

А.В. БЕРЕЗА

ПЕРІОДИЗАЦІЯ ЕТАПІВ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Виділено чотири основних етапи у реформуванні публічної влади в Україні, визначеної їхні особливості, вказано на причини невдач на кожному з етапів.

Ключові слова: публічна влада, адміністративна реформа, місцеве самоврядування, участь, виконавча влада.

Выделено четыре основных этапа реформирования публичной власти в Украине; определены их особенности; указаны причины неудач на каждом из этапов.

Ключевые слова: публичная власть, административная реформа, местное самоуправление, участие, исполнительная власть.

The four main stages of reforming public authority in Ukraine are defined; their peculiarities are described; the main causes of their failures are underlined.

Key words: public authority, administrative reform, local government, participation, executive power.

За двадцятирічну історію існування незалежної України у ній можна виділити чотири основних етапи спроб реформування публічної влади: 1) 1990 — 1994 рр.; 2) 1995 — 2004 рр.; 3) 2005 — 2009 рр.; 4) з 2010 р.

Одразу після визнання незалежності України почала активно формуватися система конституційного законодавства держави та закладатися основи нової форми правління. Так, у липні 1991 р. було прийнято низку документів, що запроваджували в країні пост Президента¹.

З часу введення інституту Президента України як глави держави та керівника виконавчої влади Верховна Рада України набула статусу єдиного органу законодавчої влади в країні, а на Кабінет Міністрів України було покладено функції вищого органу виконавчої влади в державі.

У результаті центральна влада була поділена згідно з принципом демократії на три незалежні гілки: законодавчу, виконавчу і судову. При цьому переважна кількість державних органів за структурою, функціональним призначенням, стилем роботи залишалася, по суті, старою — радянською, а відсутність чіткого перерозподілу повноважень між Президентом і Верховною Радою України призводила до гальмування змін у структурі центральних органів державної влади, яких налічувалося понад сто. Аналогічною була ситуація на місцях, де влада перебувала в руках старих виконкомів рад та їхніх голів.

Правовою основою реформування місцевої влади стали Закони України «Про представника Президента України»² та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»³. Відповідно до цих законів місцеві ради всіх рівнів були роздержавлені та звільнені від виконання невластивих їм функцій державного управління на місцях. Були законодавчо закріплені й концептуальні положення про політичний плюралізм, свободу слова, віросповідання тощо. Зокрема, Верховна Рада України прийняла Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 р., Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. Парламентом також було створено законодавчу базу для реформування органів місцевого самоврядування, що отримала закріплення в Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіо-

нальне самоврядування», прийнятому в березні 1992 р. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад визначався в Законі України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» від 4 лютого 1994 р.

Отже, з 1992 до 1994 р. у структурі системи публічного управління України існувало три рівні виконавчої влади. Перший рівень утворювали центральні урядові установи: Кабінет Міністрів, міністерства та інші центральні органи із загальнонаціональними владними повноваженнями. Другий рівень — представник Президента України в областях, районах і містах Києві та Севастополі. Представники Президента управляли місцевими державними адміністраціями як адміністративними органами. Третім рівнем урядової структури була система органів місцевого самоврядування у межах делегованих їм державою повноважень.

Після виборів 1994 р. Президента України та виборів депутатів Верховної Ради України для усунення протистояння законодавчої та виконавчої гілок державної влади Президент України і Верховна Рада України прийняли 8 червня 1995 р. Конституційний договір. На його основі шляхом реорганізації обласних і районних виконавчих комітетів у державні адміністрації з покладенням на них функцій органів регіонального управління в країні була створена управлінська вертикаль. Головами відповідних адміністрацій було призначено голів рад з наданням їм державних повноважень.

Слід зазначити, що особливість переходу України до демократії, який хоч і відбувся під тиском народних мас та опозиційних сил, однак був очолений представниками партійної номенклатури, негативно вплинула на реформування системи публічної влади. Так, якщо у країнах Східної Європи до влади прийшли лідери опозиції, які й очолили процес реформування системи державної влади, що набув радикального характеру в Чехії шляхом люстрації колишніх членів Комуністичної партії, або поміркованішого в інших країнах, де процес зміни владної еліти розтягнувся у часі, то в Україні необхідність змін у бюрократичному апараті держави, хоч і розумілась усіма учасниками політичного процесу, однак жодних конкретних кроків у цьому напрямі не було зроблено.

Основна проблема цього етапу полягала в пошуку оптимальної форми державного устрою, що проходила на тлі протистояння між Президентом і Прем'єр-міністром, Президентом і парламентом та характеризувалася такими рисами: відсутністю чіткого розмежування повноважень гілок влади у Конституції; неузгодженістю і суперечливістю прагнень політичної еліти, відсутності у неї знань щодо оптимальних шляхів і методів запровадження демократичного ладу; спробами Глави держави та Прем'єр-міністра України фактично отримати повноту влади⁴.

Другий етап політичного розвитку країни розпочався у 1995 р., коли відбулася зміна депутатського складу і Президента країни за результатами дострокових парламентських і президентських виборів у березні та червні 1994 р. Відсутність згоди між Президентом і парламентом щодо розподілу повноважень гальмувала прийняття Основного Закону і загострювала політичне протистояння між ними. На думку Л. Кучми, виконавча влада мала зосереджуватися в одних руках, бути достатньо сильною, щоб ефективно працювати в умовах наростаючої економічної кризи. Верховна Рада України, заявляючи про загрозу диктатури, фактично прагнула зберегти свої повноваження, в тому числі й право втручання у вирішення конкретних економічних питань, безпосередньо управляти територіями. Таке протистояння серйозно ускладнювало вирішення першочергових проблем суспільного життя.

В умовах загострення протистояння між Президентом і Верховною Радою України 18 травня 1995 р. був прийнятий Закон «Про державну владу і місцеве самоврядування», за яким Україна фактично ставала президентською республікою. Саме його положення лягли в основу Конституційного Договору, що визначав засади державного устрою до прийняття Конституції 1996 р.⁵

Подальші трансформації в системі публічного управління відбувалися після прийняття таких важливих законодавчих актів, як Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.) тощо.

Відчуваючи нагальну потребу подальшого реформування системи управління країною та її адаптації до умов ринкової економіки, Президент України прийняв рішення про створення Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи і 22 липня 1998 р. його Указом оприлюднено проект заходів щодо впровадження запропонованої комісією Концепції адміністративної реформи для його широкого обговорення⁷. Це, на нашу думку, свідчить про серйозне недогляд цього періоду, оскільки заходи щодо реформування публічної влади були розпочаті лише після прийняття Конституції України, хоча у низці молодих демократій робота над модернізацією бюрократичного апарату радянського зразка розпочалася одразу після отримання незалежності.

Через два роки Постановою Верховної Ради України «Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади» від 2 листопада 2000 р., робота комісії була визнана незадовільною, оскільки «хід реалізації адміністративної реформи в Україні стосовно підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади не набув цілеспрямованого, системного характеру»⁸.

У грудні 1999 р. Л. Кучма підписав низку указів з адміністративної реформи («Про систему центральних органів влади», «Про склад Кабінету Міністрів України», «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади»). Планувалося скоротити кількість міністерств з 18 до 15, держкомітетів з 20 до 15, заступників міністрів і апарат уряду. Однак ці зміни не були реалізовані на практиці, дещо пізніше відмовитися від реформ у цій сфері змусила чергова дестабілізація політичної ситуації.

У 2001 р. було зроблено спробу розмежувати політичні та адміністративні функції уряду: 29 травня 2001 р. Президент видав Указ «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні»⁹, яким запроваджувався інститут державного секретаря. Незважаючи на інноваційні риси та чималий потенціал, посаду державних секретарів було запроваджено за досить несприятливих обставин, що не дало змоги інституту державних секретарів стати міцною та ефективною основою адміністративного апарату уряду. В результаті у 2003 р. посаду державних секретарів було скасовано та замінено посадою перших заступників міністрів.

Для цього періоду характерні перші спроби залучити громадян до процесу прийняття рішень: так, у 1996 р. було прийнято Закон «Про звернення громадян»¹⁰, у 1997 р. — «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування»¹¹. У міру зміцнення авторитарних тенденцій та наростання невдоволення серед громадян було зроблено спробу принаймні законодавчо закріпити за ними право участі у вирішенні державних справ та контролю за діяльністю державного апарату. У 2002 р. з'являється указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади»¹². У 2003 р. прийнято Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹³, який закріплював за громадянами, суб'єктами господарювання, їхніми об'єднаннями та науковими установами право подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду. 2004 р. видано президентський указ «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»¹⁴.

Розробка та прийняття Концепції адміністративної реформи в Україні були важливим кроком для початку реструктуризації уряду. Однак процес впровадження цієї Концепції не виправдав очікувань. Основна перешкода на шляху швидкого та ефективного реформування системи публічного управління в Україні полягала у нерівномірному процесі реалізації окремих складових цієї реформи. Перші спроби були переважно спрямовані на реструктуризацію Кабінету Міністрів України та відбувалися під пильним наглядом високопосадов-

ців. І хоча ця ініціатива отримала необхідну підтримку з боку ключових політичних фігур, вона часто зводилася до простого перейменування чи ліквідації певних міністерств або відомств. Як наслідок, цей процес нерідко полягав лише у зміні статусу або назви державної установи, яку реорганізовували, тоді як функції, які вона виконувала, залишалися без змін.

Цілком закономірним результатом відмови владних органів від діалогу з представниками опозиційних сил, ігнорування думки громадськості стала Помаранчева революція. Вона розпочалася 22 листопада 2004 р. з акцій протесту проти масових фальсифікацій на виборах Президента, які могли суттєво вплинути на їхній результат. Її формальним закінченням стало призначення Верховним Судом України повторного другого туру президентських виборів, не передбаченого законодавством, і прийняттям змін до Конституції України (так звана політична реформа). Ці події ознаменували початок третього етапу реформи публічної влади в Україні.

Метою конституційної реформи 2004 р. було підвищення ефективності системи публічної влади та чітке розмежування повноважень та обов'язків Президента і Кабінету Міністрів України. Внаслідок ухвалених змін до Конституції України центр виконавчої влади та державного управління було зміщено до Кабінету Міністрів України, що формується парламентською коаліцією. Хоча змінами до Конституції України було уточнено сфери впливу та повноважень Президента та Кабінету Міністрів України, однак залишалося чимало суперечливих питань, які потребували ухвалення чи внесення змін до підзаконних актів.

Однак зміна владної еліти, починаючи з 2005 р., не мала наслідком радикальні зміни у системі управління державою. Якщо влада часів Л. Кучми вважала демократичні принципи чимось другорядним, віддаючи перевагу консенсусній зусиль і влади для подолання економічної кризи, то її наступники не змогли узгодити свої інтереси для досягнення спільних цілей. Хоча реформа апарату публічного управління була серед основних гасел лідерів Помаранчевої революції, однак до її практичної реалізації вони наблизилися не більше ніж авторитарний режим Л. Кучми. За часів президентства В. Ющенка в 2005 р. були ініційовані громадські слухання на тему адміністративної реформи, до яких представники влади всіх рівнів були зобов'язані внести свої пропозиції щодо поліпшення бюрократичної системи. У 2006 р. вперше був прийнятий закон «Про Кабінет Міністрів України»¹⁵, суттєві зміни до якого вносилися у 2008 та 2010 р. Згідно останніх правок в законі було змінено порядок формування уряду та надано Президенту право призначати заступників міністрів і заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади, що не передбачено Конституцією України. Крім того, ст. 25 містить норму про те, що Кабінет Міністрів України забезпечує виконання наданих Президентом України доручень. Низка норм закону спрямована на послаблення уряду як колегіального органу влади, зокрема, применшення ролі й впливу Прем'єр-міністра, міністрів. Останніх усунуто від вирішення кадрово-організаційних питань щодо центральних органів виконавчої влади, а також від впливу на призначення голів місцевих державних адміністрацій (ст. 21 і 23), оскільки відповідні подання робить особисто Прем'єр-міністр.

У четвертий етап свого політичного розвитку, що розпочався з відміни політичної реформи Конституційним Судом України у 2010 р. Україна, ввійшла із значним негативним вантажем: розчаруванням громадян у своїй спроможності впливати на систему публічної влади, розумінням неспроможності косметичних змін до Конституції України сформувати стабільну систему державних інститутів, наростанням кризових явищ у управлінському апараті на тлі поглиблення економічної кризи.

Отже, з точки зору ефективного урядування, кожен з етапів політичного розвитку України має власний набір причин, що призвели до наростання нестабільності. Основними причинами кризи першого етапу є неспроможність основних політичних сил дійти консенсусу щодо форми правління, ігнорування думки громадян, роль яких звелася до легітимазії нового державного устрою на всеукраїнському референдумі у грудні 1991 р.,

намагання вибудувати систему публічної влади з урахуванням насамперед суб'єктивних чинників, а не інтересів держави. Невдача другого етапу зумовлена намаганням побудувати жорстку ієрархічну систему управління, яка концентрувала владу в руках однієї особи і мала наслідком її неефективність, корумпованість, закритість. Відсторонення громадян від процесу прийняття рішень призвело до значного зменшення довіри громадян до владних інститутів, зменшення рівня їхньої демократичності. Перемога демократичних сил, що ознаменувала початок третього етапу, не виправдала сподівань щодо переходу до відкритої, демократичної, прозорої системи публічного управління. Протистояння між Президентом і Прем'єр-міністром, що особливо загострилося після політичної реформи, призвело до гальмування, а в окремих випадках до відмови від реформ у низці суспільно значущих сфер, зокрема, це стосується адміністративної реформи. У міру наростання розчарування громадян у спроможності нової влади ефективно управляти країною діяльність різноманітних організацій щодо активної участі громадськості у вирішенні державних справ стала дедалі формальнішою.

1. Закон України «Про Президента Української РСР» № 1295-ХІІ від 05.07.1991 р. // Голос України. — 1991. — 27 липня; Закон України «Про вибори Президента України» № 1297-ХІІ від 05.07.1991 р. // Голос України. — 1991. — 27 липня. 2. Закон України «Про представника Президента України» № 2167-ХІІ від 5.03.1992 р. // ВВР. — 1992. — №23. — Ст.335. 3. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» № 533-ХІІ від 26.03.1992 р. // Голос України. — 1992. — 24 квітня. 4. *Світглядно-теоретичний* вимір сучасної української політики. — К.: ІПіЕНД імені І. Ф. Кураса НАН України, 2010. — С. 56-57. 5. *Конституційний договір* між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. // ВВР. — 1995. — №18. — Ст. 133. 6. *Указ* Президента України «Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» від 07.07.97 № 620-97 // Вісн. держ. служби. — 1997. — №3. — С.7-8. 7. *Концепція* адміністративної реформи в Україні. — К.: Центр політико-правових реформ, 1998. 8. *Постанова* Верховної Ради України «Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади» № 2067-ІІІ від 2.11.2000 р. // Голос України. — 2000. — 21 листопада. 9. *Указ* Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» № 345/2001 від 29.05.2001 р. // Урядовий кур'єр. — 2001. — 31 травня. 10. Закон України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР від 02.10.1996 р. // Голос України. — 1996. — 22 жовтня. 11. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» № 539/97-ВР від 23.09.1997 р. // Голос України. — 1997. — 17 жовтня. 12. *Указ* Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів 13. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160-ІV від 13.09.2003 // Голос України. — 2003. — 14 жовтня. 14. *Указ* Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 854 від 31.07.2004 р. // Президентський вісник. — 2004. — 3 вересня. 15. Закон України «Про Кабінет Міністрів України Верховна Рада України» № 2591-VI від 07.10.2010 // ВВР України. — 2011. — № 9. — Ст. 58.