



М. Г. Орел\*

## КОНЦЕПЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ ТА СТРАТЕГІЯ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ: МЕТОДОЛОГІЧНІ Й ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

Коли у політичній та управлінській еліті є усвідомлення й достатні підстави стверджувати про невідповідність системи державного управління завданням, які стоять перед державою, на порядку денному передусім постає питання щодо розробки відповідних правових актів, пов'язаних з проведенням адміністративної реформи.

У цілому сьогодні існують відносно чіткі процедури прийняття правових актів. Проте існує чимало й загальновідомих недоліків, більшість з яких (недостатня наукова обґрунтованість, внутрішня суперечливість та декларативність правових актів тощо) характерні для формування всього правового поля сучасної України. Водночас щодо формування необхідної нормативно-правової основи з питань проведення адміністративної реформи є кілька досить специфічних проблем.

Загальновідомо, що сьогодні Україна намагається перейти, так би мовити, на “західні стандарти” при розв’язанні проблемних питань вдосконалення системи державного управління. З огляду на це необхідно вказати на такі особливості теоретико-методологічного характеру, які здійснюють суттєвий вплив на прийняття державно-управлінських рішень в процесі планування та здійснення адміністративної реформи.

*По-перше*, це проблема переоцінки ролі держави в сучасному світі в контексті її можливостей та механізмів по забезпеченню стійкого і безпечного суспільного розвитку. Ця проблема породжена інтенсифікацією процесів глобалізації та трансформаціями, які вже відбулися у всіх сферах суспільного життя українського суспільства. Вказані процеси сприяли загостренню несумісних між собою цінностей, зокрема, пари цінностей “свобода і рівність”.

Внаслідок цього досить часто у суспільній свідомості в Україні виникає дилема: або за найвищу цінність вважати пріоритет прав і свобод індивіда, як головну передумову його прогресивного розвитку й змиритися з тим, що можуть бути багаті та бідні, або такою цінністю визнати “рівність”. Проте в останньому випадку неминучим є обмеження прав і свободи індивіда, бо прагнення індивіда бути багатшим мають бути поставлені під жорсткий адміністративний контроль. Очевидно, той чи інший підхід до розв’язання цієї дилеми значною мірою визначає ступінь централізації (або децентралізації) системи державного управління, що є ключовим питанням при розробці адміністративної реформи.

*По-друге*, загальновідомо, що значною мірою активізувалася низка так званих не “традиційних” загроз як міжнародній, так національній безпеці (тероризм; сепаратизм; нелегальна міграція; глобальні проблеми забезпечення екологічної та енергетичної безпеки тощо). Окрім того в Україні продовжуються глибокі зміни, які породжують певні суперечності суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку, які об’єктивно генерують загрози стабільності в суспільстві.

Безумовно, вказані обставини висувують перед органами державної влади додаткові вимоги стосовно ефективності та результативності їх діяльності щодо протидії цим загрозам, які мають бути враховані при плануванні адміністративної реформи (визначенні її мети, напрямів, цілей тощо).

Виконаний аналіз також дозволяє дійти висновку, що після прийняття рішення про доцільність проведення адміністративної реформи, як правило, здійснюється розробка відповідної Концепції.

Зокрема, так було в Україні у 1997 р., коли Указом Президента України<sup>1</sup> була створена Державну комісію з проведення адміністративної реформи в Україні, а у 1998 р. відповідно до Указу Президента України<sup>2</sup> в основу здійснення реформування системи

© Орел М. Г., 2008

\* аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України (м. Київ)

<sup>1</sup> Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 07.07.1997 р. // Урядовий кур’єр. — 1997. — 10 липня (втратив чинність).

<sup>2</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. // ОВУ. — 1999. — № 21. — Ст. 32.



державного управління було покладено основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої вказаною комісією.

Окрім того, після розробки Концепції вказаної реформи переходять до наступного етапу планування здійснення реформи, а саме: розробки відповідних планів, програм тощо, які мають за мету реалізацію основних положень концепції. Тому можна стверджувати, що у практиці вдосконалення системи державного управління спостерігається наявність двох етапів розробки (тобто планування) адміністративної реформи<sup>3</sup>.

Так, у затвердженій Указом Президента України Концепції адміністративної реформи в Україні у розділі “Загальні засади адміністративної реформи” прямо зазначено: “Мають бути розроблені та офіційно схвалені Концепція адміністративної реформи та Програма здійснення адміністративної реформи”<sup>4</sup>.

Водночас результати виконаного аналізу існуючої практики планування адміністративної реформи в Україні дозволяють дійти висновку про існування низки недоліків, які негативно впливають на якість вказаного планування.

*По-перше*, спостерігається тенденція охопити в межах одного документа (у даному випадку Концепції адміністративної реформи), практично весь комплекс досить складних питань, пов’язаних з підвищенням ефективності та результативності державного управління. Відповідно й комплекс проблем, які намагаються відобразити в Концепції та намітити шляхи їх розв’язання, досить широкий: від фундаментальних основ удосконалення системи державного управління, які мають довгостроковий характер (наприклад, принципи, концептуальні основи формування більш ефективного механізму державного управління) до питань, по суті, короткотермінового характеру (завдання та засоби адміністративної реформи в конкретних умовах державотворення).

Окрім того часто має місце дублювання положень, які вже містяться в тих чи інших правових актах. На цей недолік неодноразово звертає увагу Г. П. Ситник, розглядаючи аналогічну проблему стосовно правових актів, які регламентують діяльність у сфері забезпечення національної безпеки<sup>5</sup>. Це свідчить про відсутність системного підходу при визначенні сутності, структури, змісту, призначення правових актів, пов’язаних із розробкою та проведенням адміністративної реформи.

*По-друге*, за певною процедурою (виходячи із норм чинного законодавства), кожен етап має завершуватися розробкою та затвердженням відповідного нормативного чи ненормативного правового документа (Закону, Концепції, Стратегії, програми тощо), які в своїй сукупності мають утворювати цілісну систему правових актів, спрямованих на вдосконалення системи державного управління. Тому у даному випадку важливою є наявність досить чітких організаційно-правових засад розробки, узгодження, затвердження й порядку набрання чинності цих документів та розмежування між нормативними та ненормативними правовими актами. Це дозволяє реалізувати системний підхід щодо здійснення правотворчої та правозастосовної діяльності органів державної влади й використовувати саме той акт, який необхідний для досягнення тієї чи іншої задекларованої цілі адміністративної реформи.

На думку К. І. Бриль<sup>6</sup>, у загальному випадку розмежування між нормативними і ненормативними актами можна здійснювати за такими ознаками:

- за їх змістом і внутрішньою структурою (композицією);
- за способом урегулювання суспільних відносин і за характером дії;
- за формою вираження і зовнішньою структурою;
- за порядком прийняття та набрання чинності й доведення їх до виконавців.

Якщо за цими ознаками проводити розмежування між указаними вище видами правових актів, які приймаються в процесі планування адміністративної реформи та спрямовані на її реалізацію, то нормативні — виражають державну волю, опосередковану правовими нормами, а ненормативні — це розпорядження індивідуального характеру щодо реалізації або диспозиції правових норм.

<sup>3</sup> Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.

<sup>4</sup> Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. комісія з пров. в Україні адмін. реформи. — К., 1998. — С. 9.

<sup>5</sup> Ситник Г. П., Олуйко В. М., Вавринчук М. П. Національна безпека: теорія і практика: Монографія / За заг. ред. Г. П. Ситника. — Хмельницький: Кондор, 2007. — С. 251.

<sup>6</sup> Бриль К. І. Співвідношення нормативних і ненормативних правових актів. Формування громадянського суспільства та правової держави в контексті європейської інтеграції // Тези доповідей науково-практичної конференції (Київ, 21-22 квітня 2006 р.). — Ч. 1. — Київ: нац. ун-т внутр. справ, 2006. — С. 102-104.



Зокрема, сьогодні важливі функції законодавчого та нормативно-правового забезпечення планування адміністративної реформи покладаються на Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України та Управління адміністративної реформи Секретаріату Кабінету Міністрів України. У 2006 р. створено також Консультативно-дорадчий орган при Президентові України — Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування.

Проте комплексний аналіз положень про вищезгадані структури не дозволяє стверджувати в цілому про наявність чіткої системи розробки, узгодження та затвердження нормативно-правових актів, спрямованих на підвищення ефективності державного управління, у тому числі шляхом проведення адміністративної реформи.

Доказом сказаного є також дискусії, які розгорнулися у 2007 р. між Урядом, Верховною Радою та Президентом України навколо питань щодо складу, процедури створення та порядку роботи Конституційної Комісії, а також подальших напрямів реформування місцевого самоврядування шляхом перерозподілу повноважень між центральними органами виконавчої влади і місцевими громадами.

*По-третє*, мають бути науково обґрунтовані методологічні засади щодо визначення місії (головної мети), внутрішньої структури, змісту, форми вираження тощо правових актів, пов'язаних з розробкою адміністративної реформи та її реалізацією. Очевидно, це питання тісно пов'язане й з організаційно-правовими засадами їх розробки. Але у даному випадку, як це видно із вищевикладеного, мова йде передусім про необхідність удосконалення саме методологічних підходів щодо розробки Концепції адміністративної реформи.

Таким чином має місце відсутність системного підходу при визначенні сутності, структури, змісту, призначення, процедур розробки та затвердження правових актів, які розробляються у процесі планування та здійснення адміністративної реформи, а також невизначеність їх ієрархії і, як наслідок, пріоритетності (послідовності) розробки, затвердження та уточнення.

Науковці, даючи визначення поняттю “концепція” (яке походить від латинського слова “*conceptio*”), найчастіше говорять про сукупність поглядів, спосіб розуміння, тлумачення окремого предмета дослідження, явищ і процесів, провідну ідею їх системної теоретико-методологічної характеристики; провідний задум, що визначає стратегію дій у здійсненні реформ, програм, планів<sup>7</sup>. Тобто Концепція — це система поглядів на ті чи інші явища, провідний замисел, конструктивний принцип, головна думка.

Таким чином, варто звернути увагу, що розв'язанню тієї чи іншої проблеми повинна передувати розробка концепції, яка визначає відповідну стратегію, тобто є підґрунтям для її розробки.

Загальновідомо, що Конституція держави визначає фундаментальні принципи організації державної влади, які знаходять своє втілення при розробці відповідних законів (“Про Кабінет Міністрів України”<sup>8</sup>, “Про судову систему”<sup>9</sup>, “Про Президента України” тощо). Оскільки в Концепції адміністративної реформи мають бути чітко визначені керівні ідеї, принципи, цільові настанови, які визначають задум й, відповідно, головну мету реформування системи державного управління, то досить часто реалізація вказаної Концепції, як вже свідчить накопичений досвід адміністративного реформування (у тому числі й в Україні), потребує внесення змін до чинного законодавства. З огляду на це доходимо висновку, що найбільш доцільним є схвалення Концепції адміністративної реформи законодавчим органом держави.

З іншого боку, Г. П. Ситник<sup>10</sup>, досліджуючи проблему формування правового фундаменту забезпечення національної безпеки, дійшов висновку, що керівні ідеї та принципи висвітлені у Концепції національної безпеки мають в своїй сукупності відображати:

- результати всебічного аналізу системи національних цінностей (їх джерела, класифікацію, сучасний стан та тенденції розвитку);
- оцінку явищ (об'єктів, процесів), які можуть розглядатися державою, як загрози вказаним цінностям; оцінку наявних і перспективних можливостей та обмежень по захисту та подальшому розвитку (накопиченню) національних цінностей;

<sup>7</sup> Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Укл. О. Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2005. — С. 174; Словник чужомовних слів. — К., 1999. — С. 199; Ситник Г. П., Олуйко В. М. Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України: Навч. посіб. — Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. — С. 138.

<sup>8</sup> Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16.05.2008 р. // ОВУ. — 2008. — № 36. — Ст. 1196.

<sup>9</sup> Про судову систему України: Закон України від 07.02.2002 р. // ОВУ. — 2002. — № 10. — Ст. 441.

<sup>10</sup> Ситник Г. П., Олуйко В. М., Вавринчук М. П. Національна безпека: теорія і практика: Монографія / За заг. ред. Г. П. Ситника. — Хмельницький: Кондор, 2007. — 616 с.



- трансформацію цінностей у національні інтереси та формування задуму, яким чином створити умови для їх всебічного захисту і подальшого розвитку.

З огляду на це, як на нашу думку, при обґрунтуванні основних положень, які мають знайти своє відображення у Концепції адміністративної реформи також мають бути враховані результати комплексного аналізу зовнішніх та внутрішніх умов функціонування системи державного управління, її можливостей та очікувані зміни (прогноз) щодо вказаних умов. Сказане зумовлює постановку питання щодо можливого горизонту прогнозу й заслуговує на окрему аргументацію.

Ще зовсім недавно вчені вважали, що, володіючи сучасною обчислювальною технікою, можна як завгодно далеко заглянути в майбутнє. Нелінійна динаміка показала, що це далеко не так, бо навіть у відносно простих системах є своя межа передбачуваності, свій горизонт прогнозу, заглянути за який з метою отримати достовірний прогноз практично неможливо. Наявність вказаного горизонту суттєво змінює глибину й завдання прогнозу, методи побудови систем моніторингу.

Сьогодні раціональна максимальна глибина прогнозу при розв'язанні тих чи інших проблем у соціальних системах, на думку науковців, не повинна перевищувати десяти-дванадцяти років й підрозділятися на три періоди, а саме: короткостроковий — до 3-х років, середньостроковий — до 5-ти років та довгостроковий — до 10-12-ти років.

Крім того, при розробці прогнозів необхідно мати на увазі значну різницю між динамікою процесів, пов'язаних з оцінкою можливостей та оцінкою намірів, бо можливості тієї чи іншої держави можуть змінюватися значно повільніше, ніж процеси, які визначають наміри політичного керівництва (Зміна Уряду чи парламенту може кардинально змінити наміри, особливо в перехідних суспільствах).

Таким чином, при розробці Концепції адміністративної реформи комплексний аналіз зовнішніх та внутрішніх умов функціонування системи державного управління, її можливостей та очікувані зміни (прогноз) щодо вказаних умов мають охоплювати довгостроковий період (10-12 років).

Щодо Стратегії, то це документ, що розробляється для досягнення тих чи інших соціально-економічних, політичних чи інших цілей на певному етапі розвитку суспільства й має обов'язково містити механізми їх досягнення. Сказане підтверджує те, що хрестоматійне визначення поняття “стратегічний” означає — істотний, важливий рівень, необхідний для досягнення генеральних цілей на якомусь етапі<sup>11</sup>. Тому поняття “стратегія” часто асоціюється з такими словами як “рішення”, “цілі”, “мистецтво”. Останнє має підкреслити, що процес розробки та прийняття оптимальних рішень, які спрямовані на практичне розв'язання тих чи інших проблем, є мистецтво. Тобто, можна говорити, що в межах Стратегії має здійснюватися подальший розвиток ідеї (провідного задуму, головної думки), сформульованої в Концепції.

З огляду на це у Стратегії адміністративної реформи мають бути визначені стратегічні цілі, досягнення яких кардинально, суттєво змінюють умови існування, організацію, структуру, можливості системи державного управління. Саме тому необхідною умовою реалізації Концепції адміністративної реформи є конкретизація її основних положень шляхом розробки та здійснення Стратегії адміністративної реформи.

І насамкінець, має бути розроблено План заходів щодо реалізації адміністративної реформи, бо саме він має містити завдання, виконання яких має забезпечити досягнення передбачених Стратегією цілей адміністративної реформи, визначити виконавців, послідовність дій, ресурси тощо.

Вищесказане дозволяє побудувати нижченаведену принципову схему розробки та реалізації правових актів, пов'язаних з адміністративною реформою, а також дійти висновку, що планування адміністративної реформи має передбачати щонайменше три стадії (етапи):

*На першому етапі* передусім має бути прийнято політичне рішення щодо необхідності проведення адміністративної реформи та її головної мети (місії). При цьому основою вказаного рішення мають бути результати комплексного аналізу зовнішніх та внутрішніх умов функціонування системи державного управління, її можливостей та очікувані зміни (прогноз) щодо вказаних умов (рис. 1). Прогнозні оцінки мають охоплювати довгостроковий період, а якість та повнота аналізу має забезпечити необхідний консенсус політичної та управлінської еліти стосовно головної мети адміністративної реформи.

<sup>11</sup> Словник іншомовних слів / За ред. О. С. Мельничука. — К.: Голов. ред. Укр. рад. енци., 1977. — С. 639.

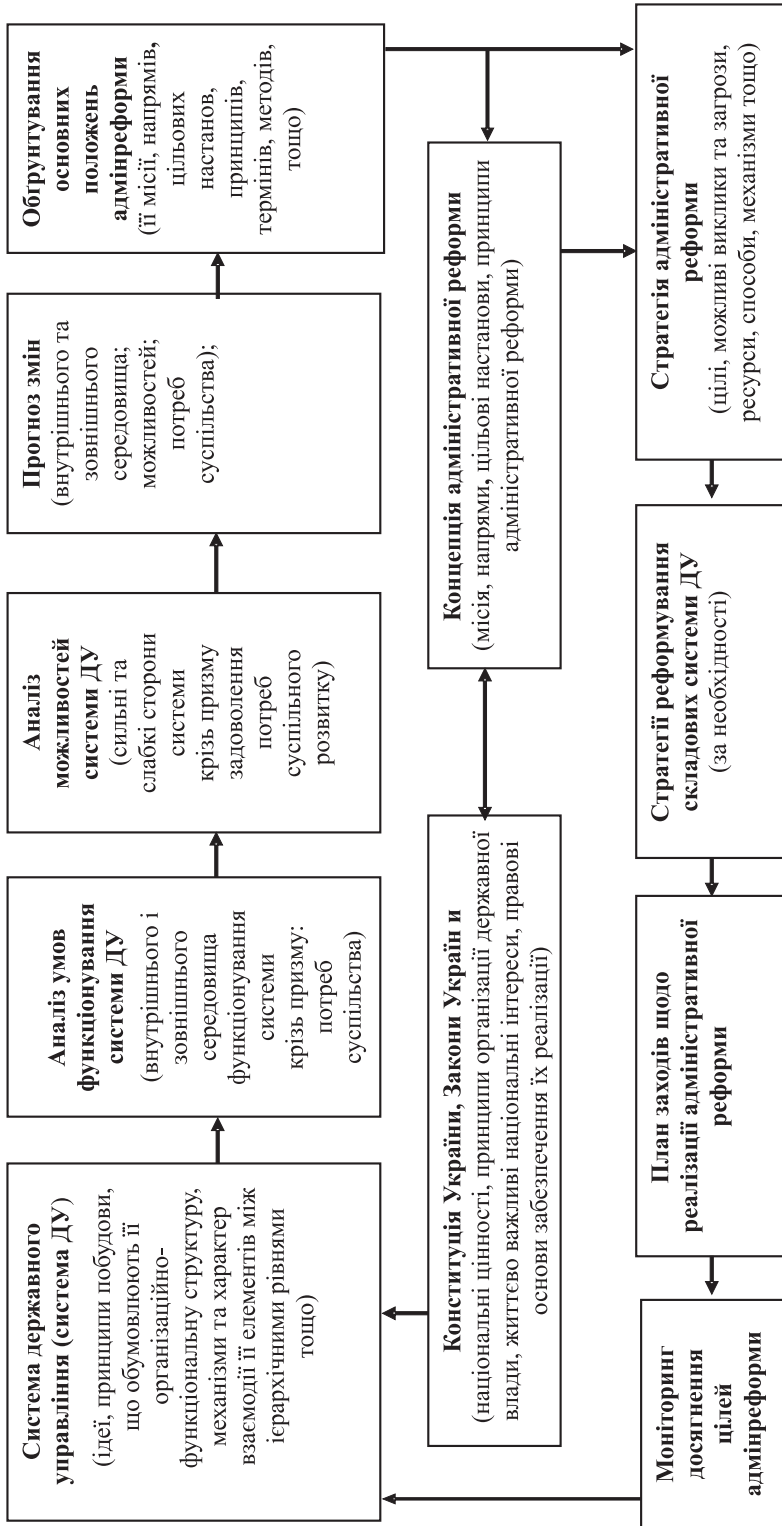


Рис. 1. Принципова схема розробки та реалізації правових актів, пов'язаних з адміністративною реформою



У кінцевому підсумку на цьому етапі має бути розроблена та затверджена (схвалена) законодавчим органом держави Концепція адміністративної реформи, основні положення якої мають містити (окрім обґрунтування її головної мети), напрями, цільові настанови, принципи її проведення.

На другому етапі має бути розроблена Стратегія адміністративної реформи як механізм реалізації основних положень, відображених у Концепції адміністративної реформи. Основний акцент при розробці вказаної Стратегії має бути зроблено на цілях адміністративної реформи, послідовності та способах їх досягнення, необхідних для цього ресурсах та механізмах (як наявних, так і тих, які передбачається створити). Особливої уваги при розробці Стратегії заслуговує й оцінка можливих ризиків і загроз щодо спроможності системи державного управління у контексті адекватності її реагування на небезпеки суспільно-політичної та соціально-економічної стабільності, пов'язаних з проведенням адміністративної реформи.

Вказані оцінки мають охоплювати середньостроковий період. Тому ймовірність їх здійснення буде вище, бо інформація, яка використовується при складанні прогнозів, на цьому етапі буде мати меншу невизначеність, ніж при розробці Концепції адміністративної реформи. Це дозволяє більш чітко визначити цілі адміністративної реформи, реалізація яких передбачається впродовж визначеного Стратегією періоду планування.

Стратегія адміністративної реформи має бути затверджена Президентом України, оскільки відповідно до ст. 106 Конституції України він забезпечує правонаступництво держави.

Третій етап планування адміністративної реформи передбачає розробку та затвердження Кабінетом Міністрів України Плану заходів, у якому мають бути визначені завдання на короткострокову перспективу, пов'язані із досягненням тих чи інших цілей, передбачених Стратегією адміністративної реформи, а також визначені необхідні ресурси, виконавці, послідовність дій тощо. Очевидно, що заходи, передбачені вказаним Планом, мають відображати фінансування з Державного бюджету, а тому повинні враховуватися при його обговоренні та прийнятті законодавчим органом держави.

Змістовний аналіз вищезазначених етапів планування адміністративної реформи дозволяє дійти висновку про досить тісний взаємозв'язок між принципами, цілями, завданнями щодо забезпечення національної безпеки, які знаходять своє відображення у відповідних керівних документах, зокрема, у Стратегії національної безпеки України та принципами, цілями й завданнями Концепції й Стратегії адміністративної реформи. Це дозволяє стверджувати про доцільність застосування методологічних підходів, які використовують при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки і при розробці Концепції та Стратегії адміністративної реформи. Так, остання має бути спрямована перш за все на нейтралізацію загроз стабільності, ефективності та результативності функціонування системи державної влади.

Таким чином, дотримання вищеописаних етапів планування адміністративної реформи та її реалізація в кінцевому підсумку дозволяє не тільки забезпечити належну ефективність та результативність функціонування системи державного управління щодо реалізації життєво важливих національних інтересів у всіх сферах життєдіяльності суспільства та держави, а й налагодити постійний моніторинг досягання її цілей та нейтралізації (зниження рівня) загроз, які можуть мати місце в процесі реформування.

Тому в разі дотримання запропонованих етапів планування адміністративної реформи та виконання передбачених ними заходів можна очікувати на суттєве підвищення якості планування адміністративної реформи та результативності її реалізації. Складові тривіального циклу стратегічного управління (оцінка ситуації — визначення цілей — планування — реалізація досягнення цілей — оцінка ситуації), набудуть більш чітких обрисів завдяки підготовці та затвердженню на кожному етапі планування взаємопов'язаних між собою правових актів, дія яких розрахована на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективу.

