

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів

Ю. В. Ковбасюк, В. В. Голубь

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ
РЕФОРМИ “ЗАМОЖНЕ СУСПІЛЬСТВО,
КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНА
ЕКОНОМІКА, ЕФЕКТИВНА ДЕРЖАВА”**

Навчально-методичні матеріали

**Київ
2013**

*Схвалено Вченою радою Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
(протокол № 1 від 28 лютого 2013 р.)
та Науково-методичною радою Національної академії державного управління
при Президентіві України (протокол № 36 від 16 квітня 2013 р.)*

Автори :

Ю. В. Ковбасюк, доктор наук з державного управління, професор, президент НАДУ, заслужений економіст України;

В. В. Голубь, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ.

Упорядник

О. В. Жур, головний спеціаліст відділу програмного забезпечення та інноваційних технологій Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ.

Рецензенти :

В. А. Гошовська, доктор політичних наук, професор, директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ, заслужений працівник народної освіти України;

Р. В. Войтович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри філософії і методології державного управління НАДУ.

Ковбасюк Ю. В.

К56 Модернізація державного управління та децентралізація влади в контексті реалізації реформи “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : навч.-метод. матеріали / Ю. В. Ковбасюк, В. В. Голубь ; упоряд. О. В. Жур. – К. : НАДУ, 2013. – 56 с.

Навчально-методичні матеріали підготовлено в межах Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, які здійснюють навчання в Національній академії державного управління при Президентіві України.

Висвітлено основи модернізації державного управління та децентралізація влади в контексті реалізації реформи “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

Призначені для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, а також для професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади в системі підвищення кваліфікації.

УДК 35:005.591.6](076)

*Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ
при Президентіві України для осіб, зарахованих до Президентського кадрового
резерву “Нова еліта нації”.*

ЗМІСТ

Вступ	4
1. Сучасна держава і політика програмних модернізаційних змін	5
2. Політико-адміністративні реформи в контексті процесів децентралізації	15
3. Складові ефективної держави та перспективи її розвитку в Україні	26
Висновки.....	37
Список використаних джерел	40
Додатки	43

ВСТУП

Стратегія суспільних реформ в Україні, модернізація державного управління та децентралізація влади у контексті реалізації програми економічних реформ “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” під патронатом Президента України В.Ф. Януковича можна визначити як системну перебудову, орієнтовану на якісні зміни як в цілому, так і в кожному компоненті держави та її складових. Вона принципово відрізняється від вдосконалення, оскільки останнє зорієнтоване на поліпшення кількісних параметрів окремих компонентів.

Необхідність в сучасних умовах модернізації, а не просто вдосконалення державного управління, пояснюється як процесами модернізації українського суспільства, складовою якого є система державного управління, так і кризовим станом самого державного управління, вихід з якого не може бути забезпеченим маргінальними реформами.

З практичного боку основною системною проблемою, яка має бути вирішена у сфері політико-адміністративної взаємодії в процесі здійснення модернізації державного управління, є нормативне та структурно-функціональне відображення фактора підпорядкування функціонування політичних органів держави ритмам виборчих кампаній та коливанням громадської думки, яке тепер закладено в політико-адміністративну систему сучасної України і породжує досить незвичну для українського досвіду державотворення нестабільність структур політичного керівництва, яка поєднується з відносно стабільним характером адміністративних інституцій держави.

Оптимізаційні механізми реалізації реформ у сучасній Україні варто розглядати у наступних аспектах: а) в контексті внутрішнього функціонування кожного із центральних органів державної влади; б) відносин центральних органів між собою та об'єднання їх у цілісну ефективну діяльність верхніх ешелонів державного апарату країни; в) взаємодії центральних органів із регіональними політико-адміністративними структурами державної влади.

Специфіка сучасного стану розвитку українського суспільства, обумовлена процесами соціальної трансформації, що одним із аспектів соціальної модернізації з усіма притаманними їй властивостями. Передусім мова йде про зміну традиційних структур управління і стилів політико-управлінської діяльності на всіх рівнях соціальної ієрархії, зміни суб'єктно-об'єктних відносин в системі політичного управління, руйнування традиційних структурних механізмів соціальних зв'язків і ціннісно-нормативної системи, деформації усталеного сприйняття соціального простору.

1. СУЧАСНА ДЕРЖАВА І ПОЛІТИКА ПРОГРАМНИХ МОДЕРНІЗАЦІЙНИХ ЗМІН

Ідея модернізаційних змін у суспільстві пов'язана із якісною еволюцією державно-політичних, економічних, соціокультурних, психологічних чинників в інституційному та функціональному аспекті, передусім вдосконалення механізмів економічного і соціального розвитку, а також формування і діяльність політичних інститутів. Процес модернізаційних перетворень є системним, що торкається усіх сфер суспільного життя – економічної, політичної, правової, соціокультурної, але в основі завжди варто розглядати політичні фактори, політичну волю владної еліти і готовність суспільства до інноваційних якісних змін.

Модернізація політико-адміністративних структур, правових інститутів не може бути реалізована окремо поза модернізацією всього суспільства і повинна розглядатися як системні суспільні перетворення. Основною ідеєю політичної модернізації є підвищення ефективності влади, раціоналізація діяльності владних інститутів, політичної системи суспільства, ефективна система виборів у легальному правовому полі. У цьому аспекті аналізуючи ситуацію з перехідними суспільствами, особливо з пострадянськими, до яких відноситься і Україна варто розділяти процеси, що відбуваються у напрямку модернізаційних перетворень, виходячи з того, що може бути часткова модернізація (окремих сфер, інституцій, лібералізація режиму, яка може мати відворотний характер) і може бути системна модернізація всіх сфер суспільного життя, держави як політичного інституту, коли змінюються економічний і політичний уклад, лібералізується економіка, змінюються суспільно – політичні цінності, норми і правила повсякденного життя.

Модернізаційні зміни у країні мають бути спрямовані на регулювання суспільних відносин у такій спосіб, що відповідає запитам і потребам суспільства, у напрямку встановлення стабільного порядку, регулювання політичних відносин, запровадження механізмів, спрямованих на сталий суспільний розвиток, прогресивну політичну динаміку, налагодження ефективної взаємодії влади і інституцій громадянського суспільства.

У науковій літературі разом із терміном “політична модернізація” використовується термін “політичний транзит”, який більш чіткіше намагається визначити критерії і фактори переходу від суспільства традиційного до сучасного. Д.Ростоу пропонує розрізняти за “генетичним” і “політичним” підходами політичні трансформації, трактувати більш широко теорії політичної модернізації, а не тільки як перехід до сучасного суспільства. На думку Д.Ростоу варто приділяти серйозну увагу факторам саме політичної динаміки, аналізу впливу різних політичних сил на процеси модернізаційних змін, адже фактори, що забезпечують стабільність демократії не обов'язково рівнозначні тим, що викликали наявну форму політичної системи, при аналізі демократичних перетворень і поясненні нових змін, що відбуваються у суспільстві необхідно проводити розмежування між її функціонуванням і генезисом [23, с. 5].

Класичний підхід до змістовних характеристик модернізації за С.Хантингтоном базується на тому, що модернізаційний процес є комплексним, не зводиться до домінування окремих сфер, аспектів суспільного і державного життя і передбачає кардинальні соціальні зміни в усіх суспільних інститутах, відносинах, системах і структурах суспільства.

Модернізація розглядається саме як системний революційний процес, якій охоплює все суспільство, при цьому зміни в одному елементі, структурі системи обов'язково викликають зміни в усіх інших, т.зв. "ланцюжковий ефект", що зачіпає всі елементи цілісної соціальної системи – структурні, функціональні, змістовні, всі сфери суспільного життя – економічна, політична, соціокультурна, соціально – психологічна та ін.

Особливістю системних модернізаційних змін є те, що вона охоплює все суспільство і не може бути зведена до окремої частини, структури або складової суспільного життя. Найбільш складними є зміни у свідомості і ціннісних, аксіологічних пріоритетах. Серйозною проблемою, що перешкоджає ефективній модернізації є проблема конфлікту цінностей, що пов'язане з суттєвими змінами у ціннісних орієнтаціях основних соціальних груп, виникає потреба у засвоєнні нових демократичних цінностей, відповідно новим викликам часи і умовам життя – лібералізація економіки, формування демократичних інститутів влади, політичний і релігійний плюралізм, розвиток інформаційного суспільства, секуляризація і культурна різноманітність.

Л.Іноземців підкреслює, що у теорії під модернізацією розуміється сукупність процесів індустріалізації, урбанізації, секуляризації, формування системи представницької політичної влади, загальної освіти, посилення просторової і соціальної мобільності, що веде до формування сучасного суспільства. Всі ці процеси викликали дві хвилі соціальних змін у другій половині 20-го сторіччя. Перша хвиля (1960–1970 рр.) пов'язана з т.зв. рефлексивною модернізацією (соціальним лібералізмом), а для другої – з періода 80-х років характерно дерегулювання економіки, включаючи ринок праці [15, с.11].

У широкому сенсі модернізаційні процеси пов'язані з формуванням сильної, ефективної держави включаючи всі аспекти її розвитку – економічний, політичний, науковий, соціокультурний та ін. Важливу роль при цьому грають різноманітні фактори, у тому числі ознаки періоду спаду і стабільного розвитку, позитивна вплив деяких національних особливостей і традицій соціальної еволюції, вплив на суспільний розвиток ендегенних і екзогенних факторів, варіативність розвитку соціальних структур в умовах однієї системи, можливість перервності соціального розвитку і збільшення залежності результатів від реальних дій основних акторів [19]. У реалізації і гарантуванні невідворотності програмних модернізаційних змін важлива роль належить державі, але у демократичних державах відбуваються такі процеси взаємовпливу і взаємодії держави і суспільства, що вплив держави на різні сфери суспільного життя не має безмежного ресурсу, тому державу як систему політико-адміністративних органів треба розглядати з точки зору головного арбітра, менеджера, який повинен встановлювати законодавчо і нормативно

розроблені правила гри, гарантувати їх дотримання між всіма основними суб'єктами управлінської взаємодії.

Свого часу Т.Гоббс відмічав, що закони держави подібні до законів гри – все про що домовилися всі гравці не є несправедливим до будь кого з них, тобто говорячи про ефективні дії всіх суб'єктів, треба розуміти, що однією з головних умов успіху є дотримання вироблених правил “гри” і послідовна системна реалізація обраних шляхів і моделей розвитку.

Ф.Фукуяма акцентує увагу на тому, що створення сильної держави пов'язане з виникненням нових дієвих урядових структур і зміцненням діючих. На його думку основною тенденцією, що була характерною для світової політики в останні десятиріччя було критика великих урядів і спроба зміщення акцентів активної діяльності з державного сектора до приватного і до інституцій громадянського суспільства. Некомпетентні і слабкі уряди є джерелом серйозних проблем, особливо у транзитивних державах. Компетентність державних установ пов'язана з наступними аспектами їх діяльності: організаційне проектування і менеджмент; створення політичної системи; основи легітимності і комплекс структурних і культурних факторів [32, с.24].

На думку О.Валевського існують декілька чинників, що перешкоджають реалізації програми реформ з 2010 р. Передусім, йдеться про відсутність розгалуженої соціальної бази реформ, а практика реалізації реформаторських проектів, що від них виграє невеликий прошарок в українського суспільстві, натомість більшість суспільства їх не відчуває. Населення не бачить, що є реальні наслідки і результати боротьби з корупцією, поширенням монополізму і всевладдям чиновників. Як результат цього – в населення починає підтримувати антимодернізаційну риторику і антиреформаторські групи тиску.

Наступний чинник пов'язан з непослідовністю у реалізацію реформ – із заявлених у програмі переліку реформ лише ті реалізовувалися без затримки, що відповідали інтересам крупного бізнесу, наприклад, приватизація прибуткових промислових активів, централізація управління, списання боргів, а реформи, що були пов'язані з покращенням життя людей і підвищенням споживання не приділялось належної уваги.

На жаль соціально значущі програми часто приймаються під впливом зовнішніх факторів – пенсійна реформа, прагнення позбавити державу від надання населенню соціальних гарантій. Наслідком цього є формування сприятливого підґрунття для критики реформ, зменшення довіри до влади. Також О.Валевський відмічає, у реалізації реформ відсутність пріоритетів, що має прояв у тому, що у першому варіанті програми “Заможне суспільство...” було 18 напрямів масштабної програми реформування, згодом додано ще кілька напрямів, хоча у державі відсутня необхідна ресурсна база для реалізації великої кількості реформаторських проектів.

Проблемною зоною досі залишається великий рівень корупції, що серйозно блокує реформаторські імпульси, влада не може поставити заслін агресії інтересів великого бізнесу і корумпованого чиновного істеблїшменту. І останній, на думку вченого фактор – це те, відсутність соціального і

політичного діалогу в реалізації реформ, інформаційний супровід політики реформ не був ефективним діалогом зацікавлених учасників, а рішення дуже часто на практиці реалізовувалися за допомогою тиску і проштовхування вузько групових інтересів, а інтереси великого капіталу і вищого чиновництва мали серйозний вплив на прийняття важливих політико – управлінських і економічних рішень. Проблемними факторами є також вузька соціальна база підтримки політики реформ і невизначеність механізму відповідальності за впровадження реформ [1].

На загальносистемному рівні будь-які реформи що пов'язані з програмою вдосконалення управління в суспільстві повинна починатися з розв'язання центрального питання – функціонального й операційного збалансування структур політичного керівництва і державної служби. Без цього зміни в самих цих структурах (зміни в Конституції, адміністративна реформа) значного підвищення ефективності управлінської діяльності не дадуть.

Але розглядаючи зазначену проблему, важливо не залишати поза увагою той факт, що українське суспільство – це посттоталітарне суспільство. З цієї причини воно має нерозвинену управлінську інфраструктуру. Нерозвиненість ми тут розуміємо не як недостатню кількість структур управління, а як їхню функціональну обмеженість і недиверсифікованість. У політико-управлінському плані для українського суспільства основною проблемою є вибір форм політичного керівництва державною службою. На сьогодні найактуальнішим аспектом цієї проблеми є визначення механізмів формування уряду і форм державно-політичного контролю за його діяльністю.

Період кінця двадцятого сторіччя демонструє процес переосмислення функцій політиків і бюрократів та пошук ефективних моделей їх взаємного співробітництва та інтеракцій з суспільством в багатьох індустріально розвинутих країнах, посилення тенденцій розвитку політико-адміністративних суб'єктів, визначення ефективних форм їх взаємодії з громадянським суспільством.

В цей період здійснюється пошук нових ціннісних імперативів і організаційних моделей взаємозв'язку політики і управління у системі державної влади, ефективні форми реалізації управлінських функцій держави. Фактично, йдеться про те, що управлінські функції сучасної держави, її здатність бути ефективною в аспекті реалізації визначених цілей і стратегій розвитку безпосередньо пов'язані з рівнем розвитку громадянського суспільства, їх спільної взаємодії у системі громадських взаємозв'язків і виробленні нових підходів щодо спільних дій у реалізації функцій публічного управління.

Успішність реалізації модернізаційних перетворень пов'язані з виробленням нових ідеологічних пріоритетів, суспільних цінностей, ідей, які мають ґрунтуватися на постулатах взаємної підтримки, спільності інтересів і цілей суспільного розвитку, важливим є і рівень довіри суспільства до владних інститутів. Держава, як основний суб'єкт реалізації стратегій модернізаційних змін, повинна встановлювати такі правила гри, які мають захищати інтереси всіх членів суспільства, окремого громадянина, але і також вміти запобігати

узурпації влади, використання її механізму і ресурсів корпоративними соціальними групами, лобіювання їх інтересів.

Важливим інструментом реалізації модернізаційних перетворень є система державного управління, що є різновидом соціального управління і яке як основну складову системи політико-адміністративних відносин доцільно розглядати в різних розуміннях кількох однотипних понять, що виділяють ті чи інші аспекти державно - управлінського впливу.

Системні складові і своєрідність державного управління визначається низкою властивостей. Передусім, це специфічний суб'єкт управлінського впливу, яким є держава як системне утворення. Наступні особливості пов'язана з основою здійснення управлінського впливу, якою є владні повноваження. З цієї точки зору державне управління є способом реалізації державної влади. По-третє, змістом, який визначається вирішенням загальних справ громадян, узгодженням їх дій та захистом загальних інтересів. По-четверте, методами реалізації, які значною мірою визначаються можливостями застосовувати організований примус з використанням спеціалізованих органів.

Визначення елементів політико-адміністративних взаємовідносин з точки зору їх системного взаємозв'язку ускладнюється тим, що одночасно функціонують різні поняття державного управління, що не може не викликати певних методологічних і практичних труднощів. За таких обставин варто конкретизувати, виділяти більш вузьких понять з усталеним розумінням їх змісту.

Передусім це поняття державно-адміністративного управління. Його доцільно використовувати саме для характеристики вузького, успадкованого з радянських часів, розуміння державного управління. Державно-адміністративне управління є різновидом державної діяльності з управління справами держави, в рамках якої практично реалізується виконавча влада, влада її органів та посадових осіб на всіх рівнях державно-адміністративного устрою. Державно-адміністративна влада дійсно здійснюється органами виконавчої влади і характеризується цілим рядом специфічних рис, які виділяють її в окрему сферу державного управління.

По-перше, це неперервний та оперативний характер діяльності. По-друге, це здійснення спеціалізованих функцій, що вимагають стандартних технологій виконання. По-третє, це встановлення юридично-функціональних режимів. По-четверте, це застосування заходів адміністративної відповідальності. По-п'яте, це наявність ієрархічно побудованого апарату управління. По-шосте, це наявність професійного персоналу (державної служби). По-сьоме, це адміністративна основа організації всієї управлінської діяльності [3, с. 15].

Як бачимо, державно-адміністративне управління значною мірою визначається адміністративною діяльністю органів виконавчої влади, проте до них не зводиться. Для більш чіткого розуміння відмінностей доцільно використовувати ще більш вузьке поняття – державне адміністрування. Ми згодні з тим, що під останнім можна розуміти практичну діяльність державних органів, технологічний процес підготовки, прийняття і здійснення управлінських рішень у сукупності методів та засобів, за допомогою яких вирішуються завдання

держави та її структур різного рівня, справляється прямий, систематичний і спеціалізований вплив органів управління на основі адміністративної відповідальності за виконання рішень [3, с. 16]. Сьогодні уже вживається термін “адміністрування”, підкреслюючи технологічно-процедурну природу державного управління: “в сучасних умовах термін “адміністрування” в контексті діяльності уряду означає діяльність установ, механізмів і процедур виконання та здійснення урядових програм і політики” [4, с. 519].

Державне адміністрування найближче відображає практичну управлінську діяльність у сфері державного управління. Воно включає сферу практичної діяльності державних органів, закладів, посадових осіб і особливий різновид діяльності у сфері державної служби, особливе мистецтво, що набуваються професіональними управлінськими знаннями, досвідом, талантом.

Для характеристики окремих компонентів державного управління варто використовувати саме три вищевказаних визначення. Це поняття “державне управління” в широкому розумінні як сфера соціального управління, що здійснюється державою із застосуванням легітимного примусу і являє собою вироблення та реалізацію державної політики, орієнтованої на забезпечення інтересів усього суспільства чи його окремих груп. Це поняття “державно-адміністративного управління” як сфери діяльності виконавчої влади та адміністративних структур інших гілок влади, позбавленої політичних функцій. Це поняття “державне адміністрування” як процедурно-технологічна сторона державно-адміністративного управління.

Певні межі державному управлінню встановлює система соціальних відносин, соціальна структура суспільства, де постійно відбуваються процеси боротьби та узгодження інтересів, часто ніяким чином не опосередковані державною владою. Такий соціальний вплив на державне управління виявляється і в тому, що останнє перебуває під соціальним контролем і не може вийти за певні рамки, після чого з’являється загроза руйнування самого соціального організму. Такі стохастичні механізми регулюючого впливу суспільства на державне управління цілком виправдані – адже саме значні прорахунки в державному управлінні звичайно й ведуть до руйнування соціуму.

Виокремлення у структурі державного апарату не тільки політичних та адміністративних рівнів, а й проміжних – політико-адміністративних рівнів – ставить питання про специфічні особливості цього рівня. Можна погодитись з думкою щодо розгляду змістового поля політико-адміністративного управління як політико-адміністративного менеджменту. Використання терміна “менеджмент” несе ширше смислове навантаження, оскільки, крім виконавчої діяльності, включає і діяльність організаційну, пов’язану з ефективним використанням людських, технічних та фінансових ресурсів [30, с. 23-34].

На наш погляд, певне значення для розуміння суті політико-адміністративного управління має термін “публічне управління”. Під останнім звичайно розуміють вплив суб’єкта управління на суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій та повноважень. Публічне управління, на відміну від державного,

звичайно розглядається в рамках політичної науки, що підкреслює його зв'язок з політичною складовою управління, у тому числі й державного. Публічне управління в рамках теорії державного управління доцільно розглядати як синтез управляючого впливу та гласної (публічної) взаємодії апарату державного управління і суспільства при прийнятті важливих для суспільства (населення, соціуму) рішень, дій; як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, в якій всі соціальні інститути, громадяни можуть виступати не лише в ролі об'єктів управління, а й суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади та управління. Ми згодні з такою точкою зору, що публічне управління – це управління суспільством разом із суспільством [3, с. 21].

Аналіз реалізації модернізаційних реформ у суспільстві буде неповним, якщо не звернути увагу на соціально-групові аспекти вдосконалення політико – адміністративної взаємодії. Груповим суб'єктом політичного керівництва в суспільстві є особлива соціальна група, яка має назву політична еліта. Саме в її руках концентрується найбільш вагома частина владних важелів і саме в її середовищі розгортається процес прийняття найбільш важливих політичних рішень. Інші елітні групи та масові рухи теж справляють суттєвий вплив на розробку та ухвалення політики, проте цей вплив завжди відіграє меншу роль, ніж діяльність такої порівняно невеликої в чисельному плані “зорованої меншості”, як політична еліта.

Керівна роль політичної еліти потребує також і особливої соціальної групи, яка б займалася реалізацією накресленої політики. Тому групова суб'єктність державно-адміністративного управління окреслюється в понятті “апарат державних службовців”, або бюрократія. З огляду на це проблема вдосконалення політико-адміністративної взаємодії може розглядатися як проблема взаємовідносин між цими специфічними соціальними групами.

Характер зазначених міжгрупових відносин далеко не завжди складається гармонійно і сприяє загальнодержавному благу. Подібні ускладнення часто завдають шкоди й корпоративному благу політичної еліти. Втрата контролю над бюрократією може призвести до послаблення владних позицій наявної в суспільстві політичної еліти, а то й взагалі спричинити її зникнення з історичної арени. Розлад у відносинах з політичною владою нерідко шкодить і благополуччю самих державних службовців. Різного роду моменти деградації відносин між політиком і чиновництвом мають до того ж численні негативні наслідки впливу на широкі верстви суспільства, на добробут народних мас. Взаємовідносини політичної та адміністративної влади характеризуються міцним, зберігаючий свій традиційний характер клієнтелізмом і наявністю небезпечної для демократичного розвитку тенденції політизації державної служби і “функціоналізації політики” [10, с. 15].

Усе це вказує на особливу актуальність наукового аналізу взаємовідносин політичної еліти і бюрократії. При цьому слід зразу ж відмітити і наявність досить багатої наукової традиції вивчення окреслених проблем як окремо одна від одної, так і осмислення їх взаємозв'язку. Однак, незважаючи на це, державна практика українського сьогодення, а також державна практика інших

країн свідчить про те, що наукові здобутки в сфері вивчення взаємовідносин між політичною елітою і бюрократією все ще відстають від суспільних запитів.

Осмислення феноменів політичної еліти та бюрократії настільки ж давнє, як і самі ці суспільні явища. Однак таке осмислення і в буденній свідомості, і в науковій думці мало фрагментарний і несистематичний характер. Уперше політична еліта і бюрократія як спеціальні предмети наукового вивчення стали привертати до себе увагу тільки в ХІХ ст. Так, бюрократія почала виступати як предмет спеціального наукового дослідження, починаючи з М. Вебера, а останніми десятиріччями значною мірою стала навіть популярною тематикою.

М. Вебер пояснював появу бюрократії як наслідок розвитку суспільства від феодального до капіталістичного, коли на зміну патріархальній середньовічній адміністрації прийшла організація бюрократичного типу. Така організація (за М.Вебером) має наступні головні характеристики: детальну нормативну регламентацію діяльності; документальну фіксацію й зберігання інформації та рішень; жорстку ієрархічність і субординацію в організаційних відносинах; добір кадрів за принципом компетентності.

Схожі ідеї розвивав В. Вільсон. Подібність їх концепцій говорить про те, що проблема осмислення феномена бюрократії поставлена на порядок денний самою логікою розвитку суспільства, а поява цих теорій була відповіддю на один і той же виклик часу. При цьому характерною рисою веберівських та вільсоновських поглядів був акцент передусім на позитивних, конструктивних аспектах явища бюрократії.

Але об'єктивна багатогранність і неоднозначність феномена бюрократії недовго примусила чекати і на появу концепцій, які б відтінили і негативні аспекти цього явища. Таке критичне осмислення бюрократії вперше в послідовній та яскравій формі з'явилося у К.Маркса і було підхоплено різного роду його послідовниками. У наукових аналізах бюрократії почали висвітлюватися такі її вади, як байдужість, надмірний формалізм, паперотворчість тощо. І якщо в трактуванні М. Вебера бюрократія була зразком найбільш ефективної організації, то в багатьох наукових роботах вона почала виступати як взірєць найбільш неефективного типу організації.

ХХ ст. можна, безумовно, назвати віком розквіту бюрократичних організацій. Пов'язано це із посиленням позицій держави в суспільстві, розширенням її функцій, що спричиняло до розростання бюрократичних апаратів та державного сектора практично у всіх розвинених державах світу. Більше того, у середині ХХ ст. були поставлені свого роду грандіозні історичні експерименти в державах тоталітарного типу стосовно доведення до крайньої межі бюрократизації суспільного життя. Та й у демократичних державах у цей час простежувалася тенденція до націоналізації промисловості, посилення державного регулювання економіки, розширення сфери соціального захисту. Потім тенденції до націоналізації поступилися зворотним тенденціям до приватизації, надання більшого простору дії ринкових механізмів порівняно з державним втручанням. Усе це створило величезний масив фактичного матеріалу для дослідника з проблем державного управління та політики.

Ефективність політико-адміністративного управління значною мірою залежить від того, наскільки збалансовані функції політичного керівництва і державної служби (вихід за рамки свого функціонального імператива веде до зниження ефективності управлінської діяльності) й наскільки розроблені механізми дають можливість для реалізації цих функцій (чітке проходження управлінських команд “по вертикалі” без обмеження свободи управлінського маневру виконавчих структур, чітка система контролю за виконанням рішень, наявність механізмів зворотного зв’язку тощо).

ГУДС на основі проведеного моніторингу ефективності діяльності органів державної влади сформувало “дерево проблем” у цій сфері. На думку дослідників, основні проблеми можуть бути окреслені наступним чином: по – перше, це – правове регулювання відносин у сфері державної служби, чітке розмежування політичних та адміністративних функцій, що призводить до залежності державних службовців – менеджерів від політичних змін, незахищеності від політичного впливу; по-друге, це низька інституційна спроможність – з неповною відповідністю органів державної влади покладеним на них функціям, що може бути джерелом дублювання функцій різними структурними підрозділами одного органу, що відповідають за суміжні сфери державного управління.

Відповідно, це призводить до штучного збільшення апаратів органів влади, марнотратство державних грошей і як результат – неефективна система державного управління, низька адаптованість до змін, неготовність працювати на результат і вдосконалювати власну діяльність.

Наступна важлива проблема пов’язана з низьким рівнем управління персоналом у системі державної служби, низькою конкурентоспроможністю на ринку праці, системою планування та оцінювання результатів діяльності, низьким рівнем відповідальності та неефективності роботи державних службовців, відсутністю прозорості при вступі на державну службу, навчання та кар’єрного росту державних службовців. Також, вказується на необхідність запровадження єдиної системи оцінювання результативності діяльності державних службовців та створення механізмів їх стимулювання [18, с. 5-8].

Відповідно, актуальною проблемою є політичне керівництво процесом реформування державної служби, оскільки практично в усіх цивілізованих суспільствах державна служба організована на основі спеціального законодавства, яке повинно бути і в Україні. Необхідно чітко законодавчо поділити систему управління країною на суб’єктному рівні з визначенням переліку посад, що належать до політичного рівня, і переліку посад, які належать до державної служби. Посади державної служби повинні бути позбавлені прямого політичного змісту (включаючи вимоги “політичної лояльності”) й розглядатися тільки з професійно-управлінської точки зору. Посади, пов’язані з політичним керівництвом, мають ґрунтуватися на політико-ідеологічній лояльності даному уряду та політичній відповідальності керівників, які обіймають ці посади. Законодавчо доцільно визначити все коло

осіб “політичних лідерів”, які підлягають відставці зі зміною влади, щоб дії нового уряду при зміні команди не були протизаконними.

Таким чином, важливою складовою модернізаційних змін у суспільстві є реформи у сфері державної служби, метою реформування якої є побудова сучасної правової держави європейського зразка. Державна служба у такій моделі держави забезпечує: законність політичних рішень, що приймаються; цілісність держави як інституту, тобто внутрішню безпеку держави; стабільне і безперервне надання громадянам публічних послуг, гарантованих державою [18, с. 56].

Світовий досвід показує, що існує розмаїття форм політико-адміністративної взаємодії, і вести мову про найбільшу ефективність якоїсь із них у відриві від конкретних умов та традицій розвитку суспільства буде недоречним. Однак, використовуючи методологію системного підходу, проблема політико-адміністративної взаємодії може розглядатися як основна проблема підвищення управлінської здатності суспільства на основі функціонального розподілу політико-адміністративної діяльності.

2. ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ РЕФОРМИ В КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Аналіз проблем, пов'язаних із централізацією та децентралізацією державного управління, має актуальність практично для будь-яких країн і в будь-які часи. Але в сучасній Україні такі питання знаходяться в центрі особливої уваги науковців та практиків. Про це свідчить навіть поверховий огляд публікацій, присвячених проблемам державного управління, але, попри наявність різноманітних підходів до багатьох аспектів цієї проблематики, безперечним фактом і першочерговим завданням нашого державного будівництва у контексті євроінтеграційного простору є саме посилення ролі децентралізації державного управління в сучасній Україні.

Причина цього криється в тому, що державні структури та традиції сьогоденної України успадковані нашою державою з тих недалеких часів, коли українське суспільство було складовою частиною Радянського Союзу. Для останнього була характерна надмірна централізація управління в усіх сферах суспільного життя, а в державному управлінні особливо. Вирішальною мірою зазначена обставина і слугувала одним із факторів, які спричинили втрату ефективності радянської державності та її розпад. По суті, історія Радянського Союзу становить свого роду яскравий природний експеримент у справі державотворення, який переконливо свідчив про недоцільність надмірної централізації державного управління.

На подібні висновки наштовхує і досвід інших країн, оскільки тенденція до посилення централізації, хоч дещо меншою мірою, була притаманна багатьом державам упродовж останніх століть. Як доречно зауважував П.Друкер, досить тривалий період зусилля держав так чи інакше були зосереджені на тому, щоб посилювати свій контроль над суспільним життям, розширювати та поглиблювати свій вплив на соціальні процеси та інститути. І все це супроводжувала віра, що за допомогою урядових програм можна покращати та удосконалити всі сфери суспільного життя, розв'язати всі болючі соціальні проблеми [5].

Розчарування в ідеї спасіння суспільства за допомогою держави, попри певні здобутки на цьому шляху, привело до пробудження тенденцій серед різних соціальних груп брати долю у власні руки і менше покладатися при розв'язанні проблем на державу. У практичному плані все це дістало свій вияв у формуванні того феномена, який тепер називають громадянським суспільством. Це також дало поштовх до того, щоб державне управління доповнити місцевим самоврядуванням та іншими формами децентралізації.

Така тенденція торкнулася багатьох країн, великою мірою Франції, оскільки в цій країні державне управління було особливо довго надміру централізованим. Та найбільше і найдовше децентралізації чинила опір радянська держава, поки сама не зійшла з політичної арени, ставши історією, а нові державні утворення, що постали на її уламках, не звернулися до ідеї децентралізації.

Іншою характерною особливістю системи державного управління за тоталітарних часів, яку треба викорінювати в практиці сучасного українського державного будівництва, була його надмірна політизованість. Принцип партійності пронизував усі щаблі управління і політичного забарвлення могла набувати практично будь-яке, навіть технічне завдання. При тому це стосувалося не тільки державних управлінців усіх рівнів, але й господарських керівників. Політичним якостям відводилося провідне місце в структурі професійної придатності будь-яких управлінців. Водночас практика політичної діяльності та державного управління високо розвинених країн говорить на користь обмеження ступеня політизованості державного управління та суспільного життя. Найпомітніших результатів у цьому напрямі на сьогодні досягнуто в системі британського державного управління. Від англійських державних службовців вимагається в їх роботі абстрагування від особистих політичних переконань, сумлінне виконання обов'язків, незалежно від того, якою партією уряд сформовано.

Така модель поведінки досить міцно вкорінена як у традиціях британського суспільства, так і в системі його правових норм. Саме достатній рівень політичної нейтральності чиновництва забезпечує стабільність демократичної системи, в основу якої, на відміну від авторитарних систем, покладена можливість частих змін корпусу політичних діячів, відповідно до трансформацій політичних оцінок, настанов та очікувань громадян. У протилежному ж разі, коли апарат державних службовців тісно пов'язаний з політичною верхівкою, зміна останньої буде спричиняти порушення неперервності поступального суспільного розвитку, появи криз в управлінні державою.

Тому нагальним завданням модернізації державного управління в сучасній Україні, орієнтованого на демократичні засади, є обмеження політизованості державного управління і встановлення оптимальної межі між політичним і адміністративним рівнями державного, а також оптимальна деполітизація всіх сфер суспільного життя сучасної України.

Дана проблема має, по-перше, правовий акцент, а по-друге – традиційний аспект. І останній, напевне, вимальовується в особливо складне завдання, оскільки політична нейтральність чиновництва не була в традиціях не тільки радянської доби, але й за більш ранніх часів, коли від чиновництва споконвічно вимагалася не політична нейтральність, а беззастережна відданість політичній владі.

Деполітизація та децентралізація є не просто паралельні процеси, а тенденції, які тісно пов'язані між собою. У загальному плані такий зв'язок можна окреслити у вигляді наступної гіпотези: чим більше політизованим є державне управління, тим більше йому притаманна централізація і, навпаки, чим більшою є міра обмеження рівня політичної заангажованості й посилення політичної нейтральності державного управління, тим більш характерною для нього буде децентралізація.

З'ясування зв'язку між процесами децентралізації і деполітизації логічно проводити з аналізу понять централізації-децентралізації державного управління та поняття політизованості та політичної нейтральності, а також

відповідних об'єктивних феноменів, які окреслюються цими поняттями. Попри всю звичність вищезазначених термінів у їх тлумаченні зберігається низка розбіжностей, на які необхідно звернути увагу.

З функціональної точки зору, передумови централізації та децентралізації управлінського процесу закладені в диференціації єдиної цілісної діяльності на функціонально спеціалізовані субпроцеси. Різними авторами виділяється різна кількість управлінських функцій. Найбільш часто у контексті таких класифікацій фігурують такі функції, як планування, контроль, розпорядча та організаційна діяльність, інформаційне забезпечення управління, прийняття рішень тощо.

Але, головним є те, що розподіл функцій в управлінських відносинах може бути різним. Той (чи ті), хто управляє можуть концентрувати більшу чи меншу кількість функцій у своїх руках і, відповідно, делегувати повністю або частково меншу чи більшу кількість управлінських функцій на додаток до виконавських тим, ким вони керують.

Якщо за керованими залишається тільки виконання, а виключно всі управлінські функції за керівниками, то ми маємо справу з високо централізованим управлінням. Якщо ж, наприклад, керівництво обмежується постановкою мети для своїх підлеглих, а планування досягнення цілей, контроль проміжних результатів залишає на їх розсуд, то тут вже спостерігається тенденція до децентралізації управління. І чим більше управлінських функцій виконавцям буде делеговано, тим вищим буде ступінь децентралізації управління.

У граничному своєму вигляді децентралізація набуває майже повної, а то й повної незалежності виконавця від управлінця. Але в останньому випадку це означає вже і зникнення самого управління. Тому децентралізація, як зрештою і централізація, є по своїй суті явищами не абсолютними, а відносними.

Процес децентралізації може торкатися взаємовідносин держави і суспільства в цілому, коли державний вплив на різні сфери суспільного життя зменшується і створює тим самим поле для включення процесів соціальної самоорганізації та самоуправління, які імманентно притаманні всім людським спільнотам.

Політична практика дала чимало прикладів того, що надмірне державне управління настільки ж може бути деструктивним явищем, як і недостатнє. Причина криється тут, як мінімум, у двох обставинах. Перша полягає в тому, що в складних соціальних системах надміру централізоване управління не спроможне ні достатньо повно і точно зібрати інформацію для ухвалення рішень, ні достатньо точно розрахувати результати свого управлінського впливу. Зате цей недолік можуть нерідко компенсувати механізми соціального самоуправління та самоорганізації. Друга обставина криється в тому, що надміру централізоване управління спричиняє деградацію, або недорозвиток механізмів соціальної самоорганізації та самоуправління, які могли б його адекватно доповнити.

Децентралізація може виявлятися і у контексті взаємовідносин між різними ієрархічними щаблями всередині самого державного управління, а також між центральними та місцевими органами, коли місцеві органи

наділяються більш розширеним колом управлінських функцій, які до того були прерогативою центру. Це, у свою чергу, ставить питання про те чи не передаються в процесі децентралізації від центральних органів до місцевих не тільки адміністративно-управлінські функції, але й функції політичного керівництва. Іншими словами, чи не збільшується при посиленні децентралізації політична вага місцевих органів.

Політика являє собою не що інше як окреслення напряму дій, чи утримування від них, створення концепції та програми практичних кроків щодо вирішення певних суспільних проблем. Політичне керівництво у широкому розумінні можна розглядати і як складову політичного процесу, і як різновид управління, що полягає насамперед у розробці політики діяльності певної спільноти, організації, державного органу тощо. При цьому політика торкається перш за все визначення ключових пріоритетів серед величезного розмаїття суспільних проблем і найбільш загального окреслення орієнтації на певні цінності та цілі. До цього може додаватися і найбільш загальне визначення засобів реалізації цих цінностей та цілей, планування шляхів та етапів їх здійснення, а також ухвалення на основі цього відповідних політичних рішень.

На апарат адміністративного управління в такому разі покладається завдання втілення в реальне життя накресленого напряму дій та прийнятих рішень. В інституціональному плані це передбачає відповідну будову ієрархічної піраміди державного апарату, у структурі якого, як добре відомо, політичний рівень охоплює вершину, а адміністративні рівні являють собою нижчі, підпорядковані щаблі. Тому здійснення виробленої наверху політики перетворюється у свого роду низхідний адміністративний процес. У контексті цього процесу вихідна політична програма загального характеру поетапно розмножується, розщеплюється і деталізується в окремі завдання, які все більше втрачають політичне забарвлення і все більше набувають спеціального та технічного характеру. Це створює свого роду об'єктивні передумови для деполітизації в роботі державних службовців.

Явища політизації і політичного керівництва не можна ототожнювати. Політизація має виконавську, політичне керівництво – управлінську сутність. Можна, навіть, припустити, що розширення та поглиблення політизованості апарату державного управління, як це було за Радянського Союзу, веде до звуження апарату політичного керівництва. Посилення ж політичної нейтральності чиновництва, як це спостерігається серед демократичних країн, створює можливість і необхідність у розвитку структур політичного керівництва як в якісному, так і в кількісному плані. Звичайно, таке розширення має свою межу, яку також переходити недоцільно.

Поняття “політизованість державного управління” та “політичне керівництво державним управлінням” потребують розмежування. Його можна вбачати в тому, що перше поняття стосується не стільки аналітичного, скільки ціннісного аспекту справи. Від державного службовця в політичній практиці демократичних країн вимагається тільки ціннісно-політична нейтральність відповідно до поставлених йому політичних задач, але потребується аналітична

та організаційна активність при впровадженні прийнятих політичних рішень. Тут потрібна свого роду позапартійна відданість політичним завданням і напружена активність щодо втілення їх у практичні результати.

У демократичному суспільстві політичне керівництво, як і державне управління, також децентралізується, унаслідок чого виникає плюралізм та багатопартійність. Це, у свою чергу, робить політичне керівництво в ціннісному плані досить динамічним явищем і подібне керівництво може бути ефективним тільки за умов усталення достатньо високого рівня політичної нейтральності державних службовців. Але тут задля об'єктивності слід взяти до уваги і те, що, принцип партійності, політичної відданості це значною мірою і міф, об який, зокрема, і спіткнулася радянська система. Зовсім безболісно більшість радянських чиновників та партійних функціонерів змінили своє політичне забарвлення і не стали захищати систему, відданість якій вони так свого часу показували. Тобто опора на принцип партійності, політизованості державного управління, насправді ненадійна опора, адже, як впливає із зазначеного вище, схильність до аполітичності, політичної нейтральності є в природі будь-якого чиновництва.

Традиція політичної нейтральності, що напрацьована в країнах з розвинутою демократією, – це свого роду раціональне використання справжньої природи чиновника, тобто відданість принципам бюрократії. Принцип же партійності від цього значно відрізняється, і рівень політичного керівництва у системі політико-адміністративної взаємодії не повинен себе тішити ілюзіями щодо можливості абсолютної відданості чиновництва. Політичне керівництво, навпаки, має чітко усвідомлювати обмеженість своїх ресурсів і враховувати те, що воно повинно досягати надійних політичних результатів, спираючись на ненадійну за своєю природою бюрократичну основу. Можливо це мав на увазі У.Черчіль, коли говорив про політику як про мистецтво можливого.

Парадигма політико-адміністративної взаємодії в умовах централізованого державного управління може бути окреслена такими характерними моментами. Перший полягає в тому, що політичні програми, які напрацьовуються на рівні політичного керівництва для спрямування апарату державного управління, тяжіють до максималізації повноти та докладності системи програмних приписів, мінімізуючи простір для творчого виконання накреслених завдань і вимагають точної виконавської дисципліни. Другий момент – це вимога примату ідеологічної відданості політичному керівництву, навіть якщо це йде не на користь справі й суперечить професійним аспектам діяльності службовця. При цьому чиновник повинен бути вже апріорі відданий будь-якій політичній програмі, спущеній політичним керівництвом, незалежно від її змістовної якості. Будь-які сумніви і будь-яка критика неприпустимі та розглядаються тут як святотатство.

Тому, незважаючи на повноту політичного програмування, в аналітичному плані таке політичне керівництво вимагає насправді значно менше інтелектуальних зусиль хоча б тому, що такого складного завдання, як переконання виконавців у доцільності та розумності політичної програми тут не стоїть.

Виконавці й так повинні вірити в її розумність. Якщо додати до цього ще й обставину щодо відсутності у політичного керівництва контексту конкуренції з пропозиціями опозиційних політичних структур, то спрощеність такого політичного керівництва виступає ще яскравіше. То ж не дивно, що з плином часу політичне керівництво, яке розвивається в подібних умовах, починає неухильно деградувати, а державний апарат у цілому стає неефективним.

Децентралізація державного управління вимагає трансформації такої парадигми в наступних аспектах. Перший аспект торкається того, що політичні програми, які розробляються політичним керівництвом для апарату державних управлінців, повинні мати більш загальний характер, залишаючи розробку деталей на творчий розгляд виконавців. При цьому міра загальності повинна бути вибрана оптимально щодо особливостей справи і творчих можливостей виконавців. Це значно складніше інтелектуальне завдання, ніж розробка докладної програми, розрахованої на механічне виконання.

Подібний характер керівництва підвищує вимоги як до самого політичного керівництва, так і до державного управління. До того ж творчо працюючий виконавець, як правило, нічого не сприймає на віру і повністю розкриває свій потенціал тільки тоді, коли він внутрішньо переконаний у розумності накресленої йому програми. Це вимагає від політичного керівництва робити зусилля щодо переконливості своїх програм, їх доцільності, розумності. Останнє посилюється також і умовами політичної конкуренції, в якій знаходиться політичне керівництво в будь-якій демократичній системі.

Другий аспект торкається переорієнтації з принципу політичної відданості державного службовця на принцип професіоналізму та професійної відданості справі. До цього слід додати ще один критерій відбору державних службовців – переорієнтацію з механічної дисципліни на творчий підхід, який, у свою чергу, підвищує вимоги до інтелектуального рівня політичного керівництва в нових умовах. Усе це приводить до того, що в умовах децентралізації структурам політичного керівництва набагато важче відстоювати право на існування і право на управління, що на практиці зумовлює високу “смертність” цих структур. Мається на увазі перш за все часта зміна урядів. З одного боку, це викликає стурбованість таким станом речей, а багато у кого навіть сумніви і зневіру щодо спроможності українського суспільства створити дієздатні структури політичного керівництва. З другого боку, саме жорсткість подібних умов дає можливість сподіватися, на те, що врешті-решт сформується власна ефективна культура політичного керівництва.

Проблема збалансування політико-адміністративної взаємодії є важливою і в регіональному аспекті, адже основною тенденцією розвитку державного управління у сучасному цивілізованому світі є його регіоналізація. У всіх документах і програмах розвитку європейського співтовариства скорочуються повноваження національних державних інститутів і зростає роль регіональних структур управління.

Це не тільки наслідок дії інтеграційних механізмів на європейському континенті, але й внутрішня логіка розвитку державного управління в

сучасному світі. Навіть держави з традиційно жорсткими унітарними механізмами управління все інтенсивніше розвивають процеси децентралізації, що робить практично мало відмінними функції регіонального управління в федеративних і унітарних державах. Розширення самостійності регіонів переносить проблему збалансування політичного керівництва і державної служби на регіональний рівень, який в управлінському відношенні зараз є не менш складним, ніж управління в центрі.

В українському суспільстві, попри успадкованій традиції унітарного управління, самостійність регіональних політичних еліт поступово зростає. У наукових дослідженнях дане політичне і управлінське явище, поки що ніяк не закріплене нормативно, отримало назву “позитивного сепаратизму”. Він особливо помітний у східних індустріальних регіонах, які володіють достатньою економічною могутністю і відповідно розвиненою економічною та політичною елітою. Наслідком “позитивного сепаратизму” є претензії регіональних еліт не тільки на господарчу автономію, але й на самостійну політичну значущість в українському суспільстві.

Посилення політичної складової владної взаємодії на регіональному рівні можливе за кількома напрямками.

По-перше, шляхом перерозподілу владно-управлінських повноважень у процесі реформ. Не тільки уряд, але й Президент делегує частину своїх повноважень керівникам облдержадміністрацій, які мають стратегічний характер на рівні регіонів. До речі, за своїми функціями і рівнем впливу на прийняття рішень, а також, згідно концепції адміністративного реформування, керівник облдержадміністрації є не просто державним службовцем, але й політичним діячем.

По-друге, у процесі розширення економічної самостійності регіонів, відсутність повномасштабного бюджетного фінансування, створення вільних економічних зон, розширення міжрегіонального співробітництва – ці та багато інших соціально-економічних процесів приводять до розширення не тільки економічної, але й політичної відповідальності регіональних керівників. Відповідальність передбачає і відповідні права, на які немає відповідного нормативного оформлення (у чому велика слабкість регіональних керівників).

По-третє, у процесі формування сучасного регіонального самоврядування його лідери спираються на самовизначення територіальних громад, і це надає їм самостійного значення як суб’єктів політики. На території регіону самоуправлінські структури, особливо у великих містах, де-факто виконують багато функцій політичного керівництва.

Важливою проблемою збалансування державного управління і політичного лідерства є чітке нормативне визначення функцій у цих сферах, включаючи і розмежування функцій структур державної влади і місцевого самоврядування. Розширення повноважень політичного керівництва на регіональному рівні як відбиток зростання економічної самостійності регіонів і процесу консолідації регіональних еліт може призвести до федералізації країни – якщо не де-юре, то де-факто.

Потрібно розробити чітку стратегію в цьому питанні залежно від цілей, які ставляться державним управлінням. Якщо управління буде зберігати свою монолітність, то необхідно розробити програму стримування політизації управління на регіональному рівні, цілеспрямованого перерозподілу функцій політичного лідерства і державного управління між центром і регіонами.

Важливо підкреслити, що з цієї точки зору необхідне органічне поєднання двох рівнів будь-якого суспільно-політичного процесу: по-перше, – автентичного, тобто того, що відповідає сутності людини, що служить його благу; по-друге, – критеріїв ефективності й використання цілей політичних систем та режимів.

Не викликає сумніву факт, що від ефективності регіонального управління та функціонування місцевої влади залежить ефективність дій всього державного механізму, передусім ступеня поєднання інтересів держави і місцевих спільнот. Місцеве самоврядування можна розглядати як результат децентралізації управління в державі та реалізації принципу субсидіарності, тобто наближення громадянина якомога ближче до процесу прийняття рішень, що свідчить про підвищення його рівня і значення в процесі управління. В цілому державно-управлінські відносини можна розглядати як соціальні, а саме – такі, що складаються між громадянами і державою з приводу всебічного задоволення потреб людини та її соціального захисту.

У процесі створення нової децентралізованої системи управління необхідним елементом є поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, урахування місцевої специфіки соціально-економічного, політичного і культурного розвитку. У такому складі місцеве самоврядування може розглядатися як важливий інститут публічної влади, елемент взаємозв'язку держави і суспільства. Соціальне управління завжди повинно відповідати соціальним інтересам політично-пануючих груп і об'єктивно зумовленим соціальним цілям, тому першочерговими є проблеми не технічної організації, а проблеми координації і з'ясування політичних цілей та інтересів. Це стосується як загальнодержавного рівня, так й окремих регіонально-адміністративних одиниць.

Відомо, що на регіональному рівні часто сприймаються управлінські цілі, завдання та дії лише як реалізація напрямів центральних політичних і адміністративних установ та органів. Але регіональне управління і місцеве самоврядування тоді буде достатньо ефективним, коли, по-перше, для їх якісного функціонування будуть створені на правовому, інституціональному й функціональному рівнях відповідні умови, а по-друге, політична влада буде втручатися в місцеві справи лише в обмежених випадках. Необхідно також активніше застосовувати ринкові інструменти управління й посилити вплив регіонів на зміст рішень, які приймаються центральними органами законодавчої та виконавчої влади.

Сучасне регіональне управління має бути спроможним до змін, чітко реагувати на провідні досягнення управлінської науки. Одним із нових акцентів у системі регіонального управління повинна бути командна робота, зміна

пріоритетів і формування нових підходів до структур управління – від пірамідальних (підпорядкованих) до горизонтальних.

Одним із напрямів є інституційні перетворення у реалізації політико-адміністративного реформування в Україні, які передбачають створення нової моделі організації діяльності адміністративних органів, заснованої на всебічній демократизації і децентралізації управління як цілісної системи, в якій кожний суб'єкт зосереджується на якісному вирішенні своїх власних завдань.

У практиці регіонального управління часто застосовуються дії, які не стимулюють розвиток місцевого самоврядування і розв'язання реальних проблем. Також гальмом у прийнятті відповідних рішень бувають суперечки між місцевими структурами виконавчої влади та представниками органів місцевого самоврядування. Тому одним із першочергових заходів у процесі реалізації адміністративної реформи є впорядкування системи адміністративно-територіальних одиниць, поступова децентралізація державного управління. Одним із напрямів регіонального управління повинно бути забезпечення керівництва політичними, економічними і соціальними процесами розвитку окремих регіонів й адміністративно-територіальних одиниць.

Але існуюча в Україні бюджетна система не забезпечує органам місцевого самоврядування належної фінансової допомоги. Тому одним із напрямів поліпшення діючої системи має стати структурна перебудова органів місцевого самоврядування і виконавчої влади. Це сприятиме ефективнішому забезпеченню реалізації регіональної політики на всіх рівнях. З економічної точки зору, – ефективне використання матеріального і науково-технічного потенціалу території; у соціально-політичній сфері – реалізація соціальних прав громадян, розробка комплексу заходів щодо забезпечення їх зайнятості, послідовний розвиток демократичних засад управління, упровадження методів найкращої політичної взаємодії з метою урахування різних суспільно-політичних інтересів й встановлення політичного компромісу та партнерства між різними суспільно-політичними рухами, органами місцевого самоврядування, регіональними елітами й структурами адміністративного управління.

Усі рівні регіонального управління повинні сприяти структурній перебудові регіонів й забезпечити ефективні використання економічного, науково-технічного та інтелектуального потенціалу територій. Хоча останнім часом все частіше у науковій літературі ставиться питання про зміни регіонального структурування політико-адміністративної системи України, але і інша точка зору, що будь-які різкі зміни адміністративно-територіального устрою можуть спричинити серйозні розбалансування та дезорганізацію в політико-адміністративній системі.

На наш погляд, радикальне регіональне політико-адміністративне переструктурування зараз не є найголовнішою проблемою. Ключові завдання пов'язані з вдосконаленням якості представницьких функцій органів регіонального та місцевого самоврядування, їх здатності адекватно агрегувати інтереси регіону, міста, села, селища.

Справедливою є думка, що основна вимога до представницького органу місцевої влади – репрезентативність. В ідеальному варіанті розподіл голосів повинен відповідати результатам референдуму, якщо б вони проводилися по кожному питанню. Чим ближче рішення ради до результатів такого гіпотетичного референдуму, тим демократія реальніша і рада більш репрезентативна. Основна її роль – виразити волю громадян там, де вже нічого не можуть додати знання [2, с. 73].

Щоправда, завдяки такій високофункціональній спрямованості подібне достоїнство має і свій зворотний бік. Рішення представницького органу можуть виявитися неефективними саме тому, що вони насамперед мають бути популярними. Але подібна слабкість може бути врівноважена ефективними органами державного управління. Необхідно також формувати високу культуру регіонального політичного керівництва, яке змогло б розв'язувати основне протиріччя в системі територіального управління у площині не протистояння, а взаємодоповнення функціонування рад як представницьких органів та їх виконкомів і регіональних органів державного управління.

Для цього потрібна велика робота щодо формування політичної культури регіональних політичних еліт, консенсусної ментальності, оскільки наші політичні діячі соціалізувалися в контексті культури, де безкомпромісність вважалася абсолютною чеснотою.

Українським політичним діячам слід ще вчитися працювати не тільки в рамках силової, але й в технологіях ліберальної моделі, організовувати співтовариство для досягнення спільної мети, де визначальним чинником є взаємна вигода, а критерієм добору владних осіб стає їх спроможність сприяти вигоді підвладних. Без таких засад немислиме нормальне функціонування ні ринкових механізмів, ні громадянського суспільства. Вищезазначене є ще однією причиною необхідності посилення представленості політичних функцій у регіональних органах державної влади, оскільки сама політика як діяльність – це передусім збалансування інтересів та відносин різних соціальних суб'єктів як одне з одним, так і з державними інституціями. І цим вона відокремлюється від адміністративних та силових методів впливу. Тому зростання потреби в ліберальних підходах до розв'язання регіональних проблем означає зростання запиту на виконання функцій політичного керівництва.

Ще одна причина потреби розвитку політичних функцій на регіональному рівні полягає в тому, що жодна країна у світі не може сьогодні серйозно розглядати свою регіональну політику, не враховуючи потужного фактора глобалізації світової економіки. Наслідком глобалізації є те, що суб'єктами і об'єктами міжнародних політичних відносин все більшою мірою стають окремі частини держав, тобто регіони. Отже, на політичну арену стали виходити міжрегіональні відносини, які виходять за межу власної держави [26, с. 159]. По суті, на сьогодні, у світі виразно спостерігається процес децентралізації політичних та адміністративних функцій держави, який, на нашу думку, доцільно було б назвати низхідною децентралізацією, коли центральні органи держави делегують регіони частину своїх владних функцій. Є й інший

процес деконцентрації політичних функцій стосовно центральних органів державної влади. Цей процес можна назвати висхідною децентралізацією, коли держава поступається своїми позиціями не регіональним, а транснаціональним силам, що викликано феноменом глобалізації.

Тобто центральні органи держави все більше поділяють свої владні функції і вниз (регіони) і вгору (міжнародні наддержавні інституції, що породжені глобалізацією). Цю обставину треба обов'язково мати на увазі, аналізуючи проблеми вдосконалення політико-адміністративної взаємодії.

Тому послаблення політичної ваги центральних органів держави, напевно має певну межу, яка неминуче його обмежить. Аналогічно межу має і регіональне делегування політичних функцій держави. Проте поки-що, є чимало факторів, які диктують необхідність у децентралізації не тільки державного управління, але й політичного керівництва, у наближення політичного рівня до всіх нижчих рівнів політико-адміністративної системи.

На думку В. Лобанова необхідно розробити кваліфікаційні вимоги до управлінської компетенції керівників середнього і вищого рівня, заключати з ними службові контракти на період обрання нового Президента, а також щорічні угоди згідно показників їх трудової діяльності. Так, наприклад У Сполучених штатах Америки така практика (Senior Executive Service) існує з 1979 року, модель “управлінського профілю керівника”, що включає наступні елементи: 1) сфера управлінської компетенції (п'ять сфер компетенції); 2) особистісні і ділові якості керівника; 3) характеристики і моделі поведінки керівника [12].

3. СКЛАДОВІ ЕФЕКТИВНОЇ ДЕРЖАВИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Розвиток концептуальних складових поняття “ефективна держава” пов’язаний з періодом довготривалих кризових явищ, політичної нестабільності суспільства, держав, що було характерною ознакою періода останніх десятиліть двадцятого сторіччя. В основі більшості суспільних трансформацій і пошуку оптимального вектору розвитку модернізаційних реформ у процесі соціальних трансформацій опинилася держава з її усіма інституційними і функціональними складовими.

Фактично йдеться про відхід від традиційної ідеології формування соціальної держави загального добробуту (що було визнано вектором модернізаційних реформ у більшості західних країн), до створення передумов нової концепції “ефективної держави”, яка має бути основою сталого економічного, політичного і соціального розвитку. На думку експертів Всесвітнього банку ефективна держава життєво необхідна для надання товарів і послуг, а також для створення правил і інститутів, що дозволяють ринкам процвітати, а народу – вести щасливе і здорове життя в усіх сферах свого буття – економічної, політичної, соціальної та ін. Своєрідність і особливість ідеї ефективної держави полягає у тому, що діяльність усіх інституційних структур має бути функціонально спрямована на вироблення, реалізацію і підтримку правил і традицій щодо сприяння становленню громадянського суспільства, розвитку приватного підприємництва, лібералізації економіки, прогнозуємої ефективної діяльності урядових, політико – управлінських, адміністративних структур, створення механізмів контролю над корупцією, що у цілому буде сприяти створенню ефективної держави [9].

Змістовність концепції ефективної держави розкривається на думку А.Ключко наступними принципами: передусім, це вдосконалення роботи центральних органів влади у державі з метою задоволення суспільних потреб, по-друге, перерозподіл з громадськими інституціями, організаціями деяких функцій держави з суспільного регулювання, забезпечення основних соціальних благ громадян, а також перегляд основних принципів організації ефективної держави відповідно різноманітного інструментарію, що дозволить зменшити відрив між прагненнями і вимогами суспільства і діяльністю держави [9].

Складові ефективної держави можна розглядати як комплекс державних, передусім політико-адміністративних інститутів, діяльність яких позитивно оцінюється з боку суспільства в аспекті надання йому необхідних послуг і задоволення потреб, дієздатності щодо реалізації функцій держави як політичного інституту.

Характерною рисою ефективної держави є те, що вона є партнером у взаємодіях з громадянським суспільством, об’єктивним арбітром у захисті державних, приватних, бізнес, групових інтересів всіх членів суспільства. Саме ефективна держава є соціальним інститутом з високим рівнем інституціональних і функціональних зв’язків всіх її складових, з потужним

потенціалом, високим рівнем розвитку економіки, соціального захисту, розвиненими політичними інститутами, ефективною системою норм і правил, що регулюють суспільне життя [28].

Модернізаційні зміни у суспільстві, що пов'язані з суспільним розвитком, вдосконаленням діяльності політико-адміністративних інститутів, активізації потенціалу суспільства завжди пов'язані з модернізацією сучасної держави як політичного інституту.

Подібні процеси відбуваються практично в усіх перехідних державах, особливо останні десятиріччя на теренах постсоціалістичних країн після розпаду Радянського союзу. На думку Л.Сморгунова завдання модернізації у сучасній Росії має декілька особливостей і пріоритетів.

Передусім, вдосконалення потребують *інституційні умови* перетворень, що обумовлює посилення ролі держави у трьох аспектах: по-перше, держава сприяє формуванню інституційної бази модернізації, у тому числі шляхом ухвалення цілої серії нормативно-правових актів і формування адміністративно-правових режимів модернізації в різних сферах економіки і соціальної сфери. По-друге, політика модернізації передбачає високий рівень автономії діяльності різних агентів перетворень. Проте це не означає, що держава скорочує свою присутність в якості регулятора взаємодій, йдеться про те, що в умовах ускладнення системи відносин між агентами перетворень держава скорочує пряме адміністрування, але залишається найважливішим чинником і агентом суспільної координації взаємодій. По-третє, завдання держави полягає в залученні до публічних справ тих агентів, які по своїй природі орієнтовані на приватні інтереси і в цьому контексті держава, звичайно, не повинна сприяти звуженню сфери публічності. В цьому відношенні не йдеться про примушення або про примусову мобілізацію для розвитку.

Варто підкреслити, що сучасна система економічного життя і суспільства в цілому може ефективно функціонувати, тільки якщо дотримується вимога соціальної діяльності для всіх агентів, демократичний характер перетворень і відповідальність перед суспільством [28]. Аналізуючи складові діяльності ефективної держави, варто підкреслити що її центральним поняттям є соціальна ефективність, яка безпосередньо співвідноситься з функціонуванням системи державного управління, його окремими підсистемами як складової державного механізму, особливу увагу у цьому контексті варто приділяти діяльності органів виконавчої гілки влади, моніторингу і контролю якості і ефективності їх діяльності.

Досвід зарубіжних країн вказує на різні варіанти запровадження системи такого моніторингу як з боку державного сектора аналізу, так і різними некомерційними приватним установами, які зорганізовані як некомерційний проект. Так, наприклад цікавим є практика у Сполучених Штатах Америки, де така діяльність не фінансується з державного бюджету, а запроваджена як проект урядовий (GPP – government performance project), метою якого є комплексний аудит діяльності виконавчих органів влади, передусім урядова діяльність виходячи з показників MBO (управління по результатам),

фінансового менеджменту, інформаційними технологіями, управління персоналом і людськими ресурсами.

Основні показники порівнюються між штатами і доступні для інформування громадськості, відкривая доступ до дієвих механізмів впливу громадськості на процеси прийняття і реалізації управлінських рішень [36]. Цікавим є також приклад Бельгії, де моніторинг якості урядових і виконачих органів, програм їх діяльності здійснюються за допомогою державного секретаріату з адміністративного управління, допоміжного органу, який здійснює аналіз законопроектів, адміністративної і управлінської діяльності.

Як основний показник результативності діяльності запроваджено “індекс Кафки”, за допомогою якого вимірюється рівень ефективних і неефективних дій державної бюрократії, якщо ці показники є критичними, то це дає основу для перегляду існуючого законодавства і адміністративних процедур [8]. Досвід зарубіжних країн доводить, що важливим етапом на шляху побудови ефективної держави є оптимізація діяльності урядових структур і виконавчої гілки влади у цілому за функціональним і нормативно – інституціональним принципом. Це є шлях до побудови сервісної держави, невідворотності реформ у сфері державного управління, модернізації суспільства як цілісного системного утворення. Важливим у цьому контексті є формування прозорої системи державної влади, підконтрольної громадянському суспільству з чітко прописаними повноваженнями кожної з сторін управлінської взаємодії.

Зарубіжні країни в останні десятиріччя випробували різні модернізаційні моделі у напрямку оптимізації управлінських функцій держави, підвищення її управлінських здібностей, наближення до створення ефективних форм взаємодії влади і суспільства, задоволення потреб населення. Так, заслуговує на увагу у контексті процесів, що відбуваються в Україні аналіз модернізаційної моделі політико-адміністративної взаємодії у контексті парадигми реінжинірингу.

Для української держави є характерною споконвічна дисгармонія у сфері взаємодії політичного керівництва і державного управління. Політики схильні таврувати наявну систему державного управління як надмір забюрократизовану та неефективну, як таку, що зводить нанівець усі їх зусилля покращити ситуацію в державі. Особливо подібні докори гучно лунають під час передвиборчих перегонів. Тоді образ сучасного українського чиновника, попавши на приціл політичного красномовства, набуває майже демонічних рис. Інша сторона – державні службовці, у свою чергу, які дуже невдоволені якістю політичних рішень, хоча подібне невдоволення вони не схильні виплескувати у медіа простір, як це роблять політичні діячі. Що ж стосується ще однієї сторони – громадянського суспільства, то серед нього є вельми поширена думка, що в нашій державі має місце неякісне і державне управління, і політичне керівництво. Тому потреба в удосконаленні політико-адміністративних відносин в українській державі є одним з найбільш нагальних викликів сьогодення.

Десятиріччя невдач практичного розв’язання проблеми оптимізації взаємовідносин між політичним керівництвом і державним управлінням у молодій українській державі вимагають відійти від усталених вже підходів, що

вже стали більш чи менш традиційними для політики та державного управління і проаналізувати нові технологічні підходи, напрацьовані у сферах суміжних із державним управлінням, які дали б змогу здійснити істотне просування вперед, зокрема, у цьому контексті привертає увагу новітній технологічний арсенал, розроблений для удосконалення роботи бізнесових структур – практичний метод реінжинірингу бізнес-процесів. Останніми роками він набирає все більш широкого застосування.

Концепція реінжинірингу виникла наприкінці ХХ ст. у відповідь на необхідність регулярного перегляду усталеної функціональної структури управління, зумовленої стрімким наростанням темпу суспільних змін, у контексті яких функціонують сучасні організації. Унаслідок цього реальні бізнес-процеси стали часто полишати свої старі русла, окреслені усталеними функціональними структурами управління, і набувати мало керованого характеру [11]. Відповідно процес традиційного управління все більше починав працювати “вхолосту”. Реінжиніринг є процедурою періодичного перегляду організаційних структур і корегування їх відповідно до логіки змін перебігу бізнес-процесів. Сьогодні також активно обговорюється вплив і використання певних ідей та підходів з нейро-лінгвістичного програмування [11, с. 69].

Інтерес до цієї технології підживлюється наростанням прикладів її високопродуктивного використання для підвищення ефективності роботи фірм самого різного профілю. Тому не дивно, що кількість публікацій з тематики реінжинірингу бізнес-процесів невпинно зростає, а сама технологія все більше вдосконалюється. Однак, на нашу думку, цінність зазначеного підходу не вичерпується лише сферою бізнесу.

Ідея реінжинірингу видається нам і вельми перспективною щодо підвищення ефективності функціонування і політико-адміністративних структур, модернізації системи державного управління у напрямку створення ефективної держави. У цьому контексті можна аналізувати процес розробки технології реінжинірингу процесів у сфері політико-адміністративної взаємодії.

При цьому мова йде не про механічне калькування підходів напрацьованих у сфері бізнесу на діяльність політико-адміністративних структур, а про творче екстраполювання технології з однієї царини в іншу, аналізуючи технології “реінжиніринг політико-адміністративних процесів”, що в неї можна запозичити з технології реінжинірингу бізнес-процесів без принципових змін, що потребує перепрацювання чи доопрацювання. Відповідно такого завдання необхідно проаналізувати концептуальні підвалини технології реінжинірингу бізнес-процесів. Вихідною основою цього підходу слугує поняття “бізнес-процес”. Розглянемо це поняття, щоб прояснити можливі напрями окреслення змісту поняття “політико-адміністративний процес”. Під бізнес-процесом прийнято розуміти “потік роботи, що переходить від однієї людини до іншої, а для великих процесів, імовірно, від одного підрозділу до іншого.

Процеси можна описати на різних рівнях, але вони завжди мають початок, певну кількість кроків посередині і чітко окреслене закінчення” [25, с. 27].

Як бачимо, подібне бачення є цілком прийнятним і для процесів державного управління та політичних процесів. Однак використання поняття “політико-адміністративний процес” не є просто перейменуванням, зміна термінології у даному разі переводить у нову площину логіку осмислення феномена взаємодії політичного керівництва і державного управління. І у цій площині відкривається погляд на роботу державного органу як на сукупність політико-адміністративних процесів, які пронизують його системою своєрідних ланцюжків взаємодії між різними ланками політико-адміністративної системи.

Майже до недавнього часу подібна парадигма мала всезагальний характер щодо практики управлінської діяльності. У тому числі вона не мала альтернативи і у сфері бізнесу. Однак у менеджменті останніми десятиріччями спостерігається поява альтернативного бачення.

Поступово визріла думка, що управління функціональною ієрархією організації вимагає великих витрат часу і коштів, які не завжди є виправданими, якщо поглянути на роботу у процесному ракурсі. Відомі бізнес-консультанти з реінжинірингу М.Робсон та Ф.Уллах закликають звернути увагу на те, що “робота не рухається вгору і вниз вздовж функціональної ієрархії, вона тече крізь організацію у вигляді набору бізнес-процесів, які в більшості організацій ніким не керуються і ніхто за них не відповідає” [25, с. 25]. Цілком аналогічне зауваження можна висловити і щодо роботи державних органів. Більше того, саме в сфері політичного керівництва та державного управління обмеження функціональної парадигми управління набувають найбільш яскравих виявів, які узвичаїлося вже називати бюрократизмом.

Реінжиніринг полягає у створенні цілком нових, більш ефективних бізнес-процесів, а також у заміні існуючих в організації процесів на більш продуктивні. Основоположники цього підходу М.Хаммер, Дж.Чампі дають наступне визначення зазначеному методу: “Реінжиніринг бізнес-процесів – це фундаментальне переосмислення і радикальне перепроєктування ділових процесів з метою отримання принципових покращень в критично важливих показниках діяльності компанії, таких як вартість, якість, послуги, швидкість” [цит. по 13, с. 87]. При цьому таке перепроєктування бізнес-процесу, як правило, здійснюється без урахування того, що було раніше, розпочинаючи немов би з “чистого аркушу”.

Зазначене перепроєктування базується на досить великій кількості принципів та рекомендацій. Деякі з цих принципів мають свої витоки ще в тейлорівській школі наукового управління, а інші є зовсім новими. Останні відображають ту радикальність, яка відрізняє технологію реінжинірингу бізнес-процесів від більш ранніх підходів до оптимізації бізнесу. Таких принципів шість.

Перший принцип націлює на відшукування таких варіантів організації процесу, в яких би було задіяно якомога менше людей. Досягається це зазвичай суміщенням завдань і функцій так, щоб одна людина виконувала їх якомога більше. Як зазначають М.Робсон та Ф.Уллах, фокус реінжинірингу спрямовується насамперед на об’єднання функцій як на макроорганізаційному рівні, так і в рамках однієї функції або підрозділу [25, с. 13]. Цей принцип є

своєрідною альтернативою відомому принципу про розподіл праці і спеціалізацію. Хоча при більш уважному аналізі, на нашу думку, принципи суміщення функцій і принцип їх розподілу є не взаємовиключними, а такими що доповнюють одне одного. Кожен з них у плані конструктивності має відносне, а не абсолютне значення. Тобто і диференціація, і поєднання функцій мають певну межу доцільності, за якою вони починають вже губити свій конструктивний потенціал.

Другий принцип полягає в тому, що клієнт процесу, тобто той хто користується його результатами, повинен після перепроєктування цього процесу виконувати певну його частину. Це, звичайно, не означає, що клієнт робить все сам. Мова йде лише про те, що там де це тільки можливо, клієнт залучений до виконання процесу набагато більше ніж це передбачається у традиційних формах організації роботи.

Третій принцип орієнтує на ставлення до поставників процесу, тобто тих осіб та організацій від яких до процесу надходять матеріальні, технічні, фінансові, інформаційні та інші ресурси, як до таких, неначе вони є частиною організації. Виходячи з цього відповідно скрізь де це тільки можливо, команда реінжиніринга повинна шукати шляхи залучення зовнішніх поставників для виконання окремих частин процесу. Це також дає можливість знизити зайву ускладненість процесу, зробити його більш оптимальним і економічним.

Четвертий принцип націлює на продумування можливості заміни одного складного процесу двома, або кількома його варіантами, залежно рівня складності завдань, які покликані розв'язувати цей процес. Тут мається на увазі, що складність процесу повинна відповідати складності задачі. Складні задачі варто розв'язувати за допомогою складного процесу, але не доцільно за допомогою цього ж складного процесу виконувати, як часто буває на практиці, і порівняно прості завдання. Для останніх раціональніше розробити і впровадити більш спрощену і економічну версію процесу і, говорячи словами відомого прислів'я, не стріляти з гармати по горобцям.

П'ятий принцип реінжинірингу базується на зменшенні кількості входів у процеси, оскільки в багатьох організаціях велика кількість часу витрачається на зіставлення та зведення різних форм, які репрезентують одну й ту ж інформацію. Такі підстраховки інколи дійсно мають сенс. Однак подібні підстраховки легко переростають у перестраховки. Тим самим нерідко породжується невиправдане дублювання субпроцесів у структурі основного процесу, яке може залучати чималу кількість людських ресурсів [25, с. 170-193]. Для удосконалення процесу вилучають входи, які вимагають співставлення з іншими входами і перебудовують у відповідності з цим інші частини процесу. Видалення навіть одного зайвого входу може зекономити досить багато часу даючи можливість здійснювати процес за меншу кількість кроків і за допомогою меншої кількості людей.

Принцип шостий передбачає удосконалення процесу через поєднання децентралізації підрозділів з централізацією обміну інформацією. Адже переваги децентралізації часто починають нівельовуватися саме наростанням

утруднень у сфері обміну інформацією між працівниками та підрозділами, що порушує процеси внутрішньої організаційної взаємокоординації.

Однак сучасні інформаційні технології надають все більш і більш широкі можливості децентралізованим підструктурам організації обмінюватися інформацією, практично, на тому ж рівні якості, коли вони були централізованими. Завдяки розвитку цих технологій все більш звичним стає взагалі таке явище як віртуальний офіс.

Спираючись на зазначені принципи, можна, на думку прихильників реінжинірингу, отримати форми організації роботи, кардинально відмінні від тих, які будуються на основі класичної функціональної парадигми. Подібний погляд нашоухує нас на необхідність та уточнити поняття “політико-адміністративного процес”, яке, на перший погляд, видається самоочевидним. Особливо, якщо його мислити як своєрідну суму понять “політичний процес” плюс “адміністративний процес”. Перше поняття “політичний процес” має дуже широке поширення в сучасній науковій літературі, завдяки його поєднанню при розгляді та аналізу суспільно – політичних явищ та проблем саме з владою, та механізмами її досягнення та утримання, як сукупну діяльність різноманітних суб’єктів політичного життя; а друге – “адміністративний процес” у науковій літературі з державного управління та адміністративного права.

По суті політичний процес у даному разі виступає як розглянутий у динамічному аспекті на відміну від розгляду її статичній площині. Політичний процес як діяльність являє собою ту чи іншу технологію здійснення влади суб’єктом політики. Однак остання пропозиція, на нашу думку, надто вже звужує тлумачення поняття “політичний процес”. Це поняття навпаки варто вважати найбільш широким, а політичний зміни і політичний розвиток вважати окремими різновидами політичного процесу, розкриваючи його у аспектах “стабільність (стаціонарність) – зміни” та “зміни кількісні – зміни якісні”.

Зі свого боку, хотілося б дати гранично коротке і водночас широке визначення політичного процесу як політичного явища, розглянутого у часовому вимірі. Тому окреслення поняття політичного процесу доцільно робити також через встановлення його зв’язку з поняттям політичного часу. З огляду на це управління політичним процесом – це значною мірою вміння політичних суб’єктів ефективно використовувати політичний час.

Адміністративний процес у широкому розумінні – “регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади по реалізації покладених на них функцій” [35, с. 53]. У вузькому смислі – це правоохоронна діяльність державних органів та судочинство в сфері адміністративних правопорушень.

Спробуємо тепер застосувати реінжиніринговий підхід до аналізу політико-адміністративного процесу. За вимогами цього підходу у процесу повинні бути встановлені його межі, тобто початок і кінець, які встановлюються первинними входами, поставниками процесу і виходом, на якому видається результат первинному замовнику процесу. При цьому після початку процесу у нього можуть з’являтися більша чи менша кількість

вторинних входів. Існують також і вторинні виходи, тобто побічні його продукти, що не є його головною метою.

Визначення меж бізнес-процесу, як переконує практика реінжинірингу, здається тільки на перший погляд тривіальним завданням. Типовою помилкою у даному випадку є надто вузьке виокремлення процесу. Працівникам будь-якого підрозділу впадають в око в основному ті частини процесу, які вміщуються в межі цього підрозділу, а ті частини, нерідко дуже важливі, які виходять за зазначені рамки і здійснюються в інших підрозділах організації, часто лишаються поза межами їх поля зору. Тому важливою проблемою у даному разі є достатньо повне окреслення границь процесу. Піднята проблема, можливо, ще більш гострою мірою торкається політико-адміністративних, процесів ніж бізнес-процесів.

У науковій літературі практично не приділяється уваги такій методологічній проблемі, як виокремлення меж конкретних політичних процесів. Хоча у структурному плані у політичному процесі вже узвичаїлося виділяти такі елементи, як формування цілей суб'єктів політики, утворення політичних інституцій, їх збереження та скеровування розвитку, прийняття й виконання рішень. Традиційним є і виокремлення стадій адміністративного процесу: визначення завдання; підготовка до прийняття управлінського рішення; прийняття рішення; доведення його до адресатів та організація виконання; контроль за виконанням прийнятих рішень. Тобто початком і в політичному, і в адміністративному процесі прийнято виділяти цілепокладання, а закінченням – контроль за виконання прийнятих рішень.

Наступним кроком після визначення меж процесу є визначення вимог, очікувань клієнтів щодо нього. Первинними клієнтами політико-адміністративного процесу в умовах демократії є громадяни держави. Адже наріжним каменем демократичного ідеалу є існування у суспільстві такого механізму формування цілей політичного керівництва та державного управління, котрі були б віддзеркаленням потреб та інтересів людей. Як слушно зазначають В.Цветков, В.Горбатенко: “Джерелом формування вказаних цілей має бути народ, а не група радників верховного правителя. Потенційно важливою умовою формування цілей державного управління є наявність стабільних демократичних основ суспільства. Лише через демократичні інститути можливе усвідомлення і активна участь людей у здійсненні цих цілей з мінімальними затратами і максимальними результатами” [33, с. 133-134].

Основним входом у процес політичного керівництва, напевно, слід вважати вибори на політичні посади в державі, а відтинок між виборами – це основний цикл зазначеного процесу. Саме через виборчі механізми на вхід політичного керівництва подається воля народу. Але окрім цього основного входу існує низка входів вторинного характеру. Насамперед це використання політичними діячами даних систематичного вивчення громадської думки шляхом соціологічних та соціально-психологічних опитувань, організація референдумів, громадських слухань тощо.

На жаль, в умовах модернізаційних змін функціонування зазначених вище первинних і вторинних входів у процес політичного керівництва залишає бажати кращого. Вони ще не склалися таким чином, щоб достатньо точно віддзеркалювати політичну волю громадян української держави. Функціонування виборчих механізмів нерідко істотно спотворюється впливом адміністративного ресурсу.

Не достатньо якісно акумулює народне волевиявлення і такий у цьому плані соціальний інститут як соціологічні опитування. На жаль, дослідники часто куди більше приділяють уваги вивченню рейтингів політиків та партій, ніж проясненню проблем, що турбують людей. Референдуми та громадські слухання також проводяться набагато рідше, ніж це передбачається стандартами життя демократичного суспільства.

Тому удосконалення політико-адміністративних відносин на шляху розбудови ефективної держави в Україні, якщо говорити в термінах реінжинірингу, це значною мірою удосконалення вхідних механізмів у цей процес, як у кількісному, так і в якісному плані.

Тут поки, що не має місця та ситуація, коли треба застосувати принцип зменшення входів у процес, про який ми говорили вже вище. Скоріше у даному випадку ми маємо ситуацію протилежну тій, з якою стикаються бізнес-консультанти, проводячи реінжиніринг у сфері вдосконалення роботи фірм. Політичний реінжиніринг на сьогодні вимагає, навпаки, зробити систему входів у процес політичного керівництва більш багатого і диференційованого. Хоча можливо по мірі успішної реалізації окресленого завдання на порядок денний висунеться і згадана проблема – обмеження зайвих входів до процесу.

Спільним для реінжинірингу як бізнесових, так і політико-адміністративних процесів є залучення клієнта процесу до виконання частини цього процесу. У політичній практиці це знаходить свій вияв у нагальності формування в Україні громадянського суспільства. Останнє, по суті, і означає, що спільноти громадян беруть на себе частину процесів соціального управління, яка у тоталітарному суспільстві знаходиться виключно в компетенції держави. Аналогічну функцію виконує також і інститут місцевого самоврядування. Він також покликаний взяти на себе частку процесів політичного керівництва та державного управління і тим самим створити можливості для спрощення і оптимізації політико-адміністративних процесів.

Цікавою відмінністю політико-адміністративних і бізнесових процесів є те, що в сфері бізнесу клієнт і поставних процесу є різними. У політико-адміністративному ж процесі вони, часто збігаються, бо і першими, і другими виступають громадяни. Саме громадяни держави поставляють їй всі види ресурсів. Через податкову систему – фінансові, через ринок праці людські тощо. І в цьому випадку також конкретними формами прояву принципу взяття поставником на себе частини процесу є громадянське суспільство та місцеве самоврядування.

Однак особливо важко в державному управлінні реалізувати принцип мінімізації кількості людей, задіяних у процесі. Для практики сучасного

українського державного управління характерним є добре відоме всім надмірне нарощування чисельності апарату державних службовців. Однак боротьба з цією вадою ведеться виключно шляхом постановки завдання зменшити кількість персоналу на той чи інший відсоток. Завдання виконується, а після кількості державних службовців відновлюється з надлишком.

Причина цього, напевно, криється в тому, що таким скороченням не передують ґрунтовний аналіз, переосмислення та перепроєктування політико-адміністративних процесів у нові, але органічні для них форми. Тому використання ідей реінжинірингу може бути дуже продуктивним у сфері політичного керівництва і державного управління.

Хоча тут треба мати на увазі, що попри приклади успіхів цієї технології у сфері бізнесу існують і досить численні випадки негативних наслідків її застосування. Так, за різними оцінками, відсоток невдач проєктів реінжинірингу в західних компаніях сягає 70%. Трапляються і непоодинокі приклади того, коли розроблені проєкти так і не були впроваджені. В умовах же перехідної економіки, як слушно зауважує А. Забулонов, слід враховувати, що “окостеніння” структури більшості компаній настільки велика, а вага економічно чи адміністративно неефективних відносин може бути настільки велика, що розробка “ідеальних моделей” не буде відповідати ні реальним умовам існування організації, ні врешті-решт потребам самих замовників реінжинірингу [6, с. 105].

Однак зазначені проблеми застосування реінжинірингу повинні налаштовувати не на відмову, а лише на обережність у використанні цього інструменту вдосконалення організаційних процесів і структур. Тим більше варто очікувати, що реінжинірингові проєкти у сфері політичного керівництва та державного управління можуть стикатися із ще більшою кількістю утруднень ніж у сфері бізнесу. Однак позитивні перспективи використання цього підходу варті того, щоб надихнути на переборення подібних утруднень.

А для цього потрібні певні здібності, які виробляються в ході адміністративно-політичних трансформацій.

Ефективна держава передбачає також прогресивне задоволення потреб населення, постійне нарощування обсягу суспільно-політичних благ. Важливим є створення уніфікованого реєстру державних послуг, що уніможливіть нав'язування зайвих штучно придуманих послуг і контролюючих, адміністративних функцій, що дуже часто є “нав'язливим сервісом”, тягарем для громадян. Важливо також, щоб кожна служба, кожен чиновник були відповідальні за якість надаваних послуг, щоб був запроваджен дієвий механізм звітності про обсяг такої допомоги громадянам.

Варто підкреслити, що коли йдеться про просте задоволення потреб населення, то це не вирішує питання прогресивного розвитку і саморозвитку держави як політичного інституту, а при розширеному, набираючому оберти загальна ефективність системи відбувається завдяки набуттям більш якісних характеристик окремими складовими цієї системи – як простими (напр. показники окремої суспільної сфери), так і складними, системою госуправління у цілому.

В цьому контексті розмежування функцій державного управління і політичного керівництва є також надзвичайно важливим, адже політична нейтральність державних службовців є умовою об'єктивного оцінювання їх дій, підвищення ефективності діяльності, зменшення площини для корупційних зловживань, вимагання хабарів, лобіювання особистісних або групових інтересів. У цьому контексті актуальним є питання щодо усунення дублювання функцій між різними органами, структурами, відсутність дієвого принципу побудови роботи виконавчої гілки влади, налагодження її ефективної горизонтальної та вертикальної взаємодії як на центральному, так і на регіональному рівнях.

Проблемним питанням залишається і перевантаження міністерств, відомств невластивими їм функціями, дублюванням цих функцій з іншими структурами як усередині виконавчих органів влади, так і з законодавчими і органами місцевого самоврядування, викликану складністю інституційного і функціонального не розмежування перетинання. Запровадження дерегуляційних підходів допоможе створити міцний антикорупційний механізм, зробити більш ефективною взаємодію держави з громадянами, функціонально закріплять функції і статуси, знімуть можливий конфлікт інтересів між різними органами державної влади.

У напрямку посилення модернізації управління в Україні ГУДС було розроблено низку пропозицій, які зводяться до наступного: [18, с. 20]. Прийняти постанову Кабінету Міністрів України “Про систему центральних органів виконавчої влади України” (прийняти Закон України “Про міністерства та інші органи виконавчої влади”); Прийняти постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України” та “Про затвердження типового регламенту взаємодії між центральними органами виконавчої влади, типових регламентів міністерства, державної служби, державної інспекції і державного агентства”; Прийняти постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження типових вимог до формування положень про міністерство, державну службу, державну інспекцію і державне агентство”; Прийняти постанову “Про утворення Комісії з реалізації реформи системи центральних органів виконавчої влади України”; за результатами роботи Комісії затвердити положення про центральні органи виконавчої влади.

Важливим фактором, за яким можна оцінювати ефективність держави з точки зору її сталого, прогресивного розвитку є аналіз її крізь призму системних якостей соціального інституту, враховуючи всі складові державності, ефективність державної політики, рівень політико – адміністративних відносин, взаємодія політичного керівництва і державного управління, владних суб'єктів і суспільства, дієвість системи місцевого самоврядування, відсутність декларативності у реалізації загально стратегічних рішень і ефективна діяльність урядових структур і виконавчої гілки влади у цілому, відкритість дій влади, державного управління, дієздатність держапарату приймати ефективні рішення в кризових умовах, своєчасно реагувати на імпульси внутрішнього і зовнішнього середовища, конкурентоспроможність економіки і висока якість надання державних послуг.

ВИСНОВКИ

На парадигмальному рівні основне завдання управлінських реформ може бути сформульоване як перехід від безпосереднього контролю за суб'єктами соціальної діяльності до контролю за системоутворюючими для цієї діяльності чинниками. Інакше кажучи, у центрі демократичного управління існує неформальний контроль за тими чинниками соціального середовища, які детермінують поведінку, мотивацію, орієнтири діяльності окремих суб'єктів політико-адміністративної діяльності, що визначається концепціями соціальної модернізації та інформаційної революції. Аналіз останніх дозволяє зробити висновок, що в цілому процес соціальної модернізації розглядається як набуття українським суспільством нових управлінських можливостей, як оптимізація способів соціальної життєдіяльності, де основна роль відводиться управлінському фактору. В контексті українських модернізаційних реформ, пошук і формування ефективної моделі державного управління в Україні ще не завершений.

Те, що саме зміни в системі управління є вирішальним компонентом модернізаційних процесів, підтверджує і практика посткомуністичних реформ. Їх успіх спостерігається лише там, де за основу взято процес зміни парадигми соціального управління суспільством. Важливим фактором у процесі реалізації реформ є оптимізація політико-адміністративної взаємодії, розмежування політичного і адміністративного рівнів, налагодження ефективної взаємодії всіх суб'єктів управлінського процесу. За ознаку політичності певної посади доцільно вибрати частоту її кадрового заміщення при зміні міністра на центральному рівні й голови адміністрації на регіональному. Такий індекс чутливості хоч і не можна визнати за абсолютний, але все ж він достатньо виразно вказує наскільки дана посада фактично заангажована на даний період у владно-політичних змаганнях та наскільки від неї залежить втілення найбільш пріоритетних політичних рішень у реальне життя. Істотним моментом є також те, що лінія розмежування політичних та адміністративних функцій в юридичному і фактичному аспектах не збігається. Таке розходження спричиняє певний рівень дисгармонії в організації політико-адміністративних відносин.

Вирішальним модернізаційним фактором є децентралізація державного управління. Між процесами децентралізації та деполітизації управління існує зворотно-пропорційна залежність: чим більшою є міра обмеження рівня політичної заангажованості й посилення політичної нейтральності державного управління, тим більш характерною для нього буде децентралізація. Однак терміни “політизованість державного управління” та “політичне керівництво державним управлінням” відображають різні явища. Перше явище в умовах демократичної модернізації державного управління поступово відмирає і йому на зміну приходить політична нейтральність державних службовців. Друге набуває все більшої ваги, однак технологічно стає дедалі складнішим.

Демократична модернізація державного управління значно підвищує значення регіонів. У сучасній Україні регіональні управлінські еліти вже

претендують не лише на господарську автономію, а й на політичну значущість. Розмежування політико-адміністративних функцій на регіональному рівні можливе за кількома напрямками: а) шляхом перерозподілу владно-управлінських повноважень у процесі реформ, коли уряд і Президент делегує частину своїх повноважень керівникам облдержадміністрацій, які мають стратегічний характер на рівні регіонів; б) шляхом розширення економічної самостійності регіонів, коли відсутність повномасштабного бюджетного фінансування, створення вільних економічних зон, розширення між-регіонального співробітництва приводять до розширення не тільки економічної, але й політичної відповідальності регіональних керівників.

Відповідальність передбачає і відповідні права, на які немає відповідного нормативного оформлення (у чому велика слабкість регіональних керівників); в) через формування сучасного регіонального самоврядування, лідери якого спираються на самовизначення територіальних громад, і це надає їм самостійного значення як суб'єктів політики. На території регіону самоуправлінські структури, особливо у великих містах, де-факто виконують багато функцій політичного керівництва.

Аналіз тенденцій розвитку державного управління та самоврядування в регіонах показує, що об'єктивно в процесі модернізації політична складова їх діяльності зростає – і завдяки зростанню автономії та соціально-економічної ваги регіонів, і завдяки зростанню представницьких функцій місцевої влади та місцевого самоврядування як органів по узгодженню інтересів на місцевому рівні.

У процесі здійснення реформ реінжиніринг розглядається як загальна методологія перегляду організаційних структур та їх корегування відповідно до потреб, що диктуються більш загальними змінами системного характеру. Необхідно ввести поняття “реінжиніринг політико-адміністративних процесів” як сукупність організаційних змін у ланцюгах взаємодії різних ланок політико-адміністративної системи. На цій основі необхідно розробити основні принципи реінженірингу вітчизняного державного управління.

Саме із цього випливають і всі інші постулати демократичного управління в сучасному суспільстві: регулювання, а не контроль; рекомендації, а не вказівки; програмування тенденцій, а не конкретних дій; авторитарний тиск лише в ключових точках процесу, а не упродовж всього процесу та ін.

Серед різноманітних нормативно-інституціональних аспектів управлінської реформи першочергове значення має проблема інституціоналізації громадського контролю над процесом прийняття та реалізації управлінських рішень, що здійснюється державними структурами. Вона може бути вирішена тільки шляхом формування системи взаємозв'язку між політичною системою та громадянським суспільством. Як це не парадоксально, але створення саме інститутів контролю над власною діяльністю є пріоритетним завданням управлінських структур суспільства, що модернізується. Цим принципом визначаються й основні напрями структурної трансформації управлінських інститутів.

У процесі реалізації стратегічного курсу реформ “Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава” оптимізація політико-адміністративної взаємодії, управлінських структур у процесі модернізаційних реформ мають ключове значення у зв’язку з тим, що пріоритетним завданням модернізації державного управління є встановлення механізмів контролю над власною діяльністю, а це можливо лише шляхом інституціювання демократичних механізмів формування та ефективної діяльності політико-адміністративних інститутів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Валевський О.Л.* Аналіз причин невдач реалізації реформ в Україні. // Державне управління: теорія та практика. – 2011, №2 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/index.htm>.
2. *Газарян А.К.* Некоторые теоретические предпосылки и проблемы организации местного самоуправления в посттоталитарном обществе. – Клайпеда, 1999. – 130 с.
3. *Глазунова Н.И.* Система государственного управления. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 551 с.
4. Государственное управление: Слов.-справ. (по материалам “International Encyclopedia of Public Policy & Administration”): Пер. с англ. / Под ред. Л.Т.Волчковой и др. – СПб.: Петрополис, 2001. – 630 с.
5. *Друкер П.Ф.* Эффективный управляющий. – М.: Бук чембер интернэшнл, 1994. – 268 с.
6. *Забулонов А.Б.* Реинжиниринг: практические подходы к реорганизации // Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. – № 1. – С. 105-110
7. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект : аналітична записка НІСД. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>.
8. *Клименко А. В.* Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки. Материалы научного семинара. – М.: Научный эксперт, 2007.
9. *Клочко А.А.* Эффективное государство как модель социальной политики. Європейський вектор економічного розвитку. 2012. № 2 (13)
10. *Коровина С.Л.* Политико-административные системы исполнительной власти: модели функционирования, тенденции развития (компаративистский анализ): Автореф. дис. канд. полит. наук. – М.: Изд-во РАГС, 2000. – 38 с.
11. *Крючков В.Н.* Нейро-лингвистические основы реинжиниринга бизнес-процесов // Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. – № 2. – С. 68-80.
12. *Лобанов В.В.* Госслужба США: подготовка высших руководителей // Государственная служба. – 2009. – № 6.
13. *Мелешина Г.А., Аристов Б.Н.* Реинжиниринг – путь к реорганизации компании // ЭКО. – 2001. – № 1. – С. 85-97.
14. Модернізація адміністративно-територіального устрою України: політичний вимір : аналітична записка НІСД. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/979/>.
15. Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. Сборник статей и материалов. Выпуск 2 / Под ред. В.Л. Иноземцева. – Москва, Центр исследований постиндустриального общества, 2009. – 272 с.
16. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні : аналітична записка НІСД. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>.

17. Підсумки Всесвітнього економічного форуму в Давосі в контексті удосконалення процесів глобального управління: висновки для України. Аналітична записка НІСД. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/378/>.

18. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка.] – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.

19. *Побережников И.В.* Переход от традиционного к индустриальному обществу: теоретико-методологические проблемы модернизации. – М. : РОССПЭН, 2006. – 206 с.

20. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.

21. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: Програма Президента України від 02 червня 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://president.gov.ua>.

22. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

23. *Растой Д.* Переходы к демократии: попытка динамической модели // Политические исследования. – 1996. – № 5. – С. 5.

24. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – 96 с.

25. *Робсон М., Уллах Ф.* Практическое руководство по реинжинирингу бизнес-процессов. – М.: Аудит: ЮНИТИ, 1997. – 224 с.

26. Розвиток громад і регіонів України: Проект Ін-ту “Схід-Захід” / В. Гудак, Г. Линевич, О. Бойко-Бойчук та ін.; За ред. С. Максименка. – К.: Логос, 1999. – 164 с.

27. Система представництва інтересів соціальних груп в Україні: інституціоналізація механізмів : аналітична доповідь НІСД. – К. : НІСД, 2012. – 24 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/sys_predstav-5cdc3.pdf.

28. *Сморгунов Л.В.* Государство и политика модернизации. Вестник философии и социологии КГУ. 2010. – № 2 – С.132-139

29. Структурні перетворення в Україні: передумови модернізації економіки: Аналітична доповідь НІСД. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/918/>.

30. Технологии в политике и политическом управлении / под ред. А.Комаровского. – М.: Изд-во “РАГС”, 2000. – 301 с.
31. Українська держава та світове українство: актуальні питання, потенціал та перспективи взаємодії : аналітична доповідь НІСД. – К. : НІСД, 2012. – 34 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ukr_depzh-8f19d.pdf
32. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке: [пер. с англ.] / Фрэнсис Фукуяма. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
33. Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія – Управління – Бюрократія в контексті модернізації українського суспільства. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
34. Щодо прискорення реалізації національних проєктів, визначення нових пріоритетів і розширення переліку національних проєктів з урахуванням актуальних завдань із відновлення економічного зростання та модернізації економіки держави: Доручення Президента України 22 березня 2012 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://president.gov.ua>.
35. Юридична енциклопедія. – К.: Вид-во “Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана”, 2008. – Т. 1.
36. Braibant G. The Past and Future of Public Administration // International Review of Administrative Sciences. 2002. Vol. 68. № 3.
37. Knill Ch., Lehmkuhl D. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. 2002. Vol. 15. № 1.
38. Maxwell shool. - <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/about/goals.asp>
39. Owen E.Hughes. Public management & Administration . – Great Britain, McMillan Press LTD, 1994
40. Pollit Ch. Managerialialism & Public Services : The Anglo–American Experience . – Oxford , Basil Blackwell , 1990.

ДОДАТКИ

Указ Президента України “Про керівників напрямів реформ”

1. Визначити керівниками напрямів реформ з упровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, реалізації Національного плану дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”:

Першого віце-прем’єр-міністра України – керівником напрямів реформ “Приватизація та управління державною власністю”;

Віце-прем’єр-міністра України, який забезпечує виконання покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у сферах екології, природних ресурсів, енергетики, вугільної промисловості та промислової політики, – керівником напрямів реформ “Реформа енергетики”;

Віце-прем’єр-міністра України, який забезпечує виконання покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у сферах інфраструктури, регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, – керівником напрямів реформ “Електронне урядування”;

Міністра аграрної політики та продовольства України – керівником напрямів реформ “Розвиток сільського господарства й земельна реформа”;

Міністра економічного розвитку і торгівлі України – керівником напрямів реформ “Дерегуляція, розвиток підприємництва та реформування надання адміністративних послуг”;

Міністра закордонних справ України – керівником напрямів реформ “Міжнародна економічна інтеграція”;

Міністра інфраструктури України – керівником напрямів реформ “Розвиток транспортної інфраструктури”;

Міністра освіти і науки, молоді та спорту України – керівником напрямів реформ “Реформа освіти та розвиток науково-технічної сфери”;

Міністра охорони здоров’я України – керівником напрямів реформ “Реформа медичного обслуговування”;

Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – керівником напрямів реформ “Реформа житлово-комунального господарства”;

Міністра соціальної політики України – керівником напрямів реформ “Реформа соціальної сфери”;

Міністра фінансів України – керівником напрямів реформ “Реформа державних фінансів та фінансового сектору”;

Міністра юстиції України – керівником напрямів реформ “Реформа системи державного управління”;

Голову Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України – керівником напрямів реформ “Впровадження національних проектів та інвестицій”.

2. Визнати таким, що втратив чинність, Указ Президента України від 15 березня 2012 року № 198 “Про керівників напрямів реформ”.

3. Цей Указ набирає чинності з дня його опублікування.

Президент України	В.ЯНУКОВИЧ
м. Київ 16 січня 2013 року № 18/2013	

Перелік законопроектів, необхідних для реалізації програми економічних реформ

1. Стабілізація державного бюджету Проект Закону України “Про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні” (щодо визначення правових, економічних та організаційних засад формування цілісної системи державного прогнозування та стратегічного планування розвитку України; встановлення загального порядку розроблення, затвердження та виконання відповідних документів, а також прав та відповідальності учасників державного прогнозування та стратегічного планування);

- Проект Закону України “Про державну допомогу підприємствам реального сектору економіки”;

- Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність” (щодо запровадження державної реєстрації інвестиційних проектів, які потребують державної підтримки та проведення оцінювання їх економічної ефективності);

- Проект Закону України “Про основні принципи надання інвестиційних субвенцій”;

- Проект Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” (щодо удосконалення бюджетної системи на всіх рівнях, створення стимулів та передумов для підвищення якості управління бюджетними коштами);

- Проект Закону України “Про державний та гарантований державою борг України” (щодо регулювання відносин, які виникають при здійсненні боргової політики та операцій Уряду з державними борговими інструментами, регламентації визначальних принципів організації системи управління державним боргом, підвищення прозорості і відповідальності органів виконавчої влади за боргові рішення, створення ефективного механізму);

- Проект Закону України “Про Фонд майбутніх поколінь”;

- Проект Закону України “Про здійснення державних закупівель”;

- Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” (щодо зміцнення фінансової дисципліни, підвищення ефективності та оперативності проведення ревізій).

2. Реформа податкової системи

- Проект Податкового кодексу.

3. Розвиток фінансового сектору;

- Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національного банку України” (щодо уточнення цілей діяльності НБУ, встановлення вимог до посадових осіб НБУ);

- Проект Закону України “Про внесення змін до деяких Законів України (щодо нагляду на консолідованій основі)” (щодо вимог до материнського банку банківської групи, відповідальної особи змішаної банківської групи);

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення захисту прав кредиторів” (щодо обмеження прав особи розпоряджатися грошовими коштами, які знаходяться на нових відкритих нею рахунках, якщо особа має заборгованість за кредитним договором тощо);

– Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про банки і банківську діяльність” (щодо особливостей корпоративного управління у банках; щодо приведення банківського законодавства у відповідність до Закону України “Про акціонерні товариства”, підвищення ролі наглядової ради у банках, для уточнення розподілу повноважень між органами управління та контролю банків);

– Проект Закону України “Про гарантування вкладів фізичних осіб”;

– Проект Закону України “Про внесення змін до статті 3 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (щодо скасування вимоги погодження регуляторних актів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг та Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку зі спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань державної регуляторної політики);

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу на вторинному ринку іпотечних цінних паперів” (щодо дозволу Державній іпотечній установі здійснювати заміну, зворотній викуп або передавання іпотечних активів, які були включені до складу іпотечного покриття);

– Проект Закону України Про похідні (деривативи) (щодо удосконалення правових та організаційних умов випуску та обігу похідних (деривативів) з метою стимулювання розвитку строкового ринку);

– Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про іпотечні облігації” (щодо удосконалення механізмів емісії та обігу цільових облігацій);

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо цільових облігацій” (щодо удосконалення механізмів емісії та обігу цільових облігацій, забезпечення регулятора ринку достатніми повноваженнями для гарантування захисту законних прав інвесторів);

– Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок” щодо українських депозитарних розписок;

– Проект Закону України “Про внесення змін до законів України “Про господарські товариства” та “Про цінні папери та фондовий ринок” (щодо розкриття інформації на фондовому ринку);

– Проект Закону України “Про систему депозитарного обліку цінних паперів” (щодо врегулювання питання створення та функціонування Центрального депозитарію цінних паперів в Україні, передбачення чіткої процедури можливості передання функції з депозитарного обслуговування обігу державних цінних паперів від НБУ до Центрального депозитарію);

– Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” (щодо повноважень Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку щодо можливості здійснення пруденційного нагляду на фондовому ринку);

– Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)” (нова редакція) (щодо покращення системи управління інститутів спільного інвестування, удосконалення порядку створення, функціонування та ліквідації інвестиційних фондів, зосередження норм, які регулюють діяльність корпоративних інвестиційних фондів, в одному Законі);

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (щодо підвищення вимог до статутного капіталу банківських та небанківських фінансових установ) внесення змін до деяких законів України щодо підвищення вимог до статутного капіталу професійних учасників фондового ринку та фінансових установ.

4. Реформа міжбюджетних регіональних відносин

– Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” (щодо удосконалення процедур затвердження і виконання місцевих бюджетів; розширення доходної бази та упорядкування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування; удосконалення міжбюджетних відносин).

5. Реформа медичного обслуговування

– Проект Закону України “Про загальнообов’язкове державне медичне страхування” (щодо запровадження додаткових джерел фінансування охорони здоров’я; запровадження договірних відносин та закупівлі медичних послуг за громадські кошти; забезпечення гарантованого рівня надання безоплатної кваліфікованої медичної допомоги у визначеному законодавством обсязі);

– Проект Закону України “Про основні засади діяльності у сфері охорони здоров’я” (щодо правових, економічних, організаційних та соціальних основ охорони здоров’я в Україні з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності, довголітнього активного життя громадян, запобігання і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості, а також регулювання суспільних відносин у цій сфері);

– Проект Закону України “Про заклади охорони здоров’я” (щодо удосконалення порядку організації медичного обслуговування населення та діяльності закладів охорони здоров’я, забезпечення підвищення якості медичного обслуговування, запровадження договірних відносин між замовниками та постачальниками медичних послуг, створення механізмів раціонального використання фінансових, кадрових та матеріально-технічних ресурсів галузі);

– Проект Концепції Закону України “Про загальнодержавну систему екстреної медичної допомоги” (щодо основних засад державної політики у сфері надання екстреної медичної допомоги для створення загальнодержавної

системи екстреної медичної допомоги в Україні, яка є складовою національної безпеки країни).

6. Реформа системи пенсійного забезпечення

– Проект Закону України “Про збір та облік єдиного соціального внеску” (щодо консолідації в одному органі подібних для всіх фондів функцій, а саме: взяття на облік страхувальників, формування та ведення Державного реєстру соціального страхування, забезпечення звітності, здійснення контролю за повнотою та своєчасністю сплати єдиного соціального внеску);

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України” (щодо забезпечення стабільності фінансування системи пенсійного забезпечення);

– Проект Закону України “Про запровадження накопичувальної системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування”;

– Проект Закону України “Про обов’язкову професійну пенсійну систему”.

7. Реформа системи соціальної підтримки

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (щодо унормування обсягу пільг з проїзду у міському та приміському транспорті окремих категорій громадян);

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (щодо об’єднання всіх видів державної допомоги у єдину систему державної соціальної допомоги, підвищення розміру допомоги, посилення її адресності та використання непрямих методів оцінювання майнового стану претендентів на її одержання);

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо пільг з оплати житлово-комунальних послуг окремим категоріям громадян”;

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо пільг з оплати телекомунікаційних послуг” (щодо визначення, що пільги з оплати телекомунікаційних послуг окремим категоріям громадян надаються в межах встановлених норм.

8. Реформа системи освіти

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів” (щодо удосконалення управління професійно-технічною освітою);

– Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про дошкільну освіту” (щодо обов’язковості здобуття дітьми п’ятирічного віку дошкільної освіти);

– Проект Закону України “Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України про освіту в частині запровадження інтегрованого та інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах” (щодо забезпечення автономії загальноосвітніх навчальних закладів; щодо

забезпечення можливості отримувати професійну підготовку в загальноосвітніх навчальних закладах; щодо можливості утворення освітніх округів як добровільних об'єднань навчальних закладів системи загальної середньої освіти; щодо підвищення престижності вчительської праці);

– Проект Закону України “Про вищу освіту” (нова редакція) (щодо адаптації українського законодавства до вимог Болонського процесу; приведення норм закону до сучасних потреб економіки).

9. Дерегулювання діяльності малого й середнього бізнесу

– Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” та Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності дозвільних органів за порушення законодавства з питань видавання документів дозвільного характеру);

– Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” (щодо викладення Закону в новій редакції);

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України стосовно набуття права на вчинення певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності на підставі декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства”;

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких Законів України щодо приведення законів у відповідність до вимог Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, у тому числі щодо скасування документів дозвільного характеру, застосування яких є недоцільним та економічно невиправданим”;

– Проект Закону “Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності” (щодо затвердження переліку документів дозвільного характеру, які дають право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності, а також визначення об'єктів, на які видаються документи дозвільного характеру);

– Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення видів ліцензування”;

– Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення механізму державної реєстрації припинення суб'єктів господарювання (щодо запровадження дієвого механізму взаємообміну між органами державної статистики, державної податкової служби, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування повідомленнями, що підтверджують у юридичної особи/фізичної особи – підприємця як платників податків (страхових внесків) відсутність або наявність заборгованості за податками, зборами (обов'язковими платежами), внесками на загально-обов'язкове державне соціальне та пенсійне страхування, іншими платежами до Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування);

- Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо запровадження системи електронної державної реєстрації суб'єктів господарювання);
- Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” (щодо узгодження окремих положень);
- Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про безпечність та якість харчових продуктів” (щодо визначення обов'язковості виконання відповідних положень Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” стосовно всіх санітарних та фітосанітарних заходів, а також всіх аспектів надання споживачам інформації про властивості харчових продуктів);
- Проект Закону України “Про офіційний контроль, що здійснюється з метою перевірки виконання вимог продовольчого законодавства” (щодо визначення механізмів координації та інтеграції діяльності контролюючих органів на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях);
- Проект Закону України “Про внесення змін та доповнень до деяких законів України” (стосовно гармонізації законодавства з європейським в частині переліку дозвільних документів, сертифікатів, погоджень, висновків, що мають отримуватися виробниками харчових продуктів);
- Проект Закону України “Про внесення змін та доповнень до деяких законів України” (стосовно адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення вимог законодавства щодо безпечності харчових продуктів і інформування споживачів про їх властивості);
- Проект Закону України “Про загальні вимоги до предметів та матеріалів, що контактують із харчовими продуктами” (нова редакція);
- Проект Закону України “Про інформування споживачів стосовно властивостей харчових продуктів” (нова редакція);
- Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо інформування населення про вміст у харчовій продукції генетично модифікованих організмів”;
- Проект Закону України “Про ринковий нагляд” (щодо правових і організаційних засад здійснення ринкового нагляду за відповідністю продукції, введеної в обіг, встановленим вимогам щодо безпечності та захисту прав споживачів на основі принципів Європейського Союзу);
- Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України (щодо скасування реєстрації декларацій виробника про відповідність)”;
- Проект Закону України “Про загальну безпеку продукції” відповідно до Директиви 2001/95 (щодо встановлення правових та організаційних засад забезпечення введення в обіг та розміщення на ринку в Україні виключно безпечної продукції);
- Проект Закону України “Про відповідальність постачальника за дефектну продукцію”;

– Проект Закону України “Про метрологію та метрологічну діяльність” (нова редакція);

– Проект Закону України “Про розвиток та підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” (щодо забезпечення сприятливих умов розвитку малого і середнього підприємництва; розвитку суб’єктів малого і середнього підприємництва з метою формування конкурентного середовища в економіці України та забезпечення їх конкурентоспроможності);

– Проект Закону України “Про ремісничу діяльність” (щодо основних напрямів державної підтримки ремісничої діяльності, взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування та ремісничих організацій; правового статусу ремісничих організацій; критеріїв віднесення професії до ремісничої);

– Проект Закону України “Про саморегулівні організації” (щодо реалізації можливостей громадян України брати безпосередню участь в управлінні державними справами, як це гарантовано Конституцією України, через процедуру делегування відповідних повноважень фаховим самоврядним і саморегулівним об’єднанням);

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (щодо порядку розробки, розгляду та прийняття регуляторних актів);

– Проект Закону України “Про здійснення прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, щодо їх відповідності принципам державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.

10. Приватизація й управління державною власністю

– Проект Закону України “Про Фонд державного майна України” (щодо основ діяльності Фонду державного майна України, його статусу, функцій, повноважень та порядку їх здійснення);

– Проект Закону України “Про Державну програму приватизації” (щодо цілей, пріоритетів та умов приватизації на подальші роки);

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань приватизації” (щодо формування чіткої, ефективної правової бази у сфері приватизації);

– Проект Закону України “Про перелік об’єктів права державної власності, що не підлягають приватизації” (щодо збереження у державній власності лише тих об’єктів, які забезпечують виконання державою своїх основних функцій та гарантують національну безпеку);

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань приватизації та земельних відносин” (щодо надання органам приватизації усіх повноважень, необхідних для формування земельних ділянок, що підлягають продажу разом з об’єктом приватизації або вносяться до статутних капіталів господарських товариств);

- Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про управління об’єктами державної власності” (щодо передання від уповноважених органів управління до Фонду державного майна України та зосередження у нього функцій управління підприємствами та майновими комплексами державного сектора економіки);
- Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо прав концесіонерів)”;
- Проект Закону України “Про основні засади взаємодії держави з приватними партнерами”;

11. Розвиток науково-технічної й інноваційної сфери

- Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про інноваційну діяльність” (щодо визначення основних суб’єктів інноваційної інфраструктури, які надають послуги суб’єктам інноваційної діяльності);
- Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності” (щодо забезпечення концентрації інтелектуальних та фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках інноваційного розвитку);
- Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України, щодо діяльності технологічних парків” (щодо активізації діяльності технологічних парків, стимулювання реалізації інноваційних проектів, посилення відповідальності технологічних парків за дотримання вимог Закону, а також чіткого визначення механізмів реалізації окремих положень Закону);
- Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності наукових парків” (щодо чіткого визначення суб’єктів господарювання, яким надається державна підтримка при виконанні проектів наукового парку, що передбачена Законом України “Про наукові парки”, та уточнення окремих положень зазначеного закону).

12. Міжнародна інтеграція та співпраця

- Проект Закону України “Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв’язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до неї щодо уповноважених органів нагляду та міждержавних інформаційних потоків”;
- Проект Закону України “Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми”;
- Проект Закону України “Про захист персональних даних” (щодо створення належної правової та інституційної бази для запровадження системи захисту персональних даних відповідно до міжнародних та європейських стандартів);
- Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (щодо засад державної міграційної політики) (щодо створення єдиної міграційної служби, до сфери компетенції якої належали б ключові завдання управління міграцією, а також створення належного механізму

міжвідомчої співпраці між міграційною службою та усіма правоохоронними органами, у тому числі, задля можливості обміну інформацією та взаємного доступу до відомчих баз даних).

13. Реформа електроенергетики й підвищення енергетичної ефективності економіки

– Проект Закону України “Про державне регулювання в енергетиці України” (щодо удосконалення системи державного регулювання та визначення незалежного статусу регулятора в енергетиці);

– Проект Закону України “Про основи функціонування ринку електричної енергії України” (урегулювання принципів функціонування та розвитку ринку електричної енергії України, в т.ч. передбачення переходу до прямих договорів);

– Проект Закону України “Про внесення змін до закону про природні монополії” (щодо визначення статусу, прав й обов’язків органів регулювання природних монополій; впровадження методики формування тарифів для суб’єктів природної монополії, що стимулює оптимізацію витрат. Виключення положень щодо того, що тарифи для суб’єктів природної монополії, формуються, виходячи із витрат відповідно до податкового законодавства);

– Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України” (щодо запровадження економічної відповідальності споживачів, у тому числі населення, за несвоєчасну оплату спожитої електроенергії та отриманих житлово-комунальних послуг; скасування положень законів України, що обмежують енергопостачальні компанії у відключенні від електропостачання боржників, у тому числі населення; врегулювання питання плати за приєднання споживачів до електричних мереж;

– Проект Закону України “Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об’єктів” (щодо вилучення земельних ділянок для суспільних потреб з будівництва об’єктів електро-, теплоенергетики та спрощення процедур виділення землі та приєднання до електричних мереж);

– Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу” (щодо врегулювання заборгованості між суб’єктами оптового ринку електричної енергії, внесення змін до порядку проведення розрахунків).

14. Реформа вугільної галузі

– Проект Закону України “Про державну підтримку підприємств вугільної промисловості” (передбачає порядок виділення коштів держпідтримки у вигляді дотацій, субсидій і субвенцій з урахуванням вимог СОТ);

– Проект Закону України “Про приватизацію підприємств вугільної промисловості” (розкриває порядок приватизації та преференції для інвесторів);

– Проект Закону України, що визначає основи функціонування ринку вугільної продукції (встановлює правила поступового переходу від моделі

ринку єдиного оператора до моделі прямих господарських договорів вугільною продукцією, визначає основні принципи ціноутворення на вугільну продукцію).

15. Реформа нафтогазової промисловості

- Кодекс України “Про надра”;
- Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (про заходи, спрямовані на забезпечення стабільного функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу).

16. Реформа житлово-комунального господарства

- Про особливості передання в оренду й концесію об’єктів централізованого водо-, теплопостачання й водовідведення, які перебувають у комунальній власності;
- Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України (щодо визначення правових засад організації та діяльності Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України);
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за правопорушення у сфері житлово-комунального господарства (щодо посилення відповідальності фізичних та юридичних осіб за правопорушення у сфері житлово-комунального господарства, а також визначення контролюючих органів у зазначеній сфері);
- Про внесення змін до деяких законів України щодо здійснення державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства (щодо приведення відомчих законів Мінжитлокомунгоспу у відповідність до Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”; правового врегулювання питання щодо державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства);
- Закон України “Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про тимчасову заборону стягнення із громадян України пені за несвоєчасне внесення плати за житлово-комунальні послуги”.

17. Розвиток транспортної інфраструктури

- Закон України “Про морські порти”;
- Закон України “Про судноплавство на внутрішніх водних шляхах”;
- Закон України “Про міжнародний реєстр суден”;
- Закон України “Про паливний (місцевий) збір”;
- Закон України “Про державне приватне партнерство”;
- Повітряний кодекс (нова редакція);
- Кодекс торговельного мореплавства (нова редакція);
- Внесення змін до Земельного кодексу, Водного кодексу та до законів:
 - “Про транзит вантажів”
 - “Про автомобільні дороги”
 - “Про місцеві державні адміністрації”
 - “Про джерела фінансування дорожнього господарства”

“Про ставки акцизного збору і ввізного мита на деякі товари (продукцію)”
“Про обов’язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів”
“Про автомобільний транспорт”
“Про залізничний транспорт”
“Про дорожній рух”
“Про перелік об’єктів права приватної власності, що не підлягають приватизації”
“Про концесії”
“Про інвестиційну діяльність”
“Про телекомунікації”
“Про поштовий зв’язок”
“Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності”
до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення доступу до загальнодоступних (універсальних) телекомунікаційних послуг
– Закон України “Про метрополітени”.

18. Розвиток сільського господарства й земельна реформа

– Проект Закону України “Про ринок земель”;
– Проект Закону України “Про державний земельний кадастр”;
– Проект Закону України “Про засади сталого розвитку сільських територій”;
– Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державну підтримку сільського господарства в Україні” (про врегулювання порядку отримання висновку про відповідність);
– Проект Закону України “Про товарну біржу” (нова редакція);
– Проект Закону України “Про деривативи і строкові контракти” (щодо ф’ючерсних контрактів та опціонів, базовим активом яких є окремі види зернових та олійних культур).

Навчальне видання

Ковбасюк Юрій Васильович
Голубь Валерія Володимирівна

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ
РЕФОРМИ “ЗАМОЖНЕ СУСПІЛЬСТВО,
КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНА ЕКОНОМІКА,
ЕФЕКТИВНА ДЕРЖАВА”**

Навчально-методичні матеріали

Укладач
Жур Оксана Василівна

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 02.09.2013.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 3,56. Ум.-друк. арк. 3,25.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua
Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.