нової людиноцентричної парадигми, у якій людські ресурси на державній службі мають осмислюватися як людські можливості, управління людськими ресурсами – як управління людськими можливостями, і, відповідно, оцінювання людських ресурсів – як оцінювання людських можливостей.

Реформа Української держави має стати, на нашу думку, довготривалим процесом модернізації органів державної влади, спрямованої на їх максимальну адаптацію до реального стану й відчутне удосконалення якісних показників життя пересічних українців. При цьому необхідно офіційно визнати, що кожний етап такої реформи має спрямовуватись на реальне задоволення конкретних потреб суспільства у цілому та кожного громадянина зокрема.

Виклики модернізації Української держави вимагають виконання низки невідкладних завдань, основними серед яких є:

- Реальна деполітизація вітчизняної сфери державного управління та політична незаангажованість (нейтральність) системи державної служби як запорука унеможливлення необґрунтованих і невиправданих багатотисячних ротацій державних службовців після чергової президентської кампанії.

- Відмова від принципу «посада на державній службі як здобич» і перехід до принципу «посада на державній службі як професійна заслуг».

- Визнання професійності та професіоналізму претендента єдиними критеріями зайняття будь-якої посади.

- Перетворення морального аспекту служіння на державній службі на імператив професійної діяльності та функціонування ОДВ.

- Формування атмосфери соціальної згоди та соціального партнерства й співробітництва з метою гармонізації взаємовідносин у форматі «держава – суспільство – особистість» та реального переведення громадян із статусу споживачів державних послуг у статус рівноправних партнерів держави.

- Переведення у практичну площину процесу проектування результатів адаптації зарубіжного досвіду в діяльність ОДВ з метою удосконалення якісних показників життя пересічних українців.

- Відновлення довіри українців як до ОДВ усіх рівнів, так і до Української держави, у цілому.

Саме тому основними завданнями держави й суспільства у сфері суб'єкт-об'єктних відносин реалізації сучасної кадрової політики мають стати:

- стабілізація соціальної бази кадрової політики;

- чітка правова диференціація рамок і меж кадрового впливу суб'єктів ДКП;

- гармонізація та поєднання особистих, групових, суспільних, державних інтересів у кадровій сфері;

- офіційне визнання людини як об'єкта кадрової політики первинним та головним елементом сучасної кадрової політики;

- підвищення ролі кожного державного органу, органу місцевого самоуправління, громадянина у розробці й реалізації кадрової політики;

- відпрацювання механізмів правового регулювання кадрових процесів та відносин;

- зупинення спроб окремої частини адміністративно-політичної та банківсько-олігархічної еліти видавати свої приватні інтереси за загальнонародні.

У зв'язку з цим, актуальності набуває проблема організації та розгортання соціального партнерства з усім спектром взаємодій між органами державної влади (ОДВ) та органами місцевого самоврядування (ОМС) як соціальними суб'єктами. На нашу думку, цілями такого соціального партнерства має стати: динамічний та гарантований розвиток території як єдиного соціально-економічного комплексу; досягнення обопільної згоди влади та громади; відмова від протиборства та конфронтації; постійне взаємозацікавлене узгодження повсякденної діяльності; вирішення спільних завдань на користь громади.

Оскільки механізм взаємодії ОДВ та ОМС має офіційно визнаватись як система відносин між ними у процесі спільного вирішення питань, які являють спільний інтерес, їхня діяльність має будуватись на таких принципах взаємодії, як: законність, добровільність, врахування спільних інтересів та взаємної відповідальності, збереження незалежності муніципальної влади, дотримання вимог чинного законодавства.

Основними напрямками взаємодії у форматі «ОДВ-ОМС» на нинішньому етапі здійснення адміністративної реформи мають стати:

- Розробка довготермінових та коротко-термінових програм соціально-економічного розвитку територій.

- Виконання завдань та функцій, віднесених до спільного ведення державних, регіональних та місцевих органів.

– Координація зусиль для виконання завдань першочергового значення для населення територіальної громади.

– Вирішення окремих питань, коли взаємне передавання повноважень неможливе або не відбулося з різних причин.

– Забезпечення внутрішнього розподілу праці та спеціалізації муніципальних утворень.

– Створення умов для структурної перебудови муніципального господарювання.

– Налагодження кооперації між різними суб'єктами господарювання.

– Формування нормативно-правової бази для вирішення питань місцевого самоуправління та його реформування в нових умовах.

– Децентралізація державного управління та перерозподіл функцій між центральними, регіональними, місцевими органами влади на користь ОМС.

– Створення спільних державно-муніципальних організацій.

Обов'язковими елементами механізму взаємодії ОДВ та ОМС мають бути офіційно визнані такі:

– Науково-методичне та проектно-планувальне забезпечення – для визначення місця кожного муніципального утворення у перспективному соціально-економічному розвитку території.

– Правове забезпечення, що передбачає: законодавче розмежування компетенцій, процедуру делегування своїх повноважень один одному, встановлення договірних відносин, законодавче закріплення земельного та містобудівного зонування.

– Функціонування фінансово-господарського механізму з метою інвентаризації матеріально-фінансових ресурсів території, контролювання за їх раціональним використанням, формування регіонального фонду підтримки муніципальних утворень.

– Формування муніципальної власності, що передбачає: розмежування власності на території громади, передавання землі, об'єктів загально-міського і загального господарського значення.

– Організація системи безперервної освіти муніципальних службовців.

Крім того, необхідно брати до уваги той факт, що наділення ОМС державними повноваженнями має відбуватися на основі принципів: законності; соціально-економічної доцільності; раціональності; обґрунтованості; повноти надаваних повноважень; поєднання державних, регіональних, місцевих інтересів; багатоманітності організаційних форм взаємодії між органами влади різних рівнів; матеріально-фінансового забезпечення (у формі субвенцій із відповідних державних бюджетів чи позабюджетних фондів); підконтрольності виконання делегованих повноважень.

Групами державних повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування, мають стати:

– Реалізація державної політики у сфері соціальної підтримки та соціального обслуговування населення.

– Встановлення правового статусу підприємств, установ, організацій різного соціального статусу та різних форм власності.

– Забезпечення державного контролю й обліку використання землі та інших природних ресурсів.

– Участь у державному контролюванні дотримання законодавства на території громади.

– Здійснення юрисдикційних функцій.

Традиційно вважається, що наділення ОМС державними повноваженнями може здійснюватися за двома схемами, а саме: а) по закону, тобто на основі правового акту вищої юридичної сили; б) на основі договірних угод. На нашу думку, що оптимальною схемою має бути визнана схема договору між ОДВ та ОМС, який, очевидно, має бути підписаний та діяти відповідно до вітчизняного чинного законодавства.

Крім цього, органи державної влади зобов'язані контролювати процес реалізації делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. Дієвими формами такого контролювання має стати:

– Здійснення перевірок діяльності ОМС щодо цільового використання засобів, спрямованих до муніципалітету.

– Запити та отримування у встановлений термін інформації щодо виконання переданих ОМС повноважень.

– Призначення уповноважених державної влади для оперативного контролювання здійснення делегованих повноважень та законності використання виділених під це матеріальних ресурсів.

– Надавання письмових приписів щодо обов'язкового усунення ОМС виявлених порушень.

– Здійснення методичної допомоги та координації діяльності ОМС з метою ефективнішого здійснення ними переданих державних повноважень.

Очевидно, що нині мірилом результативності функціонування органів державної влади та їхньої взаємодії з ОМС, професійної діяльності державних службовців, реформування Української держави у цілому має стати соціальна ефективність. Саме тому важливо, на нашу думку, остаточно визначити сутність функціонування вітчизняного державного управління та державної служби: або ж це й надалі обслуговування повноважень державно-політичної еліти, або ж це щоденне служіння пересічним громадянам і, як результат, Українській державі.

Ми вважаємо, що успішність глибинної та неформальної трансформації адміністративної реформи у широкомасштабну тривалу реформу держави актуалізує проблему визнання соціальної ефективності критерієм оцінювання результативності діяльності кожного органу державної влади та кожного державного службовця [1, с. 17].

Зауважимо, що така суттєва сутнісна трансформація можлива лише за умови усвідомлення державою необхідності максимального оновлення всієї державної машини та готовності перетворити

її на мобільний, гнучкий, живий, незако́стенілий, незаангажований, чутливий до потреб та інтересів громадян, головний суб'єкт соціального, а отже, державного управління [2, с. 64].

Це вимагає обов'язкового офіційного визнання, мірилом якого є ефективність й результативність діяльності органів державної влади соціальної ефективності, яка [3, с. 102–103]:

1) полягає у формулюванні чітких «правил гри», контролюванні за їх дотриманням усіма учасниками соціальної взаємодії, що необхідно, скажімо, для свочасного підключення опалення згідно з суттєвим зниженням температурних показників, а не з пережитком радянської епохи 15 жовтня, яке чомусь і донині вважається стартом опалювального сезону, хоча відтоді у кліматі відбулися значні зміни;

2) безпосередньо залежить від якісних характеристик удосконалення організації та здійснення державно-адміністративного управління;

3) немислима без створення ефективної системи прозорих та зрозумілих правил і норм як підґрунтя соціальної взаємодії та партнерства. Це особливо важливо для протидії будь-яким потенційним ризикам чи намаганням спотворити значимість та роль партнерства держави й громадян;

4) виступає результатом оптимального використання людського потенціалу держави;

5) передбачає обов'язкове запровадження низки нових індикаторів ефективності державно-адміністративного управління, основними серед яких можна вважати рівень: 1) задоволеності громадян якістю надаваних послуг, – довіри громадян до державної адміністрації; 2) залучення громадян до широкого обговорення запроваджуваних урядом реформ чи кодексів та до процесу прийняття управлінських рішень; 3) дієвість функціонування зворотного зв'язку тощо.

Саме тому, говорячи про соціальну ефективність державного управління, необхідно, перш за все, усвідомити, що нині мова має обов'язково йти, перш за все, не про посилення управляючого впливу держави, а про її готовність до участі у реальному соціальному партнерстві та взаємодії з метою досягнення соціального консенсусу у форматі «державна – орган державної влади – державний службовець – громадянин».

Наслідком такого партнерства має стати публічність та відкритість не лише державних органів, а й державних справ для суспільної, громадянської дискусії, яка за таких умов набуває значимості важливого засобу й ресурсу напрацювання оптимальних, тобто ефективних та результативних, політико-управлінських рішень, спрямованих, передусім, на удосконалення соціального буття пересічних українців. Таке розуміння служитиме підґрунтям реалізації принципу співробітництва як основи сучасного державного управління.

Нагальність існування взаємозацікавленої дискусії підтверджується як недавніми подіями

щодо впровадження податкового кодексу, так і результатами соціологічних досліджень.

Оскільки одним із пріоритетних завдань реформування сфери державного управління та системи державної служби є перетворення Української держави та її громадян на рівноправних партнерів взаємозацікавленого діалогу, його обов'язковою складовою має стати ефективний та дієвий зворотний зв'язок, спрямований на досягнення спільного суспільного інтересу.

У зв'язку з цим, зазначимо, що такий підхід не повинен перетворитися на банальну данину «політичній моді», чи чергову «галочку», оскільки саме соціальне партнерство передбачає відкритість та прозорість діяльності органів державної влади задля, по-перше, розширення меж поінформованості громадян; по-друге, обов'язкового пов'язання дорожчання надаваних послуг з суттєвим удосконаленням їх якості; по-третє, готовності влади на усіх рівнях дослухатися до надаваного пересічними громадянами зворотного зв'язку задля посилення її ж ефективності й результативності.

**Висновки.** Таким чином, соціальна ефективність державного управління і, отже, реформування держави має пов'язуватися з ефективністю/ неефективністю функціонування механізму координації соціальних взаємодій ОДВ з ОМС та громадянами-партнерами у процесі реформування Української держави.

Ми вважаємо, що реформа Української держави має стати довготривалим процесом модернізації органів державної влади, спрямованої на їх максимальну адаптацію до реального стану й відчутне удосконалення якісних показників життя пересічних українців.

Кожний етап такої реформи має спрямовуватись на реальне задоволення конкретних потреб суспільства у цілому та кожного громадянина зокрема, оскільки без вирішення цієї проблеми запровадження норм та цінностей демократії як основних підвалин реформування держави для подальшого державного розвитку і реального формування повноцінного громадянського суспільства в Україні буде або взагалі неможливим, або може стати фіктивним прикриттям для сумнівних за змістом та спрямуванням суспільних процесів. На нашу думку, це може призвести не лише до деморалізації суспільних відносин, формального підходу державних службовців до своєї професійної діяльності, низького рівня якості надання послуг громадянам, а й до підризу авторитету державної влади і, як наслідок, погіршення іміджу держави в українському суспільстві.

**Напрями подальших досліджень, порушеної у статті проблематики:** шляхи реалізації адміністративної реформи у процесі соціального діалогу у форматі «ОДВ – ОМС – громадяни-партнери»; вплив негативних проявів реалізації адміністративної реформи на модернізацію Української держави.

**ЛІТЕРАТУРА**

1. Гошовська В. Реформування Української держави як виклик сьогодення / В. Гошовська, Л. Пашко // Вісник НАДУ. – 2011. – № 1. – С. 14–22.
2. Пашко Л. А. Результативність та соціальна ефективність органів державної влади / Л. А. Пашко // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління. – 2010. – № 4. – С. 61–65.
3. Нижник Н. Р. Модернізація Української держави як передумова соціальної ефективності державного управління / Н. Р. Нижник, Л. А. Пашко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 100–106.
4. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : автореф. дис. д-ра н. держ. упр. / Л. А. Пашко. – К., 2007. – 36 с.
5. Государственная политика и управление : [учебник]. В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

Рецензенти: Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., професор;  
Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.

© Пашко Л. А., 2011

*Дата надходження статті до редколегії 15.06.2011 р.*