

# ВІСНИК ЦЕНТРУ®

## Україні досі потрібна адміністративна реформа

*Радянський принцип урядування, який дістався Україні у спадок від СРСР, виявився непридатним для вирішення нових завдань трансформації суспільства та демократичного управління. Спроби реформувати систему ухвалення державних рішень в Україні досі не принесли відчутних результатів. Перетворення центральних органів виконавчої влади на аполітичний інструмент розроблення та впровадження державної політики залишається завданням для нового президента України*

В Україні, через тринадцять років після здобуття незалежності, нереформована державна машина досі нездатна працювати з викликами нової політичної реальності. Створення інституційної спроможності для демократичної політичної системи дотепер замінюють декларуванням ідеологічних принципів демократії: чиновників закликають до чесності, а владу – до прозорості. Жодна консультативна або виконавча установа ще не поставила завданням впровадити основні зміни, необхідні для підтримання нової демократичної системи управління, а саме:

- трансформацію управлінського апарату таким чином, щоб він міг виконувати нову роль у наданні послуг своїм громадянам, інформації про наслідки його рішень і повну публічну прозорість та в управлінні обмеженими державними ресурсами під тиском уже легітимних, але відмінних і суперечливих груп інтересів;
- встановлення зразка співіснування для виборних органів місцевого самоуправління та центральної влади, який важко було навіть уявити за радянських часів;
- створення незалежної судової системи.
- він має вирішити дилему, яку неможливо вирішити: сконцентрувати більше влади, щоб проштовхувати стратегічні рішення й водночас віддавати повноваження, провадити децентралізацію та почути кожен голос;
- будь-який демократичний уряд працює під постійним тиском законних груп інтересів, які іноді відверто жорстоко конкурують і постійно перетягують виборних посадових осіб у протилежних напрямках упродовж усього процесу вироблення рішень;
- він повинен мати спроможність нав'язувати збитки впливовим групам;
- він мусить бути здатним трансформувати себе: від підлабузювання до надання послуг своїм громадянам;
- він має розробляти стратегічні рішення, що стосуються постійно обмежених державних ресурсів під рішучим тиском легітимної конкуренції за ці ресурси серед центральних органів державної влади;
- він повинен сконцентрувати достатньо влади для підтримки стабільної політики настільки довго, щоб вона почала давати результати.

### Що таке ефективний демократичний уряд?

Аби бути ефективним, демократичний уряд має справу з викликами, що радикально відрізняються від тих, які постають перед тоталітарним урядом, що тримає всю владу та повноваження в одній руці:

### Невдалі спроби реформування

Спроба створити управлінські структури, які спираються на засади професіоналізації державної служби та встановлення формальних і прозорих відносин з політиками, закінчилася поразкою. Урядові так і не вдалося розподілити політичні та адміністративні

### Колишній посол США про можливі наслідки нечесних виборів

Виступаючи на конференції, що відбулася в МЦПД 5 жовтня 2004 року, Роберт Гантер, колишній посол США в НАТО, а тепер президент Асоціації атлантичного договору, головний розробник концепцій “нового НАТО” та співавтор проекту “Партнерство заради миру”, озвучив своєрідний прогноз щодо майбутнього України залежно від того, наскільки прозоро та демократично буде проведено вибори президента.

“Якщо вибори визнають демократичними, не залишиться сумнівів у належності Україні місця в європейській спільноті. Закономірно збільшаться інвестиції в країну, оскільки українській владі та суспільству довірятимуть. Тоді Україна зможе посилити свій вплив на міжнародну спільноту. Якщо ж вибори не відбудуться належним чином, Україна втратить повагу багатьох країн, через те що не змогла досягти успіху на шляху розбудови демократії. Відтак ви матимете можливість поглиблювати партнерство не із Заходом, а тільки зі Сходом. Однак водночас ви втратите повагу і східних сусідів”. Утім, дипломат висловив упевненість у тому, що Україна зробить правильний вибір не в значенні того чи іншого кандидата, а в способі проведення виборів. Роберт Гантер зазначив, що має враження: в Україні є “глибоке сильне бажання провести чесні вибори”. Він також наголосив, що вирішувати, хто буде президентом України — справа українців, і “ніхто не має права давати вказівки з цього приводу”.

*Роберт Гантер перебував у Києві на запрошення Атлантичної Ради України, Ліги Україна – НАТО та Міжнародного центру перспективних досліджень.*

функції ні ідейно, ні організаційно, ні кадрово, ні в наявному документообігові. Свідченням цього є невдалий експеримент зі створення інституту державних секретарів, які мали реалізувати остаточний розподіл політичних та адміністративних функцій уряду. Цю систему було запроваджено в травні 2001 року, але вона не була забезпечена інституційною спроможністю: не було розроблено чітких процедур, стандартів і навичок. Не було проведено жодного відповідного навчання для тих, хто посідає найвищі посади, аби запровадити якісно нові навички, знання й досвід. Міністри так і не змогли стати політичними гравцями, яких обслуговує апарат міністерств та які змогли б інформувати міністерства. Таку модель практикував уряд Віктора Ющенка в "ручному" режимі, але вона не змогла пережити відставку самого Ющенка.

Досвід останніх чотирьох років викрив хиби в управлінні адміністративною реформою. Упродовж усього часу не було створено єдиного центру, відповідального винятково за перебіг адміністративної реформи. Усі спроби уряду розглядати питання реформування як додаткової функції чи навантаження на окремих вищих посадових осіб закінчилися поразкою. Окрім цього були відсутні:

- середньостроковий стратегічний план реалізації адміністративної реформи;
- відповідне забезпечення процесу реформування системи державного управління бюджетними коштами та людськими ресурсами;
- урядова інформаційна кампанія, яка поінформувала б усіх учасників цього процесу і громадянське суспільство загалом про напрями та суть здійснюваних заходів.

Остання, але не менш важлива проблема адміністративної реформи в Україні – те, що вона ніколи не була спрямована на створення машини для вироблення та координації політики. Не було розвинуто жодного критерію для того, щоб вимірити ефективність державної системи вироблення рішень, наприклад:

- спроможність виробляти політику, яка не має правових або змістовних хиб, є економічно ефективною та не суперечить іншим політичним рішенням;
- спроможність виробляти політику, придатну з погляду бюджету;
- спроможність забезпечувати виконання рішень.

## Рекомендації

1998 року затверджено Концепцію проведення адміністративної реформи, яка донині залишається основним документом, що визначає головні напрями реформування системи державного управління в Україні. Згідно з положеннями концепції, мета адміністративної реформи – створення державної машини, яка буде спроможна адекватно та ефективно реалізовувати вимоги, що їх громадянське суспільство висуває державі, та забезпечувати суспільні потреби й інтереси. Відтоді, як було запроваджено Концепцію реформування системи державного управління, не було ані виконано, ані змінено напрямів реформи, які вона визначала:

- переміщення ролі управління державою з простого економічного управління в бік ініціювання та вироблення державної політики;
- впровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод людини та надання державних і громадських послуг;
- перетворення державної служби на незалежний аполітичний інститут, спроможний ефективно реалізовувати державну політику;
- збільшення громадської участі в процесі формування та впровадження державної політики, створення системи громадського контролю за функціонуванням органів виконавчої влади через інститути прямої парламентської демократії.

Концепція проведення адміністративної реформи ефективно створила жваве публічне обговорення. Ціла низка фахівців пишуть книжки й дисертації, організують дискусії на цю тему. Уже є ustalені чемпіони цієї реформи в уряді і серед політиків, і серед бюрократів, і в опозиції, і в середовищі неурядових організацій. Крім того, з'явилася однастайна згода щодо хиб реформи, які необхідно усунути.

Наші рекомендації новому президенту України містять:

- розроблення нової стратегії для реформування системи державного управління через перегляд концепції, зміцнення її сильних сторін та усунення слабких, мобілізації консенсусу серед головних прихильників реформи та створення національної підтримки;

## Чому зросли ціни на м'ясо

На думку експертів МЦПД Євгенії Ахтирко та Людмили Котусенко, підвищення цін на м'ясо зумовлене не лише збільшенням попиту на нього внаслідок зростання доходів населення, а й передусім скороченням пропозиції м'яса. Виробництво м'яса за січень–серпень 2004 року скоротилося на 3,9% проти відповідного періоду минулого року. Як наслідок, сільгосппідприємства зменшили реалізацію худоби та птиці за вісім місяців поточного року порівняно з відповідним періодом минулого року на 7,7%, а ціни реалізації зросли відповідно на 48,4%.

Зменшення виробництва м'яса 2004 року зумовлене скороченням поголів'я худоби, зокрема внаслідок зернової кризи 2003 року. Не маючи достатньо коштів на утримання худоби та збільшення поголів'я, виробники вдавалися до його вирізання, що зумовило 3,5% зростання виробництва м'яса порівняно з 2002 роком. Проте 2004 року виробники обережніше ставляться до вирізання, приділяючи більше уваги вирощуванню поголів'я з огляду на кращий врожай. Це зумовлює скорочення пропозиції м'яса.

На думку експертів МЦПД, ситуація з поголів'ям може стабілізуватися не раніше весни–літа 2005 року. Тоді ж варто очікувати і деякого зниження цін на м'ясо.

- концентрацію зусиль на інституційній спроможності для управління змінами;
- визначення інституційних критеріїв для головних базових спроможностей, які необхідно розвинути (управління та контроль за державними фінансами, умови та інфраструктура для інвестицій, вироблення й координація політики та механізми управління змінами, державна служба на демократичних засадах);
- переконання донорів, що краще сконцентруватися на передачі інституційного досвіду щодо вступу до Європейського Союзу у форматі навчання європейським чиновником українського ("twinning"), а не через індивідуальні консультації щодо політики.

*Підготувала Віра Нанівська для ПРООН. (Подано зі скороченнями, повний текст доступний за адресою: [www.icps.kiev.ua/library/show.html?6](http://www.icps.kiev.ua/library/show.html?6)).*

**вісник центру** є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо ви хочете бути внесеним до списку розсилання бюлетеня, надішліть інформацію про себе на адресу: [marketing@icps.kiev.ua](mailto:marketing@icps.kiev.ua), тел.: (044) 236-5464, факс: (044) 236-4668. Архів **вісника центру** зберігається за адресою <http://visnyk.icps.kiev.ua/> Редактор **вісника центру** Євген Шульга ([shulha@icps.kiev.ua](mailto:shulha@icps.kiev.ua)), тел.: (044) 236-4477. Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.