

УДК 351(470)+(477)

Б. Шевчук

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто зміст, основні складові та проблеми адміністративної реформи в Російській Федерації і можливість використання цього досвіду при проведенні адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: адміністративна реформа, виконавча влада, система центральних органів виконавчої влади.

Державне управління в Україні не відповідає стратегічному курсу України на євроінтеграцію, європейським стандартам належного врядування і потребує подальшого реформування, оскільки є неефективним, зараженим корупцією, внутрішньо суперечливим і закритим від суспільства. Без системного реформування виконавчої влади Україна не має шансів на проведення економічних реформ.

Перші кроки, щодо реформування системи центральних органів виконавчої влади відповідно до Указу Президента України № 1085/2010 від 09.12.2010 р. “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” дають підстави очікувати позитивних результатів.

Використання досвіду Російської Федерації, яка аналогічні реформи розпочала раніше, дозволить уникнути помилок і ускладнень.

Питання змісту, основних етапів та проблем адміністративної реформи в Російській Федерації досліджували А. Жданов, І. Лексін, А. Логунов, С. Нарішкін, Т. Хабрієва та інші. Реформування системи органів виконавчої влади в Україні та удосконалення її діяльності досліджували В. Аверьянов, І. Коліушко, А. Пухтецька, В. Тимошук та інші.

Мета статті – дослідити основні цілі, напрямки адміністративної реформи у Російській Федерації, виявити недоліки в процесі її впровадження та показати можливість застосування досвіду Російської Федерації в Україні.

Адміністративна реформа в Російській Федерації розпочалась після прийняття Указу Президента Російської Федерації № 824 від 23.07.2003 р. “Про заходи із проведення адміністративної реформи в 2003 – 2004 рр.” та постанови Уряду Російської федерації № 451 від 31.07.2003 р. “Про Урядову комісію з проведення адміністративної реформи”.

Ключовими факторами, що визначили зусилля щодо подальшого продовження та розвитку адміністративної реформи в Російській Федерації було усвідомлення політичною елітою зв'язку між економічним зростанням і якістю державного адміністрування та укріплення “вертикалі” влади [1].

За сім років, що минули з початку адміністративної реформи в Російській Федерації, здійснено ряд кроків і одержано певні результати.

Для України, перед якою стоїть аналогічне завдання проведення адміністративної реформи, досвід Російської Федерації є цінним із наступних причин:

1) система державного управління та державної служби як в Україні, так і в Російській Федерації є схожими за багатьма параметрами, оскільки Україна і Російська Федерація розвивались і формувались на спадщині, залишеній Радянським Союзом;

2) адміністративна реформа в Російській Федерації розпочалась швидше і в процесі її реалізації проявились певні проблеми. Виявивши їх причини, Україна може уникнути цих проблем при проведенні вже своєї адміністративної реформи;

3) перед Україною при проведенні адміністративної реформи стоять завдання аналогічні завданням адміністративної реформи Російської Федерації;

4) при проведенні адміністративної реформи Російська Федерація використала досвід зарубіжних країн із проведення адміністративних реформ. Україна, отже, опосередковано може використати досвід зарубіжних країн, адаптований до реалій пострадянських держав.

В Концепції адміністративної реформи в Російській Федерації в 2006 – 2008 рр., затвердженій розпорядженням Уряду Російської Федерації № 1789-р від 25.10.2005 р., були визначені шість основних напрямків реалізації адміністративної реформи:

1. Управління за результатами. Важливість цього напрямку важко переоцінити, оскільки підсумком будь-якої управлінської діяльності є досягнення результату, визначеного при постановці завдання. Метою цього напрямку є, по-перше, впровадження методик та процедур управління, орієнтованих на результат; по-друге, запровадження проектного управління у виконавчих органах влади. Перші роки проведення адміністративної реформи показали відсутність методик розрахунку показників результативності, відсутність у державних службовців відповідних навиків і мотивації.

2. Стандартизація і регламентація. Відсутність стандартів якості і доступності державних послуг не дозволяє конкретизувати зобов'язання органів виконавчої влади перед суспільством, а також впровадити процедури контролю та оцінки діяльності органів виконавчої влади. Метою впровадження заходів у цьому напрямку є розробка та впровадження стандартів державних послуг, а також вдосконалення наявних і створення нових механізмів досудового оскарження дій і рішень органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

Іншою складовою цього напрямку є розробка і впровадження адміністративних регламентів, тобто нормативно-правових актів, які визначають адміністративні процедури.

3. Оптимізація функцій органів виконавчої влади і протидія корупції. Наявність надлишкових функцій у органів виконавчої влади і неефективність їх реалізації є важливою перешкодою на шляху соціально-економічного розвитку Російської Федерації. Для вирішення цієї проблеми потрібно визначити необхідні функції та ліквідувати надлишкові функції або передати їх недержавним суб'єктам, які можуть здійснювати їх самостійно і більш ефективно. Метою діяльності в цьому напрямку є оптимізація функцій органів виконавчої влади, їх розмежування та впровадження особливих механізмів протидії корупції в органах виконавчої влади.

Діяльність у цьому напрямку також передбачає скорочення втручання органів виконавчої влади у підприємницьку діяльність, а також аутсорсінг – механізм виведення окремих видів діяльності за рамки повноважень органів виконавчої влади шляхом укладення контрактів із зовнішніми виконавцями на конкурсній основі.

Протидія корупції передбачає, по-перше, виявлення державних органів із підвищеним корупційним ризиком, для яких характерно:

- 1) наявність повноважень із розподілу значних фінансових коштів;
- 2) наявність дискреційних повноважень;
- 3) висока інтенсивність контактів із фізичними та юридичними особами.

По-друге, прийняття антикорупційних нормативно-правових актів, запровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів, розробка антикорупційних регіональних програм.

По-третє, запровадження максимально можливої деперсоналізації взаємовідносин державних службовців із фізичними та юридичними особами та детальної регламентації процедур таких взаємовідносин.

4. Підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади і суспільства. Однією з ключових проблем виконавчої влади Російської Федерації є інформаційна закритість органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та відсутність зворотного зв'язку з громадянами та організаціями. Метою діяльності у цьому напрямку є впровадження механізмів публічного обговорення значимих рішень, взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства, підвищення відкритості діяльності органів державної влади.

5. Модернізація системи інформаційного забезпечення органів виконавчої влади. В цьому напрямку ключовими заходами є створення ефективної системи моніторингу показників діяльності суб'єктів бюджетного планування, розвиток системи інформаційно-статистичного забезпечення органів виконавчої влади.

Важливим аспектом забезпечення дієвості вищезгаданих заходів є розвиток громадянського суспільства та участь його представників у процесі підготовки та прийняття державними органами рішень із подальшим здійсненням моніторингу.

6. Забезпечення адміністративної реформи. Успіх адміністративної реформи залежить від розуміння і підтримки громадянами та бізнесом цілей і завдань адміністративної реформи, зацікавленості громадянського суспільства в результатах реформи та наявності об'єктивної інформації про хід її реалізації.

Метою заходів у цьому напрямку є формування необхідного організаційного, інформаційного, кадрового і ресурсного забезпечення адміністративної реформи.

В процесі реалізації адміністративної реформи в Російській Федерації виникли ряд проблем, цікавих з проведення адміністративної реформи в Україні. Розглянемо їх нижче:

1. Проблема розмежування функцій федеральних органів виконавчої влади. До початку проведення адміністративної реформи до системи федеральних органів виконавчої влади входили органи шести різних організаційних форм: міністерства, державні комітети, федеральні комісії, федеральні служби, російські агентства, федеральний нагляд [2].

Багатоманітність форм федеральних органів виконавчої влади не була достатньо обґрунтованою, а також окремі органи поєднували функції, несумісні з погляду належного врядування.

В основу вдосконалення структури органів виконавчої влади було покладено ідею реорганізації виконавчих органів за функціональною ознакою та ідею ієрархічності центральних органів виконавчої влади.

Насамперед необхідно було розділити функції стратегічного та оперативного державного управління. Було виділено чотири типи функцій: формування політики та прийняття нормативно-правових актів, контроль та нагляд, управління державним майном, надання адміністративних послуг.

Ці функції закріплювались за трьома типами виконавчих органів: федеральне міністерство, федеральна служба, федеральне агентство.

Федеральне міністерство – федеральний орган виконавчої влади, який здійснює функції із формування державної політики та нормативно-правового регулювання. Міністерство не може здійснювати контрольні функції і управляти державним майном.

Федеральна служба – федеральний орган виконавчої влади, який здійснює функції з контролю та нагляду, а також спеціальні функції в галузі оборони, державної безпеки, захисту і охорони державного кордону, боротьби із злочинністю, суспільної безпеки.

Федеральне агентство – федеральний орган виконавчої влади, який здійснює функції з надання державних послуг, управління державним майном та правозастосовчі функції, окрім функцій контролю та нагляду.

Ідея ієрархічності втілилась у підпорядкуванні більшості агентств та служб відповідним міністерствам.

Всі ці ідеї стали основою Указів Президента Російської Федерації № 314 від 09.03.2004 р. “Про систему і структуру федеральних органів виконавчої влади” та “Питання структури федеральних органів виконавчої влади” № 649 від 20.05.2004 р. і положень про окремі федеральні органи виконавчої влади. Органи виконавчої влади інших організаційних форм, аніж вище названі, ліквідовувались.

Але вже через декілька років було відновлено державні комітети, а також чітке розмежування функцій відбулось тільки на папері. Зокрема функції контролю все ж залишились за окремими міністерствами.

Отже, послідовно провести ідею розмежування функцій, скорочення типів організаційних форм органів виконавчої влади та стандартизацію органів виконавчої влади не вдалось.

Досвід зарубіжних країн показує, що в процесі здійснення адміністративної реформи не тільки відбувалось розмежування функцій стратегічного і оперативного управління, але й проводилась деконцентрація і децентралізація. В Російській Федерації покищо якщо і відбувся перерозподіл функцій, то він не вийшов за межі органів виконавчої влади.

Окремо потрібно наголосити на недоліках змісту нормативних основ системи і структури федеральних органів виконавчої влади, зокрема нечіткості формулювань, неясності використовуваних термінів [3].

2. Проблема вдосконалення управлінських процедур.

До завдань, що належать до процедурної адміністративної реформи, можна зарахувати:

1. Впровадження в органах виконавчої влади методів і процедур управління за результатами.

Управління за результатами передбачає розробку показників ефективності, показників результативності та персональну відповідальність посадових осіб і державних службовців за вирішення поставлених завдань.

2. Розробка стандартів державних послуг, які надаються органами виконавчої влади.

Впровадження стандартів державних послуг передбачає здійснення певних кроків, зокрема створення та ведення переліку державних послуг, розробка стандартів державних послуг, впровадження сучасних комунікаційних технологій для надання державних послуг у режимі on-line, налагодження зворотного зв'язку із споживачами державних послуг для підвищення їх ефективності.

3. Регламентация процедур діяльності органів виконавчої влади.

Для регламентації процедур діяльності органів виконавчої влади було розроблено впроваджено значну кількість регламентів: регламенти федеральних органів виконавчої влади, адміністративні регламенти виконання державних функцій, регламенти взаємодії федеральних органів виконавчої влади, регламенти здійснення окремих управлінських завдань, посадові регламенти державних службовців.

4. Підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади і громадянського суспільства.

Ефективність взаємодії органів виконавчої влади і громадянського суспільства залежить від прозорості діяльності органів виконавчої влади та забезпечення доступу громадян до інформації про діяльність того чи іншого органу виконавчої влади.

5. Модернізація інформаційного забезпечення органів виконавчої влади.

Вирішення завдання модернізації інформаційного забезпечення діяльності органів виконавчої влади передбачає створення системи моніторингу процесів управління за результатами, якості надаваних послуг, показників результативності діяльності органів виконавчої влади [4].

Підсумком правового врегулювання управлінських процедур мало б бути:

- скорочення термінів надання громадянам та організаціям державних послуг;
- зменшення кількості документів, які подаються громадянами для отримання певних державних послуг;
- встановлення вичерпного та і чіткого переліку підстав для відмови у наданні державних послуг;
- чітка регламентація процедури надання державних послуг;
- широке використання сучасних інформаційних та комунікаційних технологій;
- створення механізмів досудового оскарження рішень, дій і бездіяльності посадових та службових осіб;
- підвищення персональної відповідальності посадових осіб за дотримання адміністративних процедур [5].

В зарубіжних країнах питання правового регулювання адміністративних процедур мають визначальне значення і, як правило, врегульовуються законами. В Російській Федерації регламенти та інші нормативні акти процедурного типу мають швидше технологічне спрямування і їх дотримання не є на належному рівні.

3. Проблема створення комплексної нормативно-правової основи державної служби.

Ця проблема в Російській Федерації вирішується, як і в зарубіжних країнах, шляхом прийняття нового законодавства про державну службу. Але це лише перший крок, оскільки комплексність передбачає також прийняття значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, більшість із яких так і не прийнята.

Впровадження інституту конкурсного відбору на державну службу само по собі є позитивним явищем, але наявність великої кількості винятків із цього правила нівелює його позитивний бік.

Ключовою метою правового регулювання державної служби є усунення конфлікту інтересів на державній службі та вирішення етичних проблем через прийняття кодексу поведінки державних службовців.

Проблемою Російської Федерації у цьому питанні є незавершеність перетворень.

4. Проблема перерозподілу повноважень між рівнями публічної влади.

В зарубіжних країнах, у відповідно до принципу субсидіарності, функції публічного управління передавались на регіональний та місцевий рівень із метою підвищення якості надаваних публічних послуг і наближення їх до споживачів.

В Російській Федерації здійснення аналогічних заходів матиме зміст тільки при наявності у регіональних і місцевих влад відповідних матеріальних, фінансових та кадрових ресурсів для реалізації цих повноважень. Вирішення цього питання є проблематичним, оскільки повноваження, передані на регіональний і місцевий рівень, вирішуються винятково за рахунок субвенцій.

Ключовим завданням адміністративної реформи в Україні є вдосконалення інституційної структури та системи органів виконавчої влади. У 2010 р. Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085/2010 від 09.12.2010 р. започатковано системну реформу державного управління.

Необхідність проведення реформи виникла із низки наболілих проблем:

1. Невідповідність інституційної структури державного управління рівню розвитку суспільних відносин, потребам громадян, бізнесу, національним інтересам України.

2. Відсутність стабільного політично нейтрального корпусу державних службовців, професійна підготовка яких відповідала б сучасним вимогам.

3. Наявність неврегульованого конфлікту інтересів як на рівні окремих державних службовців, так і на рівні інституцій.

4. Низькі якість, доступність та прозорість надання адміністративних послуг.

Основою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади в Україні було покладено ті ж принципи: функціональний та ієрархічності. На відміну від Російської Федерації, яка визначила лише три типи центральних органів виконавчої влади (міністерство, агентство, служба), в Україні визначались п’ять типів центральних органів виконавчої влади:

1) міністерство – центральний орган виконавчої влади, що здійснює функції з формування державної політики та нормативно-правового регулювання;

2) державна служба – центральний орган виконавчої влади, що здійснює функції контролю та нагляду, а також надання адміністративних послуг;

3) державна інспекція – центральний орган виконавчої влади, що здійснює функції контролю та нагляду;

4) державне агентство – центральний орган виконавчої влади, що здійснює функцію з управління державним майном;

5) національна комісія – колегіальний центральний орган виконавчої влади, що здійснює функції із встановлення цін та тарифів на монопольних ринках.

Російська Федерація не змогла на сто відсотків звести систему органів виконавчої влади до сукупності лише трьох видів органів, поступово були відновлені державні комітети. В Україні ж від самого початку збереглися адміністрації, фонди, комітети.

З огляду на те, що в Україні системна адміністративна реформа лише започаткована, а в Російській Федерації вже підводять певні підсумки, можна спробувати виділити проблеми адміністративної реформи в Російській Федерації, щоб уникнути їх в Україні:

1) не вдалось втілити ідею розмежування функцій між органами виконавчої влади (формування державної політики, нормативно-правове регулювання, нагляд і контроль, управління державним майном, надання адміністративних послуг);

- 2) не вдалось провести децентралізацію і деконцентрацію державного управління, як ключового елемента адміністративної реформи;
- 3) не вдалось задовільно вирішити на законодавчому рівні врегулювання процедур взаємовідносин між органами виконавчої влади і фізичними та юридичними особами;
- 4) не досягнуто суттєвого прогресу в питаннях запобігання та протидії корупції;
- 5) проведення адміністративної реформи було започатковане без належної науково-теоретичної бази, відповідних наукових розробок;
- 6) не вдалось досягнути належного рівня прозорості в діяльності органів виконавчої влади.

Так як державне управління в Російській Федерації та в Україні формувалось на спільній радянській спадщині, завдання адміністративної реформи в Російській Федерації і в Україні аналогічні, принципи реорганізації центральних органів виконавчої влади однакові в Російській Федерації і Україні, то використання досвіду адміністративної реформи в Російській Федерації є доцільним.

Література

1. Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации / отв. ред. А. Б. Логунов // Аналитический вестник [Текст]. — 2006. — № 22. — С. 59.
2. Административная реформа в Российской Федерации: проблемы реализации [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://hse.ru/data/944/627/1233>.
3. Лексин И. В. Трансформация системы федеральных органов исполнительной власти в 1992 – 2006 гг. / И. В. Лексин // Вестник Московского университета [Текст]. — 2006. — № 4. — С. 9. — (Серия 21. Управление (государство и общество).
4. Административная реформа в Российской Федерации: проблемы реализации...
5. Нарышкин С. Е. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева // Журнал российского права [Текст]. — 2006. — № 5. — С. 4. — Режим доступа : http://www.juristlib.ru/book_3099.html.

B. Shevchuk

ADMINISTRATIVE REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION: LESSONS FOR UKRAINE

The content, the main components and issues of administrative reform in the Russian Federation are considered and the possibility of using this experience in administrative reform in Ukraine.

Key words: administrative reform, the executive, the system of central executive bodies.