Межрегиональная Академия Управления Персоналом

Контрольная работа

По дисциплине: Экономика предприятия

Тема: Тенденции и направления административной реформы в Украине

Выполнила:

Васильева Е.О.

Группа:

ТУст 07-08 Б1УЕП (4,6дс)

Севастополь

2010 г.

**Введение**

Административная реформа в Украине отнесена к главным задачам трансформации системы государственного управления. На необходимости ее осуществления делают акцент в своих выступлениях Президент Украины и другие представители украинского политикума. В частности, данный вопрос был одним из ключевых для обсуждения на Всеукраинском съезде советов, самом крупном за годы независимости собрании самоуправляемого актива государства, который прошел 25-26 апреля 2005 г. Сегодня основные положения предлагаемой административной реформы вынесены на обсуждение, как специалистов, так и всего украинского общества.

В этом контексте научное обоснование принципов Административной реформы имеет важное прикладное значение. Нынешний этап государственного строительства в Украине требует создания системы управления региональным и местным развитием, которая могла бы наиболее эффективно реализовать имеющийся в стране экономический потенциал для повышения уровня жизни граждан, обеспечить динамичное развитие как страны в целом, так и каждой территории в частности.

**1. Административная реформа Украины 1997 г.**

**1.1 Возникновение необходимости проведения административной реформы**

В конце 90-х годов состояние функционирования исполнительной власти в Украине характеризовалось тем, что уровень ее организационного влияния на общественные процессы не удовлетворял потребности динамического развития гражданского общества, формирования социально-экономического устройства и демократического, социального, правового государства. За последние годы не удалось достигнуть такого уровня организации исполнительной власти, когда бы ее субъекты создали функционально достаточную и структурно не противоречивую систему. Это проявляется в несовершенстве состояния многих составляющих элементов механизма государственного управления в нашем государстве.

Преодолению такого положения в сфере исполнительной власти должно содействовать осуществление административной реформы. Административная реформа — это целостный комплекс согласованных мер, направленных на радикальную перестройку органов исполнительной власти и внедрение более эффективных форм и методов их деятельности. Целью реформы является поэтапное создание на научных принципах более эффективной и демократической системы государственного управления, которая должна быть достаточно прозрачной для общественности, а расходы на ее содержание должны быть адекватными финансово-экономическому состоянию государства.

Один из обобщающих выводов пятилетней деятельности Счетной палаты Украины говорит о том, что почти половина средств государственного бюджета ежегодно используется крайне неэффективно. Основная причина столь нерациональных трат — неэффективная система государственного управления, ее громоздкость и несовершенство, серьёзные противоречия практически во всех подсистемах.

Именно такое положение, а также отсутствие системы профессионального управления социально-экономическими процессами в государстве привели к острейшему финансовому кризису осенью 1998 года и являются основным тормозом в проведении социально-экономических, да и политических реформ. И это вполне закономерно. История не знает примеров решения сложных социально-экономических задач в демократических государствах в условиях неэффективной системы власти.

Сегодня для многих очевидно, что сложнейшая социально-экономическая ситуация в Украине вызвана не столько действиями отдельных личностей (что также имеет место), сколько неверным построением системы государственной власти и управления народным хозяйством, чрезмерным разбуханием ее аппарата, порождающим неуправляемость.

Статистика безапелляционно зафиксировала результат этого процесса: численность органов исполнительной власти (без местных администраций) в 1992 году составляла 63,8 тыс. человек, а в 2001-м — 170 тыс.

Нельзя сказать, что этим процессом никто не пытался управлять, оставляя его без внимания. Только в течение 1994—1999 годов было принято свыше 100 указов Президента Украины и около 300 постановлений Кабинета министров по упорядочению количества органов исполнительной власти и численности их работников. Постоянные смены правительства не только не улучшили ситуацию в государстве, но еще более обострили противоречия в экономической политике, управлении социально-экономическими процессами.

В цивилизованной Европе, куда мы обратили свой взор, функции государства ограничены, как ограничена численность госчиновников и расходы на их содержание. Функции государства в этих странах - защита прав и свобод граждан (в т.ч. на образование, медицинское обеспечение), защита их жизни и собственности, социальная поддержка обездоленных и больных, разрешение конфликтов, оборона страны, внешняя политика. Мы поняли, что Украине необходимо кардинально реформировать государственную машину, и назвали это административной реформой.

Показательными являются результаты опроса общественного мнения, проведенного «Социс-Геллапом». На вопрос: «Как к вам относится государство?» лишь 3% опрошенных заявили, что они чувствуют его повседневную заботу. Зато 63% граждан Украины считают, что государство от них отвернулось. Рядовые налогоплательщики и предприниматели не в состоянии (да и не хотят) отдавать на содержание государственных структур так много, получая взамен так мало. И с их мнением нужно согласиться.

На стороне реформаторов и наши партнеры на Западе. Пожалуй, впервые в новейшей истории Украины совпали интересы ее народа, политической элиты, лично Президента Л.Кучмы и наших западных партнеров. Именно мощное давление со стороны кредиторов является залогом того, что отечественные реформаторы пойдут дальше деклараций и косметических структурных изменений. Запад ясно дал понять Л.Кучме, что будущее Украины больше зависит от них, нежели от его собственного правительства.

За годы независимости власть прошла сложный путь становления, однако создание высокоэффективной сбалансированной государственной машины остается для Украины в разряде перспектив. Собственно говоря, главная функция любого бюрократического аппарата — предоставление качественных услуг населению в экономической, правовой, социально-культурной и других сферах. Индикаторы качественности этих услуг и определяют эффективность власти. Попытаемся проанализировать уровень результативности действий исполнительных структур прошлых лет по состоянию на 2000 год.

Экономическая сфера. На протяжении десяти лет в Украине объемы ВВП, промышленного и сельскохозяйственного производства неуклонно сокращались. (За период с 1990 г. по 1999 г. реальный ВВП сократился почти в 2,5 раза.) Внешние долги государства возросли с $400 млн. (1992 г.) до $12,4 млрд. (1999 г.), то есть более чем в 30 раз. Почти половина предприятий работают убыточно; из года в год обостряется платежный кризис. В последнее время наметились робкие плюсовые тенденции.

Социальная сфера. Никак не удается укротить рост цен и задолженности по зарплате: в марте эта самая задолженность достигла 6,5 млрд. грн. Нелишне напомнить, что в 1999 г. реальная зарплата в Украине (с учетом роста цен) составляла менее трети от уровня далекого 1990 г. Страну душит растущая безработица: общая численность лишь официально зарегистрированных безработных за последние три года увеличилась с 350 тыс. чел. до 1,2 млн. чел. Реальная безработица — на уровне 7—8 млн. чел.

Защита прав и свобод граждан. Вот уж многолетняя притча во языцех! Когда об этих тонких материях заходит речь в диалоге с Западом, мы неизменно оказываемся в роли обороняющейся стороны. Впрочем, что уж тут о заморских критиках, если сами украинцы не чувствуют себя защищенными. Согласно результатам социологического опроса Украинского центра экономических и политических исследований, лишь 0,9% респондентов считают, что права человека в Украине полностью соблюдаются; 18,4% опрошенных согласились с тем, что они соблюдаются лишь в определенной степени; но больше всего (75,9%) респондентов заявили, что права человека совсем не соблюдаются или не очень соблюдаются. Кстати, всеукраинская акция журналистов засвидетельствовала, что и со свободой слова в Отечестве не все благополучно. Массмедиа испытывают мощный прессинг, пытаясь противостоять судебным искам: в 1999 г. против украинских СМИ было подано 2258 судебных исков на сумму свыше 90 млрд. грн., что втрое превышает государственный бюджет Украины, причем в 55% случаев, по оценкам редакторов ведущих украинских изданий, иски были инициированы государственными чиновниками.

Управление государственной собственностью. Низкое качество менеджмента на казенных предприятиях иллюстрируют следующие цифры. В 1999 г. на государственные предприятия, где работало более 75% занятых в экономике граждан, приходилось лишь 45% общего объема выработанной продукции. И еще: более половины госпредприятий убыточны и "утяжеляют" бюджет постоянно растущими долгами (более 10 млрд. грн.).

Стоимость государственных корпоративных прав в 1999 г. составляла 10,6 млрд. грн., в т.ч. закрепленных в государственной собственности — 4,4 млрд. грн. Все эти миллиарды "глубоко заморожены": в 1999 г. государство получило от них смехотворную сумму дивидендов — 54,5 млн. грн., около 0,5% (!) стоимости госимущества. Значит, и на этом направлении у государства как-то не складывается.

Регулирование рыночных отношений. По меткому определению Президента Л.Кучмы, система управления представляла собой "административно-управленческий гибрид, который вступает во все более острые противоречия с рыночными отношениями". Государство взращивает производителя в административно-спартанском духе. Выживают в большинстве своем теневые мутирующие субстанции; прочих экономико-правовая среда в основном отторгает.

По мнению экспертов УЦЭПИ, такая ситуация объясняется: громоздкой разрешительной процедурой открытия собственного дела, чрезмерной зарегламентированностью предпринимательской деятельности, монополизацией государством отдельных сегментов экономики. Наконец, деформированной налоговой политикой, непрозрачностью и нестабильностью законодательства.

Перечисленные факторы плюс низкий уровень защиты внешних инвестиций, коррумпированность чиновников, бюрократическая волокита, экономическая преступность формируют неблагоприятный фон для ведения иностранного бизнеса в нашей стране. Оттого-то объем прямых иностранных инвестиций на душу населения в Украине в прошлом году составил всего-навсего $10. А вот в Эстонии этот показатель достиг $162, в Польше — $172, Хорватии — $244, Чехии — $476. Контраст разительный! Инвестиционный климат у нас довольно засушливый, почти без финансовых осадков.

Таким образом, на панели пульта госуправления многие индикаторы уже давно подают аварийные сигналы. Система исполнительной власти в Украине уже много лет не отвечает ни уровню задач, которые стоят перед государством, ни современным управленческим стандартам. Неудивительно, что население, по результатам апрельского опроса УЦЭПИ 2000года, не выставило госаппарату даже "тройки" по обычной школьной пятибалльной шкале. (см. диаграмму №1)

Собственно, причины низкой эффективности исполнительной вертикали известны. Это несогласованность действий и противоречивость принимаемых решений, низкая исполнительская дисциплина, дублирование функций разными ведомствами и чрезмерная концентрация их в центре. Это несбалансированная региональная политика, приводящая к уродливой диспропорции в развитии регионов, "закрытость" власти и разъедающая государственную машину коррупция. Наконец, это низкий престиж государственной службы.

Поэтому необходимость кардинальной трансформации управленческой системы сомнений не вызывала.

**1.2 Проведение административной реформа**

Официальная точка отсчета начала административной реформы в Украине — 7 июля 1997 года. В этот день указом Президента для концептуального и организационно-методического обеспечения подготовки и проведения административной реформы. была создана Государственная комиссия, основными задачами которой стали: разработка Концепции административной реформы; определение научных основ, стратегии и тактики ее проведения; разработка конкретных механизмов и сроков внедрения административной реформы; экспертная оценка концепций и проектов нормативно-правовых актов, направленных на создание правовой базы административной реформы; анализ деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в отношении осуществления мер административной реформы и предоставления помощи в ее проведении; рассмотрение предложений и программ научного, материально-технического, кадрового и финансового обеспечения административной реформы; подготовка предложений по конкретным направлениям проведения указанной реформы.

Ровно через год, в июле 1998-го, была утверждена Концепция административной реформы, реализация основных положений которой направлена на обеспечение реформирования системы государственного управления, создание условий для строительства демократического, социального и правового государства, утверждение, обеспечение и защиту прав всех граждан страны.

Целью административной реформы является формирование эффективной, прозрачной и подконтрольной народу системы государственного управления, расходы на содержание которой будут адекватны финансово-экономическому состоянию государства. Преобразования в этой сфере призваны обеспечить в Украине перестройку системы государственного управления всеми сферами общественной жизни. Думаю, что такую идеологию, такой замысел реформирования нельзя не поддержать. Но… с другой стороны, важнейшим является практическое воплощение в жизнь этой идеологии, планов.

Государственную комиссию по проведению административной реформы. возглавил Леонид Кравчук, заместителями стали Евгений Кушнарев (позднее его заменил Николай Билоблоцкий) и Сергей Тигипко. Примечательно, что в состав комиссии вошли и народные депутаты - Иван Заец и Игорь Колиушко. По оценкам экспертов, именно они являются главными идеологами административной реформы в парламенте. Таким образом, Президент попытался учесть и интересы высшего законодательного органа страны.

Но власти действовали параллельно, зачастую входя в острый конфликт. Практически одновременно в Верховной Раде началась активная работа по подготовке основополагающих конституционных законов. И беда не только в том, что законопроекты вступали в противоречие с президентским видением хода реформ. Зачастую, даже внутри отдельной политической партии не было единства в определении правовых основ реформирования государственного аппарата. Свидетельство тому - хотя бы ситуация с подачей Игорем Колиушко (на то время - членом НДП) и премьером Валерием Пустовойтенко (членом этой же партии) двух, противоречащих друг другу проектов Закона «О Кабинете министров Украины».

Нельзя забывать и о том, что свои требования относительно содержания, сроков, принципов реформ выдвигали и международные финансовые организации. С позиций своего исторического опыта и конечных целей построения социального правового Украинского государства они были и остаются правы. Не учитывался лишь один «небольшой» нюанс - реальная ситуация украинского общества и реальные же возможности власти по реформированию аппарата управления. Ведь основную часть государственных служащих составляют работники партийно-хозяйственных органов бывшей УССР. Менталитет этих людей изменить в сжатые сроки трудно, если вообще возможно.

В этой ситуации труднее всего, вероятно, пришлось исполнительной власти. Необходимо было искать компромисс с парламентом и одновременно - с Западом. Отсюда - часто поспешные и потому не всегда оптимальные решения. Трудно охарактеризовать указ Президента от 13 марта 1999 г. «Об изменениях в системе центральных органов исполнительной власти» как способствующий ускорению процесса административной реформы. Указ содержал положительные новшества (упрощение системы государственного управления, понижение статуса ряда ведомств и подчинение их министерствам), но его реализация свелась, как всегда бывает, к простой их ликвидации и реорганизации. Количество центральных госструктур сократилось с 93 до 87.

В конечном итоге, ситуация в Украине до 15 декабря 1999 года напоминала хрестоматийный пример действия лебедя, рака и щуки, а воз административной реформы так и остался на месте.

Итак началом практического осуществления административной реформы считается принятие Указа Президента Украины от 22 июня 1998 г. «О мерах в отношении внедрения Концепции административной реформы в Украине». Этим Указом были одобрены основные положения Концепции административной реформы, которая была разработана Государственной комиссией по проведению в Украине административной реформы.

Согласно Концепции ключевыми направлениями административной реформы признаны:

— рационализация структуры, функций и методов деятельности органов исполнительной власти, упрощение и сокращение лишних отраслей управления;

— внедрение действенной системы государственного контроля и рационализация административных процедур;

— дерегуляция и усовершенствование системы управленческих услуг, предоставляемых на разных уровнях исполнительной власти;

— реформирование системы подготовки и переподготовки управленческих кадров, механизма государственной службы;

— уточнение административно-территориального деления страны;

— обновление законодательной базы административных правоотношений, организационно-правовое обеспечение развития административной юстиции.

Практическая реализация мер административной реформы должна быть подчинена выработанным мировой практикой основополагающим принципам функционирования исполнительной власти в демократических государствах. Среди них следует отметить такие:

— приоритетность законодательной регламентации функций, полномочий и порядка деятельности органов исполнительной власти;

— независимость органов исполнительной власти от органов законодательной и судебной власти в пределах, определенных Конституцией Украины;

— ответственность органов исполнительной власти, их должностных лиц за свои решения, действия и бездействия перед гражданами, права которых были нарушены;

— обеспечение парламентского и судебного контроля за функционированием органов исполнительной власти и их должностных лиц.

В декабре 1999 года начался очередной этап административной реформы. Учитывая, что полномочия и функции органов исполнительной власти не были регламентированы законом, Президент Леонид Кучма 15 декабря подписал пакет указов о проведении административной реформы, которые упорядочили систему центральных органов исполнительной власти и утвердили схему их построения и взаимодействия. Глава президентской администрации Владимир Литвин считает эти решения революционными. Видимо, он прав. Эволюционным путем реформировать госструктуры в Украине невозможно. Ситуация, действительно, смахивает на революционную. Нижние чиновничьи пласты хотят жить по-старому, верхние хотят по-старому управлять. А народ, зажатый между ними, тихим скулежом дает понять, что все-таки хочет жить по-новому. Реформаторы в правительстве опускают руки в бессилии изменить что-либо к лучшему. Каток госмашины тупо, но устойчиво катится в известном направлении, подчиняясь разве что законам Паркинсона.

Президент подписал три указа - «О системе центральных органов исполнительной власти», «О составе Кабинета министров», «Об изменениях в структуре центральных органов исполнительной власти». Для нас важны несколько принципиальных положений этих документов.

Первое - сокращение и качественное преобразование аппарата государственного управления. Полностью ликвидированы 22 ведомства. Количество министерств уменьшилось с 18 до 15, госкомитетов - с 20 до 15. В целом количество органов центральной исполнительной власти сокращено почти в два раза - с 87 до 46 (кстати, за три дня до подписания указа число «спасенных» министерств в проекте документа было не 46, а 36...).

Второе - функции определения государственной политики закреплены только за членами Кабинета министров, которые будут заниматься не только организационно-управленческой, но и политической деятельностью. Например, принимать участие в разработке программы правительства, а значит, и нести ответственность за ее выполнение. На будущее запрещено приравнивать любые должности в органах исполнительной власти к членам Кабинета министров.

Ограничено количество замов министров, председателей ведомств - один первый и три простых (кроме Минобороны, МВД и СБУ). Впрочем, это вряд ли оправданно в случае, например, с Министерством топлива и энергетики, которое объединило важнейшие стратегические отрасли народного хозяйства.

Госкомитеты занимают подчиненное положение и осуществляют свою деятельность через премьера, его замов либо министров.

В особую категорию выделены центральные органы исполнительной власти со специальным статусом - Служба безопасности Украины, Антимонопольный комитет и другие. Тем самым упрощена система управления государством.

Третье - аппарат Кабмина реорганизован в секретариат, будет сокращена его численность, запрещено построение по отраслевому признаку. Возглавит секретариат правительственный секретарь, который не будет членом правительства. Таким образом, существенно снижен статус этого органа и возможности его влияния.

Кабмин обязан в трехмесячный срок привести свои решения в соответствие с указами Президента. В порядке компенсации за моральные и человеческие потери министры, сохранившие свои портфели, будут выделены в отдельную касту путем... выдачи их автомобилям специальных номеров. Этого административная реформа не предполагает, но на деле такие номера будут только у Президента, премьера, вице-премьера, министров и пяти-шести человек на Банковой. На номере будут всего три цифры и герб Украины. А простым богатым смертным такие номера не получить ни за какие коврижки.

Траектории, по которым развивалась реорганизация органов исполнительной власти, можно проследить на таких примерах.

Указом Президента Украины от 15.12.99 № 1573 «Об изменениях в структуре центральных органов исполнительной власти» была предусмотрена ликвидация Государственного комитета Украины по материальным резервам и создание на его базе государственной акционерной компании, с подчинением ее Министерству экономики Украины. С целью обеспечения функционирования единой системы государственного материального резерва Указом Президента Украины от 27.06.2000 № 827 упразднялась государственная акционерная компания, а функции Госкомитета по материальным резервам возлагались на реорганизуемое Министерство экономики Украины. Постановлением Кабинета министров от 30.06.2000 № 1041 на базе ликвидированного Государственного комитета Украины по материальным резервам в составе Министерства экономики создан правительственный орган государственного управления — Государственное агентство по управлению государственным материальным резервом. В дальнейшем, учитывая стратегическое значение государственного материального резерва для обеспечения национальной безопасности Украины и с целью совершенствования государственного регулирования в этой сфере, Указом Президента от 07.08.2001 № 603 на базе указанного агентства образован центральный орган исполнительной власти — Государственный комитет Украины по государственному материальному резерву. Таким образом, этот орган исполнительной власти в течение 19 месяцев создавался, превращался в правительственный орган госуправления и снова воссоздавался как центральный. Как вы понимаете, эффективность его работы была нулевая, безответственность за результаты работы полная.

А вот другой поучительный пример. Указом Президента Украины от 15.12.99 № 1573 был ликвидирован Комитет Украины по монополии на производство и оборот спирта, алкогольных напитков и табачных изделий с передачей его функций Министерству финансов Украины. Постановлением Кабинета министров от 24.04.2000 № 690 в составе Министерства финансов образован Департамент регулирования производства и оборота алкоголя и табака, как правительственный орган государственного управления. Однако уже 11 июля 2001 года с целью реализации государственной политики в сфере производства и оборота спирта, алкогольных напитков и табачных изделий, повышения эффективности контроля в этой сфере, Указом Президента № 510 эта функция от Министерства финансов передана Государственной налоговой администрации Украины. Постановлением Кабинета министров от 07.08.2001 № 940 ликвидирован созданный в составе Министерства финансов Украины правительственный орган государственного управления — Государственный департамент регулирования производства и оборота алкоголя и табака. Численность работников Государственной налоговой администрации увеличена на 776 единиц, соответственно уменьшена численность Министерства финансов Украины. При этом переданная численность на 79 единиц превышает штатную численность ликвидированного департамента. Кроме того, количество легковых автомобилей, которые обслуживают Государственную налоговую администрацию увеличено на 60 единиц, без соответствующего уменьшения количества автомобилей, обслуживающих Министерство финансов и его местные органы.

**1.3 Результаты проведения административной реформы**

Выход президентских указов дал импульс реконструкции исполнительной власти. К сожалению, положительные новации сопровождаются просчетами и недостаточно продуманными действиями.

Вот один пример — упразднено непосредственное подчинение Президенту Украины министров внутренних дел, иностранных дел, обороны и информации. Это в принципе должно было укрепить влияние правительства на решение ключевых вопросов обороны, внешней политики, охраны правопорядка и информационной политики.

Однако… настораживает то, что действия Кабмина по этим направлениям никак не прописаны в новой программе правительства. Более того, именно силовые министры не вошли в состав ни одного из четырех правительственных комитетов.

Кроме того, отдельным указом Президент Украины фактически напрямую подчинил себе Главное управление государственной службы, ранее бывшее парафией правительства.

Еще пример — безусловно важна задекларированная ориентация на повышение политической роли министров. В президентских указах определено, что отныне министры отвечают за разработку и внедрение программы Кабинета министров, направляют и координируют деятельность других органов власти в своей сфере.

Однако… публичная политическая ответственность определяется не указом, а скорее механизмом назначения на должность. Реальными политическими фигурами министры станут лишь тогда, когда политическая партия (парламентское большинство) будет рекомендовать их в правительство и нести перед избирателями ответственность за результаты их работы (и в целом — за результаты деятельности правительства).

И еще пример — в развитие указов Президента Украины были образованы четыре правительственных комитета, которые под председательством профильных вице-премьеров и при участии министров рассматривают проекты актов правительства и принимают согласованные решения.

Однако… Если правительственные комитеты будут лишь готовить решения к заседаниям Кабмина и не будут уполномочены принимать окончательные решения хотя бы по отдельным вопросам — нововведение будет иметь скорее негативные последствия. К тому же, создание комитетов значительно увеличило нагрузку на министров. В особенности это касается министра финансов и министра экономики, которые стали членами каждого (!) правительственного комитета.

И вот пример — напомним, что указом Президента было запрещено приравнивать какие-либо должности в органах исполнительной власти к статусу министра.

Однако… В апреле этого же года должность председателя Государственной налоговой администрации была приравнена к министерской.

И напоследок пример — были приняты решения по повышению оплаты труда госслужащих, и это должно было как-то простимулировать их управленческий энтузиазм.

Однако… соответствующее постановление правительства имело обратный эффект: зарплата государственных служащих не выросла, а уменьшилась — за счет снижения премий (с 33 до 25% от должностного оклада) и отмены отдельных надбавок к должностному окладу.

Результаты мониторинга проведенного Счетной палатой говорят о постоянном росте расходов на содержание органов исполнительной власти, не адекватном состоянию экономики и возможностям государственного бюджета. Законом «О Государственном бюджете Украины на 1999 год» по сравнению с 1996 годом (до начала реформы) расходы на содержание органов исполнительной власти были увеличены в два раза и составили 1,06 млрд. гривен. Закон «О Государственном бюджете Украины на 2000 год» вновь предусматривает увеличение — в 1,9 раза по сравнению с 1999-м.

Значительно возросла численность работников финансовых и фискальных органов, а также расходы на их содержание. Так, в 1999 году объем утвержденных расходов на содержание органов в 2,4 раза превысил расходы на содержание всех министерств, других центральных органов исполнительной власти и их местных органов.

Существующая система финансового обеспечения госаппарата не способствует экономному и эффективному расходованию бюджетных средств и не обеспечивает соблюдение принципа прозрачности бюджетных расходов.

Средства на реализацию административной реформы в государственном бюджете отдельной строкой не выделяются. Проведенные Счетной палатой проверки показали: реорганизация органов исполнительной власти осуществляется за счет средств, предусмотренных на их текущее содержание, что не дает возможности определить объем реальных затрат на проведение административной работы, искажает данные об объемах расходов на содержание органов исполнительной власти, способствует неконтролируемому расходованию средств.

В 2000—2001 годах в практику вошло принятие Кабинетом министров постановлений, разрешающих, в нарушение закона, финансирование расходов по содержанию органов исполнительной власти за счет уменьшения расходов по другим разделам функциональной классификации бюджетных расходов.

Тенденция роста доли расходов на содержание органов исполнительной власти в общем объеме расходов государственного бюджета приобрела уже устойчивый характер, несмотря на пять указов Президента Украины, изданных с целью обеспечения экономного и эффективного использования бюджетных средств. Сохраняется она и в госбюджете на 2002 год.

Только за 2000—2001 годы утвержденные объемы расходов общего фонда государственного бюджета на содержание органов исполнительной власти увеличились в 2,5 раза. Темп прироста этих расходов в 2001 году к 2000-му опережал темп прироста общего объема расходов государственного бюджета Украины в 2,6 раза.

Объемы капитальных расходов органов исполнительной власти в 2001 году по сравнению с 2000-м увеличены на 100 млн. грн., или в 1,6 раза.

К сожалению, в реформировании местных госадминистраций, переведенных на финансирование из государственного бюджета с 1997 года, наблюдается та же картина.

Результаты проведенного Счетной палатой анализа выявили отсутствие взаимосвязи между численностью работников местных госадминистраций и населения, проживающего на определенной территории. В расчете на 10 тыс. жителей в Украине приходится в среднем 13 работников госадминистраций. Однако в Кировоградской области на такое же количество людей приходится 21 работник местных госадминистраций, в Тернопольской — 20, Волынской и Черновицкой — по 19, тогда как в Донецкой — пять, Днепропетровской — восемь, Луганской и Львовской — по девять работников.

Комментарии излишни. Но это отдельная тема. Ведь есть ещё и концепция региональной политики.

Неконтролируемый рост расходов на государственное управление будет продолжаться и не даст должной отдачи до тех пор, пока не произойдет настоящего реформирования системы госуправления и не будет установлена взаимосвязь между ресурсами, выделяемыми органами исполнительной власти для реализации их полномочий, и конкретными результатами их деятельности.

Правовые основы для этого заложены в статье 22 Бюджетного кодекса, которой установлено, что главный распорядитель бюджетных средств обязан разрабатывать план своей деятельности в соответствии с утвержденными функциями, исходя из необходимости достижения конкретных результатов за счет выделенных ему бюджетных средств.

Определение оптимальных для Украины количества и структуры органов исполнительной власти является одной из наиболее сложных проблем административной реформы. Причем структурная реорганизация этих органов, в соответствии с требованиями Концепции, должна проводиться на основе предварительного уточнения и изменения их функций.

А что же с функциями министерств? При преобразовании министерства в комитеты, а комитетов — в агентства или опять в министерства происходит слияние (или разделение) центральных органов исполнительной власти. На свет появляются главные (ведущие) органы в системе центральных органов исполнительной власти.

Задачи, решаемые главными (ведущими) министерствами среди прочих (но не последних) центральных органов исполнительной власти, становятся все более расплывчатыми, и среднему гражданину совершенно не понятными. Что это значит? Например, Минэкономики и вопросам европейской интеграции — главное (ведущее) министерство среди прочих центральных органов — не «формирует», «не создает», «не реализует», а «принимает участие» или «участвует», а также «вносит предложения». Тогда необходимо спросить: а кто же в таком случае возглавляет реформирование экономики там, где это министерство «принимает участие» или кому это главное (ведущее) министерство вносит предложения?

Таких основных задач у Минэкономики восемь из пятнадцати, установленных ему указом Президента Украины.

Наверное, по этой причине в отчеты Минэкономики включается информация об очередных успехах на ниве внешнеэкономической деятельности: только за первое полугодие 2001 года торгово-экономическими миссиями проведено 2000 бизнес-форумов, конференций, встреч и переговоров на всех уровнях. Впечатляет? Но сколько это стоит!

Подобное касается прежде всего осуществления налоговой политики, которая до 1999 года относилась к функциям Государственной налоговой администрации.

В соответствии с указом Президента Украины от 26.08.99 г., это функция Министерства финансов. Именно оно теперь наделено полномочиями, связанными с проведением единой государственной налоговой политики, направленной на реализацию задач экономического и социального развития страны, координацию деятельности центральных органов исполнительной власти по обеспечению своевременного и полного поступления в государственный и местные бюджеты.

Об эффективности реализации этих полномочий можно судить хотя бы по двум примерам: судьба проекта многострадального Налогового кодекса и администрирование платежей в бюджет.

Исторически сложилось так, что профессиональный потенциал работающих в сфере налогового законодательства сосредоточен в налоговой службе. Поэтому Минфин, получив права осуществления налоговой политики, не смог в сжатые сроки подкрепить их критической массой специалистов-практиков. Отсюда и все топтание на месте в разработке налогового законодательства.

Ситуация с администрированием платежей уже целое десятилетие остается неотрегулированной. Одни платежи взимаются Государственной налоговой администрацией, другие — Государственной таможенной службой, третьи — Фондом госимущества.

По предварительным результатам исполнения госбюджета, Государственная налоговая администрация не обеспечила поступление 1 млрд. 376 млн. гривен налога на добавленную стоимость. Кроме этого, налогоплательщикам не возвращено более 4 млрд. гривен НДС.

По платежам, которые администрируются Государственной таможенной службой, не поступило 202,6 млн. гривен.

Фондом государственного имущества сорвано выполнение программы приватизации — непоступление в бюджет 3,7 млрд. гривен послужило главной причиной его невыполнения.

Однако Минфин, отвечающий за исполнение бюджета, не вправе влиять на эти службы, поскольку они ему не подвластны и, образно говоря, находятся в положении некоторых персон, которые царствуют, а не правят. Но реорганизации продолжаются.

В этом и заключается мудрость государственного аппарата, который всеми доступными и недоступными методами подталкивает руководство страны к метаморфозам. Все очень просто. При постоянных изменениях статуса и полномочиях государственного органа никто ни за что не отвечает. Почему? Виновных нет, да и не может быть. Не успевают ликвидационные комиссии начать работу, а им уже надо ее «сворачивать» в связи с восстановлением структуры. При разделении или слиянии министерств, ведомств или комитетов имущество передается, списывается или вообще растворяется в пространстве и времени.

Но это только цветочки. Еще интереснее обстоят дела с ведомственными программами действий (а их около 1,5 тыс.), вернее, с невыполненными программами, поручениями, нерешенными задачами, которые в связи с небольшим жизненным циклом министерства или комитета просто не могут быть решены временщиками от государственного управления. Посудите сами: процесс захода на посадку в руководящее кресло, затем краткий период вхождения в задачи министерства и тут же — реорганизация (или команда «на взлет»). На приобретение профессиональных навыков человек затрачивает, как правило, около трех-пяти лет своей жизни. Для становления профессиональной школы требуется уже около пяти-семи лет. А этого времени нет.

Главное, что все процессы происходят с целью «повышения эффективности системы управления государством». О стоимости этих процессов для бюджета мы уже говорили.

Есть еще и другие потери, просчитать которые невозможно, а устранить просто необходимо:

— потеря доверия человека, гражданина, предпринимателя к системе государственного управления;

— падение международного авторитета государства. Ухудшение инвестиционного климата;

— противоречия в национальном законодательстве и его системная незавершенность.

На сегодня без преувеличения можно сказать, что в деле проведения административной реформы Украина, пользуясь строительной терминологией, не вышла даже на нулевой цикл. Из всех составляющих административной реформы, намеченных в ее концепции, практически выполнено мучительно мало.

Формируя идеологию административной реформы в Украине, специалисты любят ссылаться на опыт других государств. Но прежде чем ссылаться на этот опыт, а тем более применять его на практике, необходимо как следует разобраться в особенностях своей страны, установить ее отличие, особенно в части построения системы государственной власти.

Главное отличие западных административных реформ от украинской заключается в том, что там, в условиях отлаженной системы государственной власти, которая складывалась и совершенствовалась на протяжении десятилетий, не требуется осуществлять коренные преобразования. Необходимы только отдельные улучшения, вызванные сменой правительств, изменением обстоятельств, ситуации в стране и т.п.

В Украине структура государственной власти создавалась, включая и социалистический период ее развития, не системно, а на основе определенных интересов, соображений, понимания ее сути высшими должностными лицами.

После распада Советского Союза и обретения Украиной независимости, изменения общественно-политической системы сразу начался процесс преобразования и создания собственной новой системы государственной власти и ее организационных структур. Но осуществлялось это, как и в социалистический период развития государства, на основе соображений высших должностных лиц, без серьезных научных обоснований, без какого-либо публичного обсуждения. Наука и общественность к решению этой проблемы никогда не допускались.

При проведении административной реформы нельзя игнорировать ст. 92 Конституции Украины, где записано: «виключно законами України визначається організація і діяльність виконавчої влади». Но на эту статью пока никто не обращает внимания.

Только в августе 2001 года Кабинетом министров утверждена программа, предусматривающая разработку в течение 2002—2004 годов научной методики осуществления функционального анализа и мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти. Ее реализация позволит определить критерии оценки деятельности указанных органов. При этом отмечено, что целостная научная программа должна стать основой для определения направлений реформирования системы госуправления, а полученные в ходе исследований результаты повлияют на структуру и функционирование всей административной системы. Всё это правильно. А до этих пор реорганизация органов исполнительной власти и изменение их полномочий проводились бессистемно, без соответствующего научного обеспечения? Так чем же мы занимались?

Очередным шагом в проведении в нашей стране административной реформы стало введение указом Президента Украины института государственных секретарей на уровне Кабинета министров и отдельных министерств.

Сама по себе идея выделения должностных лиц, назначаемых на срок полномочий Президента Украины, которые отвечают за организационное, экспертно-аналитическое, правовое, информационное, материально-техническое и прочее обеспечение деятельности Кабмина и министерств, можно было бы только приветствовать. Ведь практика государственного строительства минувших лет свидетельствует о частой смене правительств, почти всегда сопровождавшейся коренной ломкой аппаратов Кабмина и отечественных министерств, сменой уже наработанных подходов, способов и методов работы.

Казалось бы, можно было только порадоваться наступающей стабильности в системе государственного управления. Однако подобный подход создает в Кабмине и министерствах два разноустойчивых (а возможно, и разнополярных) полюса. С одной стороны — премьера и министров, превращающихся исключительно в политические фигуры и подверженных опасности быть замененными в любой момент в зависимости от объективных, а часто и субъективных причин. А с другой — непотопляемых (по крайней мере, на срок полномочий Президента Украины) госсекретарей. Кто же в доме хозяин?

Кроме того, следует подчеркнуть, что цель, преследуемая введением института госсекретарей, — совершенствование государственного управления, обеспечение эффективной деятельности Кабмина, министерств, других органов исполнительной власти, а также их аппаратов, — определяется не только его «незыблемостью». Наверное, в большей мере подобные цели могут быть достигнуты лишь путем качественного совершенствования работы этих важнейших государственных органов, благодаря уточнению их функций, улучшению форм и методов их деятельности. А пока призрачная незыблемость не толкнула ни одного госсекретаря баллотироваться в кандидаты народных депутатов, тогда как на этом маршруте наблюдается массовый поход членов правительства. К добру ли это?

Итак, формирование эффективной системы организации управления в государстве на центральном и местном уровне не состоялось. Это, как говорится, следствие. Более волнующими и важными сегодня являются другие вопросы — почему это произошло? Сколько ещё времени ходить по замкнутому кругу?

Любая потеря времени наносит ущерб государству, подрывает его устои. А Украина на пути реформирования и создания рыночной экономики, замены общественно-политического строя уже потеряла не один год. Достижения и положительные изменения в государстве несопоставимы с утраченными возможностями. Сегодня с каким-то упоением говорят о наметившихся в последнее время положительных изменениях в темпах роста и т.п. И упорно молчат о том, **что для выхода по объемам производства валового внутреннего продукта на уровень хотя бы 1990 года потребуется не менее 20 лет.**

**1.4 От чего зависит успех проведения административной реформы**

Поиск ответа на сакраментальный вопрос "как проводить реформу?" предполагает оценку действенности попыток реформирования (а они были), учет ошибок, поиск более удачных решений и, главное, — отказ от некоторых иллюзий…

Иллюзия первая — проведение реформы властной вертикали возможно при любой погоде. Время для решительных президентских указов (15 декабря 1999 г.) было выбрано не совсем удачно. В этот период нужно было формировать состав правительства. Параллельно шла структурно-кадровая реорганизация администрации Президента Украины, аппарата Кабинета министров, СНБО Украины. Не содействовал законодательному обеспечению реформы январский парламентский кризис. Кроме того, новое правительство мгновенно оказалось под прессом форс-мажорных обстоятельств: разработка и утверждение собственной программы деятельности, бюджета-2000, минимизация энергокризиса (что может быть приоритетнее, если за окном зима!), реструктуризация внешнего долга и т. д. Все это объективно отодвинуло проведение административной реформы на второй план среди приоритетов правительства..

Иллюзия вторая — главной целью реформы есть сокращение числа ведомств и чиновников. С 1994 по 1999 гг. вышло около 100 указов Президента и 300 постановлений правительства, направленных на упорядочение (в т.ч. и сокращение числа сотрудников) органов исполнительной власти. Однако, количество управленцев выросло на 34,8 тыс. Значит, использование "силовых" схем бесперспективно. Бюрократия бессмертна, и попытки ее директивного (скажем, на 20%, 30%) сокращения могут вызвать лишь регенерацию в ухудшенном варианте. Кстати, уникальная выживаемость аппарата — это не украинский феномен. Попытки М.Горбачева и Б.Ельцина одним махом сократить управленцев приводили лишь к увеличению аппарата. Законы Паркинсона — вещь серьезная!

Осмелимся высказать крамольную (для обывателя) мысль: во многих случаях сокращение чиновников не идет на пользу державе. Пропорциональное кадровое усечение не учитывает ведомственную специфику: аппараты некоторых структур действительно нужно сократить (может не на 20%, а даже на 50%), других — наоборот, увеличить (возможно, на 80%). Сокращение — не самоцель, власть должна быть эффективной, и это главное.

Поэтому кадровой хирургии должна предшествовать выверенная функциональная диагностика высокопоставленных терапевтов. Для начала необходимо четко определить (с учетом деконцентрации и децентрализации полномочий) перечень конкретных функций и объем задач каждого ведомства и лишь потом — заносить ланцет над штатным расписанием. Отсутствие такой диагностики привело к заметному искривлению логики административного реформирования. Например, статус Минпромполитики, на которое "замыкаются" предприятия 34 сфер промышленности, необоснованно снижен до уровня Госкомитета. А вот Министерство экономики после реорганизации превратилось в перегруженного функциями и слабоуправляемого "монстра", который к тому же разделен территориально.

Абсолютно не обосновано жесткое ограничение количества заместителей министра лишь четырьмя лицами. Например, в Министерстве экономики аппарат с учетом территориальных органов насчитывает 2486 служащих. Плюс министерство координирует работу еще четырех госкомитетов. А вот аппарат Министерства экологии и природных ресурсов насчитывает 420 сотрудников. Однако обоим министрам позволено иметь лишь по четыре зама. Где здесь логика?

Кстати, население в целом понимает, что сокращение аппарата управления — далеко не главная цель реформы. Это подтвердили результаты социологического опроса УЦЭПИ (см. диаграмму №2). Наибольшее число опрошенных (42,5%) считают, что реформа должна максимально приблизить госаппарат к нуждам общества, а более четверти респондентов видят главной ее целью повышение эффективности управленческого аппарата.

Иллюзия третья — проведение реформы возможно без вложения средств. Опыт соседей нам не указ. Но если б мы, к примеру, поинтересовались у отца польской админреформы экс-министра Михаила Кулеши, в какую сумму обошлась полякам трансформация исполнительной вертикали, то услышали бы цифру: $10 млрд. (значительная часть из которых ушла на реорганизацию административно-территориального устройства страны). Так что реформа — мероприятие весьма затратное!

По мнению экспертов УЦЭПИ, затраты на проведение реформы должны быть сориентированы по следующим направлениям: проведение организационных изменений в структуре власти, повышение зарплаты госслужащим, расчеты с уволенными по сокращению чиновниками, реализацию структурных изменений в государственном секторе экономики, проведение реформы административно- территориального устройства (на среднесрочную перспективу).

Средства необходимы и на обучение молодых управленцев. Ибо при проведении реформы ставка должна делаться на государственных менеджеров нового поколения. Президент Л. Кучма в Послании Верховной Раде особо подчеркнул: "Окончательно преодолеть остатки бывшей административной системы нынешняя бюрократия не в состоянии. Ее конструктивный потенциал полною мерою себя исчерпал".

Иллюзия четвертая — административную реформу можно проводить без широкой поддержки на всех уровнях. Население в целом сегодня имеет весьма смутное представление о направлениях и конкретных целях реформы. Чиновников среднего звена охватывает парализующий страх за собственную судьбу, и это понятно. На этом фоне эпизодические импульсы отдельных реформаторов обречены на провал.

По данным социсследования УЦЭПИ, 48% граждан ничего не слышали об указах Президента Украины об административной реформе; 44,4% слышали об этих указах, но не знакомы с их содержанием, лишь 7,6% респондентов в курсе содержания этих важных документов. При всем при этом отсутствие эффективного информационного сопровождения действий власти порождает у населения скепсис относительно успеха реформаторских усилий.(См. диаграмму №3.) Показательно, что лишь 10,7% опрошенных уверены в положительных результатах реформирования. А вот 52,6% уверены, что реформа останется на бумаге, а если и состоится, то ничего не изменит. Если к этим пессимистам добавить 17,4% уверенных в частичном проведении реформы и 3,9% убежденных в ее негативном результате, то получится неутешительная картина — три четверти населения настроены весьма скептично… Имея контроль над ведущими СМИ, государство не смогло донести до граждан планы реформы, чтобы заручиться их широкой поддержкой.

По мнению экспертов УЦЭПИ, успех проведения административной реформы в Украине зависит от многих важных условий, от ряда предпосылок, не все из которых благоприятны. Что ж это за условия?

1. Политическая воля высшего руководства страны. Она должна излучаться не сезонными вспышками, а постоянно. Иначе реформа может ограничиться косметическими полумерами. Нельзя допустить того, чтобы политический капитал доверия (приобретенный после выборов) был непродуктивно использован в политическом противостоянии. Ибо пока нельзя окончательно исключить вариант проведения досрочных парламентских выборов.

2. Стабильная работа нынешнего правительства. При перманентных перетасовках правительственных команд как-то даже неудобно рассуждать о необходимости в ближайшие несколько лет четко выдерживать стратегическую линию в реализации админреформы. Ибо трансформация системы управления рассчитана на длительный срок. Поэтому на протяжении по крайней мере следующих двух лет необходимо сохранить кадровую стабильность в Кабинете министров. С нынешним украинским правительством связывают большие надежды как в Украине, так и за рубежом. Но для реализации правительственных планов нужны время и кадровая стабильность — если над правительством будет постоянно висеть угроза отставки, его работа будет парализована.

3. Согласованные действия Президента Украины, администрации главы государства и правительства. Как говаривал в свое время российский экономист А.Лившиц, "надо, ребята, делиться". В том числе и самым дорогим — полномочиями. Не должна судьба державы зависеть от амбиций ее руководителей. Президент по Конституции имеет весьма широкие полномочия относительно исполнительной власти (назначение состава правительства, создание министерств и ведомств, назначение председателей местных госадминистраций). Глава государства формирует политику (в частности, идеология административной реформы разрабатывается в администрации Президента), а правительство отвечает за ее реализацию. При таком распределении ролей президентская администрация объективно превращается во второй (а при проведении административной реформы — фактически в первый) центр исполнительной власти. Рассчитывать на успех в проведении реформы без согласованных действий этих двух центров влияния нельзя.

4. Сотрудничество с парламентом. Создание парламентского большинства, принятие бюджета-2000 и программы правительства свидетельствуют о потенциальной возможности законодательного обеспечения административной реформы. Стабильность большинства не стоит переоценивать, но нельзя не видеть и другого. По мнению экспертов УЦЭПИ, Президент Л.Кучма сегодня имеет наиболее благоприятные (по сравнению с другими периодами новейшей истории Украины) условия для эффективного сотрудничества с парламентом. Этот шанс необходимо использовать для проведения административной реформы.

5. Единое понимание органами власти целей и задач административной реформы. Даже после утверждения "Концепции административной реформы в Украине" сохраняются расхождения в позициях относительно стратегии и тактики преобразований. В определенной мере это ощущалось в мартовском обращении главы администрации Президента к Кабинету министров. Поэтому представляется важным обеспечить единое понимание целей и задач административной реформы правительством и администрацией Президента Украины, поскольку как раз эти органы являются ключевыми в процессе реформирования.

6. Приоритетность проведения административной реформы. Это условие априори трудно осуществимо. Как мы уже отмечали, более "огнеопасные" проблемы, стоящие перед правительством, отодвигают административную реформу (не профинансированную к тому же из бюджета) на второй план. Но это совсем не означает, что реформа должна остановиться. Реформу нужно перевести в другую плоскость — ослаблять налоговый пресс на производителей, упрощать процедуры регистрации субъектов хозяйствования, уменьшать количество проверок и т. п. Действия в этом направлении дают правительству возможность одновременно решать важные первоочередные задачи наряду с проблемами реформирования аппарата госуправления.

7. Давление извне. Проведение административной реформы (как это ни досадно признавать) зависит от давления на Украину со стороны влиятельных западных партнеров. При некой инвариантности позиции украинского руководства по отношению к внешним воздействиям, отдельные "ускоряющие" решения, были простимулированы именно довольно жесткой позицией США и МВФ. Очевидно, что давление извне не будет снижаться. Идущий в "пакете" с кнутом пряник (внешняя финансовая поддержка) немаловажен для реформирования госаппарата Украины.

И все же главное "если" лежит в политической сфере. Если сохранятся нынешние негативные тенденции развития внутриполитической ситуации в Украине, то темп проведения реформы будет вновь утрачен. По наиболее пессимистическому сценарию, очередную волну реформаторских усилий можно ожидать лишь после президентских выборов 2004 г.

В нынешних условиях, на наш взгляд, лучше вести речь не о глобальной госпрограмме реформы, а о комплексе взаимосвязанных последовательных действий по некоторым ключевым направлениям. Итак...

Повышение эффективности действий власти. Во-первых, нужно оптимизировать управление общественными процессами в стране. Эксперты УЦЭПИ предлагают сформировать в Украине целостную многоуровневую систему стратегического планирования и прогнозирования. Соответствующие структурные подразделения необходимо создать в каждом министерстве (центральном органе исполнительной власти). На 100 чиновников нужно иметь хотя бы пять не занятых "тушением пожара", а смотрящих в будущее. Тогда удастся наладить скоординированную, среднесрочную государственную политику и уйти от амбициозных программ "Украина-2010… 2015…" в стиле Т.Кампанеллы.

Во-вторых, нужно менять подходы к управлению госсобственностью. Стоит пересмотреть контракты с руководителями предприятий и установить ясные критерии эффективности менеджмента: величина полученного дохода, рост производительности труда, своевременность выплаты зарплаты работникам, рост реальной зарплаты. За невыполнение условий контракта стоит предусмотреть имущественную ответственность. Плюс к этому на конкурсной основе провести назначения уполномоченных по управлению государственными корпоративными правами (там, где это необходимо).

В-третьих, правительство нужно разгрузить от решения второстепенных вопросов, которые вполне могут решаться на уровне министерств, местных органов власти (передача мелкого имущества, утверждение юбилейных оргкомитетов и тд.). В прошлом году правительство принимало решения, например, "Об обеспечении жизнедеятельности жилищно-коммунального хозяйства пгт. Сергеевка", "О создании Надвирнянского колледжа". Именно правительственными актами растамаживалась пара бульдозеров, передавались сканеры и компьютеры и т.д. Вот этих "т.д." было чрезмерно много. В четвертом квартале прошлого года только вопросы о награждениях составили почти четверть всех правительственных постановлений.

В-четвертых, назрела необходимость постепенного перехода к схеме, когда вице-премьер одновременно возглавляет профильное министерство — это устранит противоречия между вице-премьерами и профильными министрами, повысит оперативность принятия решений.

В свою очередь, на посты министров должны назначаться исключительно гражданские лица, поскольку на них возлагается ответственность за разработку и реализацию государственной политики в соответствующей сфере. Ну не может генерал быть политиком в демократическом правовом государстве.

Целесообразно пересмотреть решение о ликвидации Министерства промышленной политики, поскольку уровень госкомитета не отвечает объемам и важности задач, которые эта структура призвана решать.

Заслуживает внимания идея создания Министерства европейской интеграции. Ключевой вектор внешней политики страны должен иметь адекватное административно-ресурсное обеспечение. В пользу этого говорит и соответствующий опыт стран-соседей, например Польши.

Нужно усилить государственные органы, которые осуществляют межведомственную координацию в сфере национальной безопасности и обороны. Сокращение численности аппарата СНБО Украины (более чем на 30%) и его территориальное (политическое?) дистанцирование от Банковой эффективность этой структуры отнюдь не повысили.

В-пятых, государству необходима качественно новая региональная политика, которая предусматривает: четкое размежевание полномочий между центральными и местными органами власти (предполагается расширение полномочий местных властей); участие местных управленческих структур в процессе принятия государственных решений; гармонизацию социально-экономического развития регионов; обеспечение минимальных социальных стандартов жизни граждан.

Можно подумать о создании Министерства региональной политики. Под эгидой этой структуры совместно с МИД следует учредить Совет международного регионального сотрудничества, в который бы вошли руководители областей, представители других центральных органов исполнительной власти. Совет должен координировать внешние экономические контакты регионов.

Правительство должно участвовать в принятии решений об увольнении с должностей председателей областных государственных администраций (инициировать представления об их отставке).

В-шестых, необходимо законодательное обеспечение административной реформы. В этом плане представляется весьма важным безотлагательное принятие закона "О Кабинете министров Украины". Иначе невозможно четкое определение полномочий правительства и круга вопросов, которые оно должно решать. Стоит предусмотреть процедуру увольнения министров с согласия премьера.

В-седьмых, реформа должна подкрепляться организационно. По мнению экспертов УЦЭПИ, целесообразно назначить уполномоченного Президента Украины по вопросам административной реформы, для которого планирование и реализация реформы были бы не очередной дополнительной нагрузкой (как это ныне), а основной работой. И именно в его аппарат нужно переместить практическую работу по проведению административной реформы

Приближение госаппарата к потребностям населения. Система предоставления государством услуг населению должна быть удобной, а стало быть количество справок, всяческих проплат и время хождения по кабинетам необходимо свести к минимуму. И отчего бы, например, не передать права на предоставление хотя бы части таких услуг приватным фирмам на конкурсной основе?

Нужно сделать ряд решительных шагов. Упростить систему регистрации предприятий (регистрация субъектов хозяйствования должна начинаться и завершаться "в одном кабинете" на протяжении максимум двух недель). Кроме того, стоит унифицировать и стабилизировать налоговое законодательство — принять единый, всем понятный Налоговый кодекс, в котором определить простую процедуру уплаты налогов. А всякие предполагаемые изменения публиковать загодя в СМИ.

Следует окончательно отказаться от практики, когда госорганы получают финансирование за счет штрафов, которые они накладывают. Фискальные органы должны финансироваться лишь за счет бюджета. И точка. Нужно предусмотреть уголовную ответственность чиновников (в т.ч. работников Государственной налоговой администрации) за незаконное вмешательство в предпринимательскую деятельность, установить имущественные санкции за причиненные предпринимателям убытки.

В сфере оплаты труда правительство (с привлечением профсоюзов и работодателей) должно определить минимальный уровень почасовой зарплаты. За задержку выплаты зарплаты надо установить уголовную и имущественную ответственность.

Ликвидация причин взяточничества и коррупции в госаппарате. На наш взгляд, есть смысл разработать Кодекс поведения государственного служащего, в котором четко определить действия чиновника в случае возникновения материальной заинтересованности, попытки дать ему взятку.

Нужно сделать прозрачной процедуру предоставления кредитов под гарантии государственных органов. По отношению к руководителям, виновным в нецелевом использовании бюджетных средств, стоит (кроме прочего) применять штрафные санкции, например, в размере 5—10% от суммы расходов из бюджета, использованного не по назначению.

Нужно ввести обязательное декларирование подарков (стоимостью, например, свыше $10) — это ограничит возможности незаконного обогащения госслужащих. Наконец, публиковать в СМИ списки чиновников, осужденных за коррупционную деятельность, злоупотребление властью, казнокрадство. Целесообразно пожизненно запрещать таким лицам занимать должности на государственной службе.

Повышение престижа госслужбы. По данным соцопроса УЦЭПИ, желательный размер среднемесячного дохода на 2000г. составляет примерно 800 грн. На такую базовую зарплату для госслужащих среднего звена, очевидно, и стоит ориентироваться. Если не будем достойно платить, чиновники "доберут" свое. Стоит рассмотреть предложение относительно установления зарплаты министрам на уровне $1000-2000 с учетом высокого уровня их загруженности и персональной ответственности.

Параллельно с повышением зарплаты необходимо повышать ответственность за выполненную работу. Например, критериями оценки работы руководителей местных госадминистраций должны стать: количество созданных новых рабочих мест; объемы привлеченных на развитие региона внутренних и внешних инвестиций; рост реальных доходов населения; уровень рождаемости и смертности, динамика миграции населения и т. п.

Целесообразно создать единую национальную систему привлечения на госслужбу и параллельно разработать отдельную программу обучения кадров за границей. Главные условия — гласность и конкурсный отбор кандидатов. Начинать обучение надлежит с низовых звеньев: районных госадминистраций, органов местного самоуправления. С лицами, которые будут учиться за границей, надо заключать контракт, в котором предусмотреть обязательность пребывания на государственной службе на протяжении 5—7 лет после завершения обучения за границей, а также механизм возмещения затрат в случае невыполнения указанного условия.

**2. Административная реформа Украины 2011 г.**

**2.1 Актуальность административной реформы в наше время**

Вопрос проведения административной реформы и сегодня не потерял свою актуальность, несмотря на то, что начался этот процесс более 10 лет назад.

Основной целью административной реформы является создание системы государственного управления, которая бы соответствовала стандартам демократического правового государства, потребностям и запросам каждого гражданина.

Трансформация системы органов власти будет осуществлена путем перехода от непосредственного отраслевого и функционального управления к выработке и реализации государственной политики в соответствующих сферах. Правительство несет ответственность за реализацию прав и свобод граждан и привлечение широкой общественности к формированию правительственной политики и создание системы общественного контроля за деятельностью центральных и местных органов исполнительной власти.

Необходимо осуществить такие шаги:

- сделать Правительство политическим органом. Правительство обязано нести политическую ответственность за выработку и реализацию политики, повысить роль министров в реализации соответствующих направлений политики;

- внедрить функциональный принцип формирования структуры Правительства и его аппарата. Для этого все направления деятельности Правительства должны быть распределены между членами Кабинета Министров;

- превратить правительственные комитеты в реальные рабочие органы Кабинета Министров и инструмент координации деятельности и взаимодействия центральных органов исполнительной власти, согласования проектов решений;

- сосредоточить работу Правительства на стратегических вопросах, делегировать правительственным органам и местным государственным администрациям решение вопросов ежедневного администрирования;

- провести функциональное обследование деятельности существующих органов исполнительной власти исходя из того, что каждое лишнее управленческое звено вредно; оптимизировать на основе результатов такого анализа структуру центральных органов исполнительной власти;

- ликвидировать контролирующие органы, дублирующие работу других, отстранить параллельный контроль соблюдения определенных норм законодательства;

- сосредоточить функции по администрированию налогов и приравненных к ним платежей в едином органе исполнительной власти, в частности ликвидировать налоговую милицию;

- реформировать систему государственной службы, базируясь на принципах политической нейтральности служащих, гарантии прав и обязанностей государственных служащих, применения прозрачных условий принятия их на работу и продвижения по службе в зависимости от моральных и деловых качеств работников;

- провести четкое размежевание полномочий между центральными и местными органами власти с одновременным делегированием отдельных полномочий центральных органов власти местным;

- обеспечить прозрачность в деятельности всех органов государственной власти. Все решения, содержание которых не касается безопасности государства, нормативно-правовые акты и общественно значимые судебные решения, а также информация о расходовании государственных средств должны быть доступны всем гражданам, в том числе через Интернет;

- начать практику публичного диалога членов Правительства с общественностью по вопросам реализации государственной политики в соответствующей сфере.

Все это потребует определенных усилий и времени, но проводить изменения надо. В США можно за несколько минут приобрести автомобиль, оформить страховку по телефону, без каких-либо справок. Мы тратим на это недели, кланяясь десяткам чиновников. Терпеть это уже надоело не только нам, но и западным инвесторам.

Во многом от всех нас будет зависеть, пойдем ли мы по пути, по которому идут все цивилизованные страны, или в очередной раз исхитримся и найдем путь свой, украинский.

Административная реформа Украины является очень серьезным приоритетом для Европейского Союза.

Об этом заявил Маркус Корнаро, директор отдела международной технической помощи ЕС.

По его словам, никакие реформы невозможны без административной реформы.

«Нужно заниматься не только так называемыми вертикальными реформами, которые касаются отдельных сфер и выглядят довольно эффектно в презентационном пакете. Но и трудоемкими горизонтальными реформами, охватывающими все сферы и обеспечивающими эффективность любых преобразований», - сказал он.

По словам Корнаро, европейские власти серьезно продвинулись в переговорах с правительством Украины о подготовке административной реформы в 2011 году. Он также добавил, что ЕС намерен усилить требования в следующем году.

«В наших программах на 2011 год мы должны усилить эти требования. А также четко показать связь между всеми остальными реформами и реформой государственного управления, как основы этих реформ, - сказал Корнаро. - И Евросоюз должен намного сильнее политически заявлять об этих вопросах. В то же время стоит сказать, что админреформа — это ключевая составляющая реформы управления государственными финансами. И мы во всех документах обязаны провести эту связь очень четко».

При этом представитель Еврокомиссии добавил, что ЕС не видит опасности в том, что президент Виктор Янукович не включил в пакет первоочередных реформ административную.

«Я думаю, что у правительства и президента есть точно такая же проблема, как и у нас. В вертикальных вопросах и сферах легче обозначить проблемы и легче подходить к их реформированию. С горизонтальными — сложнее. В то же время нельзя их спутывать и говорить об одном и о другом одновременно. Возможно, поэтому и взята некая пауза», - пояснил он.

**2.2 Подготовка новой административной реформы в Украине**

В 2005 году подошел к завершению процесс подготовки новой редакции Концепции административной реформы в Украине. Проект новой концепции в основном не противоречит идеям и принципам, заложенным в действующий на сегодня документ. Однако в нем учтены все те изменения в политической, экономической и социальной сфере, которые за последние десять лет произошли в Украине.

В новом документе представлены методические основы реформирования публичной администрации (цель, задачи и базовые принципы), расширены направления реформирования публичной администрации. Среди основных направлений: реформирование высшего и центрального уровня органов исполнительной власти, реформирование местных органов исполнительной власти, реформирование местного самоуправления, внедрение регионального самоуправления, реформирование публичной (государственной и муниципальной) служб.

Новый проект предусматривает четкую и понятную технологию построения государственной власти, функционирующей в условиях развитой рыночной экономики. В нем определен и охарактеризован новый вид органов системы государственного управления - органов государственного регулирования в сфере деятельности естественных монополий. Четкое описание принципов деятельности регулирующих органов принципиально важно для страны, развивающейся на рыночных принципах. И то, что этот документ содержит описание этих принципов, большой шаг вперед в определении модели государственного управления. В новой концепции более четко сформулирована и иерархия в деятельности центральных органов исполнительной власти. Структура, которая предусматривала наличие порядка 60 органов одного уровня напрямую подчиняющихся КМ Украины, не может быть эффективной в принципе. Поэтому в проекте предусмотрена ликвидация государственных комитетов, за исключением тех, наличие которых предусмотрено в Конституции, концентрации их функций в соответствующих профильных министерствах.

В проекте новой концепции большое внимание уделено вопросам взаимоотношений публичной администрации с гражданами, определяются такие понятия, как административная процедура, административные услуги, административная ответственность, административное опротестование и др. Впервые в таком документе детально описаны принципы осуществления внешнего контроля за публичной администрацией (судебный контроль, парламентский контроль, контроль местных советов, общественный контроль). Дано определение публичных организаций, предприятий и других организаций, исполняющих публичные функции. Все эти элементы отсутствовали в действующей редакции концепции и появление их в новом проекте свидетельствует о переходе Украины на новый, более высокий уровень демократизации общества, приближении ее к европейским ценностям и, конечно же, говорит о возросшем профессиональном уровне команды разработчиков концепции.

Отличительным элементом нового проекта является и то, что большое внимание в нем уделено вопросам обеспечения реализации реформы публичной администрации, этапам осуществления реформ. Мероприятия по реализации Концепции предусматривают политические, организационные, правовые, финансовые, научные и информационно-просветительские аспекты ее реализации и должны послужить гарантией ее практического внедрения.

Следует отметить, что новый проект Концепции административной реформы предусматривает проведение серьезных преобразований в системе государственного управления вплоть до внесения изменений в Конституцию Украины, касающихся как вопросов местного самоуправления, так и вопросов регулирования субъектов естественных монополий.

При этом рассматриваемый на сегодня проект опирается на действующую Конституцию Украины и не предусматривает парламентско-президентской системы правления, внедрение которой на сегодня остается под вопросом. Вероятность закрепления принятых в горячие революционные дни изменений в Конституцию Украины большинством экспертов оценивается на уровне 50%, поскольку при голосовании о внесении изменений в этот документ были допущены серьезные процедурные нарушения. Исходя из этого группа разработчиков нового проекта Концепции административной реформы решила базироваться на сегодняшних реалиях.

**2.3 Начало первого этапа проведения реформ в Украине**

Одно из важнейших направлений административной реформы — формирование новых финансово-экономических основ функционирования государственного управления.

Президент Янукович объявил о начале первого этапа реформ в стране, презентуя программу экономических реформ.

"Я объявляю первый этап реформ, которые должны привести нас к успеху", - сказал он 2 июня 2010г., на заседании Комитета экономических реформ. По словам главы государства, первая цель программы – вхождение Украины в течение десяти лет в двадцатку наиболее развитых стран мира.

Кроме того, в результате реформ уровень жизни в Украине должен отвечать европейским стандартам, заявил он. Президент подчеркнул, что для этого необходимо стабилизировать экономику Украины.

"Мы снизим дефицит бюджета и стабилизируем государственный долг, мы ослабим налоговую нагрузку и расширим налоговую базу. Мы снизим инфляцию, обеспечим кредитование экономики и развитие финансового рынка, мы увеличим финансовую и расходную автономию регионов", - сказал Янукович. Он отметил, что реформы обеспечат уменьшение административной нагрузки на бизнес.

В планах также завершение приватизации и эффективное управление госсобственностью. Янукович пообещал содействие свободной торговле с ЕС, что будет содействовать скорейшему установлению безвизового режима с европейскими странами.

Реформы дадут возможность провести реструктуризацию в топливно-энергетическом комплексе и жилищно-коммунальном хозяйстве. Однако эти реформы не будут проводиться за счет незащищенных категорий граждан.

По словам главы государства, реформы также предусматривают сокращение структуры государственных органов и повышение профессионализма государственных служащих.

"Среди индикаторов успеха наших реформ – повышение средней продолжительности жизни людей с 68 до 70 лет", - добавил он.

По мнению главы государства, нужно повысить конкурентоспособность Украины и создать привлекательный инвестиционный климат. А для этого необходимо уменьшать роль государства в экономике, снижать и отменять административные барьеры для бизнеса и развития инфраструктуры.

"В наших планах улучшить место Украины в рейтинге бизнес-климата не меньше, чем на 40 позиций. А в рейтинге конкурентоспособности экономик - на 10 позиций. Мы сократим прямые и непрямые формы государственной поддержки энергетики, угольной, нефтяной и жилищно-коммунальной отраслей не менее, чем на 60%. При этом, повторяю, мы будем заботиться о социальной защищенности неимущих граждан Украины. Мы снизим удельную энергоемкость экономики на 20%", - сказал президент.

По его словам, основными целями реформ является: стабилизация государственных финансов, технологическая модернизация экономики и развитие инфраструктуры, обеспечения эффективности базовых отраслей экономики, которая является неотъемлемой предпосылкой постоянного экономического роста. А этого невозможно достичь без привлечения дешевого и долгосрочного кредитного ресурса. Наиболее приемлемым с этой точки зрения есть сотрудничество с Международным валютным фондом.

"Однако для того, чтобы ее (реформу) начать, правительство должно максимально сконцентрироваться на решении таких вопросов: сокращение дефицита бюджета, сбалансированность бюджета Пенсионного фонда и финансовых потоков НАК "Нафтогаз Украины". Этот путь не новый. Большинство стран Европы, в частности, Греция, Ирландия, Португалия, Испания, Италия, Германия посылают бюджеты строгой экономии в свои парламенты. Мы должны окончательно решить проблему возвращения НДС, чего уже давно от нас ожидает бизнес. Нужно установить экономически обоснованные тарифы на жилищно-коммунальные услуги, при которых, как я уже говорил, богатый платит справедливую цену, а бедный получает от государства адресную помощь", - добавил Янукович.

Президент отметил, что будет введена принципиально новая, стимулирующая и эффективная налоговая и законодательная политика. В частности, будет принят новый Налоговый кодекс и упрощено налоговое администрирование. Параллельно власть будет работать над более глубоким привлечением Украины к процессам международной экономической интеграции.

"Мы уже возобновляем старые и начинаем завоевывать новые рынки сбыта для украинских товаров и услуг. Для этого нужно не только увеличивать объемы производства и повышать качество продукции, но и работать над узором Украины в мире, занимать активную позицию в вопросах международной политики и межгосударственных и региональных отношений", - указал Янукович.

Также было отмечено, что главной целью реформ является кардинальное улучшение жизни граждан. Для этого следует формировать адресные инструменты социальной защиты для населения и реформировать систему жилищно-коммунального хозяйства. Также будет проведена пенсионная реформа.

"Без реформ Украина обречена. Страна слишком долго находилась в состоянии экономического застоя и отсутствия любых шагов в направлении модернизации и реформирования экономики. Реформы следует осуществлять быстро и скоординированно. И ни в коем случае нельзя терять высокий темп. Осуществление реформ должно обеспечить уже в 2013-2014 годах сокращения дефицита бюджета до уровня 2% ВВП, снижения инфляции до 5-6%, установление среднего размера пенсии не менее, чем 45% от средней зарплаты", - добавил глава государства.

Он напомнил, что уже сделан целый ряд важных шагов для построения базы, на которой будут основываться реформы, для создания необходимых стартовых условий.

"Мы обеспечили 30-процентную скидку на цену российского газа для Украины. Это позволило нам сократить колоссальные расходы, которые непосильным грузом ложились на государственный бюджет и на плечи граждан. А теперь мы используем эти ресурсы для осуществления системных реформ в интересах людей", - сказал Янукович.

Следует отметить, что 20 мая Верховная Рада приняла правительственный законопроект №6337 о внесении поправок в ряд законов о налогообложении, а также о повышении акцизов на алкогольные напитки, пиво, сигареты и нефтепродукты. "За" проголосовали 246 депутатов правительственной коалиции. По словам главы профильного комитета Сергея Терехина, принятие закона приведёт к увеличению налогов на более чем 9 млрд грн в год, хотя первоначально правительство рассчитывало, что закон принесёт дополнительно 16,2 млрд грн.

Данным законом повышается акциз на бензин до 132 евро за 1 т, что приведет к пожорожанию топлива. Также законом повышены акцизные ставки на табак и спиртные напитки. Кроме того, повышен сбор за специальное водопользование в части использования поверхностных и подземных вод, входящие в состав напитков. В частности, предусматривается, что такой сбор для поверхностных вод будет 21 грн 60 коп за один кубометр, и подземных вод – 25 грн 20 коп.

Помимо того, заметно меньше, чем предполагалось, были повышены акцизы на коньяк и креплёные вина, тогда как первоначальные размеры повышения акцизов сохранились для водки (15,9%), пива (23,3%) и табачных изделий (около 30%).

Ранее вице-премьер-министр по экономическим вопросам Сергей Тигипко сообщил, что правительство приняло решение перевести всех предпринимателей, которые работают по упрощенной системе налогообложения, на общую систему налогообложения. Дискуссия развёрнута и относительно фиксированного, и единого налогов, которыми пользуется малый бизнес. Однако в этом секторе мы решили пойти другим путём: сначала перевести всех "упрощенцев" на общую систему налогообложения", - сказал Тигипко.

**Заключение**

Все действия, именуемые административной реформой, являются в лучшем случае плохо или хорошо (что в данном случае не имеет значения) проводимой модернизацией системы государственного управления. У этого процесса отсутствует субъект, процесс модернизации имеет тотальный характер, все его участники от первых лиц в правительстве до обычных клерков заняты на своем месте поиском решений для сохранения и воспроизведения себя, своего места, как части системы.

Происходящие процессы модернизации государственного управления испытывают на себе сильное влияние политического кризиса, который проявляется в падении доверия населения к руководству, в ожидании изменений в составе высшего руководства страны после выборов Президента Украины, в продолжающемся экономическом падении. Мы имеем все основания для утверждения, что административная реформа фактически является элементом не управляющей, а управляемой системы. Не она управляет системой государственного управления, а система государственного управления всегда управляет административной реформой и приспосабливается ее к себе.

Это вызвано, в первую очередь, отсутствием в Украине на протяжении всего ХХ столетия научных школ, которые занимались бы вопросами управления и проектирования. Во вторую очередь, это обусловлено неконтролируемой экспансией в украинский язык английской управленческой терминологии, которую суждено расшифровать уже следующим поколениям (и это в условиях, когда очень незначительная часть состава высшего и среднего менеджмента в государственных структурах владеет английским языком). Мы можем сделать следующий вывод, что, критикуя документ под названием "Концепция Административной реформы в Украине" мы будем критиковать лишь только используемый язык и возможно сам метод изложения, но к происходящему процессу модернизации системы государственного управления в Украине это не будет иметь никакого отношения.

В стране отсутствует (во всяком случае, пока) политическая группа, которая на данный момент времени смогла бы в жесткой и понятной форме не только артикулировать базовые цели и ценности для всего общества, но и обладала ресурсом для их последовательной реализации в условиях политического противостояния и массовой экономической и управленческой безграмотности. Возможно, что последнее указание на условия есть ответ-обьяснение почему такой политической группы еще нет. А значит, в принципе отсутствуют рамки для проведения административной реформы.

Даже при наличии целей (а значит и субъекта) проектирование и реализация новой системы государственного управления является процессом, который может происходить от 5 до 10 лет. Для проектировщика это значит: если ты хочешь достичь успеха, период реализации проекта не должен растягиваться на длительный срок. В противном случае, либо проект не реализуется, либо затраты на его реализацию могут значительно превысить допустимые.

Оставаясь на позиции проектировщиков, мы исходим из предположения, что, отличительной чертой новой системы государственного управления в Украине должно стать наличие в ней функции и способности стратегического планирования или краткосрочного и долгосрочного планирования, со всеми вытекающими из этого вспомогательными и сопутствующими функциями и способностями.

Вышеприведенный анализ дает нам все основания предположить, что в настоящее время условий для работ такого уровня сложности нет.

**Список использованной литературы**

1. Государственная программа законодательства Украины до 2001 года. Утв.Постановлением Верховной Рады Украины от 15 июля 1999г. //Официальный вестник Украины-1999. -№29-Ст.1468
2. Енциклопедія сучасної України. Т. 1. А.К., HAH Украины, 2005, с. 193.
3. Журнал "Національна безпека і оборона" (№5, 2000)
4. И. КОЛИУШКО, "Теория и практика управления", N 8, 1-31 августа 2005
5. Колпаков В.К. Административное право Украины. - К., 1999. - 733 с.
6. Концепция административной реформы в Украине. // Официальный вестник Украины-1999. -№21-Ст.51
7. Независимое издание Украины «Зеркало недели» № 22 (295) 3 — 9 июня 2000
8. Независимое издание Украины «Зеркало недели» № 21 (801) 5 — 11 июня 2010
9. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку. Навчальний посібник (За заг. ред. Н.Р. Нижник). К., ЗАТ "Нічлава", 2005, с. 220
10. Правительственный портал http://www.kmu.gov.ua
11. Указ Президента Украины “Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи” от 20 листопада 1998 р.
12. Ященко Н. Перспективы реформирования административного права Украины // Право Украины. - 1998. - №9. - С. 7-9.