

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

*Управління організації фундаментальних  
та прикладних досліджень*

*Інститут проблем державного управління  
та місцевого самоврядування*

**Адміністративна реформа в Україні:  
соціологічний вимір  
ставлення слухачів і працівників  
Національної академії  
у 2012 році**

Навчальні матеріали для самостійної підготовки

Київ  
2013

*Схвалено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентові України  
(протокол № 203/5-12 від 4 липня 2013 р.)*

**Авторський колектив:**

***Т. П. Крушельницька, Є. О. Ралдугін, В. О. Гусєв, В. М. Купрійчук.***

**Рецензенти:**

***В. Д. Бакуменко***, доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління, заслужений діяч науки і техніки України;

***В. М. Вакуленко***, кандидат наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ при Президентові України.

**Адміністративна реформа в Україні: соціологічний вимір**  
А31 ставлення слухачів і працівників Національної академії у  
2012 році : навч. матеріали для самост. підготовки /  
авт. кол. : Т. П. Крушельницька, Є. О. Ралдугін та ін. – К. :  
НАДУ, 2013. – 60 с.

Підготовлено за результатами науково-дослідної теми “Теоретико-методологічні засади соціологічного моніторингу адміністративної реформи в Україні” (ДР № 0112U002451), виконаної в рамках комплексного наукового проекту НАДУ при Президентові України “Державне управління та місцеве самоврядування”.

Розглянуто стан адміністративного реформування у 2010–2012 роках в Україні, досліджено передумови, цілі та завдання реформи, її нормативно правове забезпечення та інші питання.

Призначено для системи професійного навчання, науково-методичного забезпечення навчального процесу, для викладачів, слухачів, аспірантів і докторантів Національної академії.

**УДК 004:[35.088.6 +352.088.6]**

## ВСТУП

Адміністративна реформа, що була започаткована в процесі суспільних трансформацій з набуттям Україною незалежності і зломом централізованої адміністративної системи УРСР, характеризується як складний тривалий і багатоетапний процес, що розвивається у часі з урахуванням як імперативів розбудови ефективної системи державного управління в Україні, так і з урахуванням прогресивного світового досвіду державно-управлінських реформ, глобалізаційних викликів і тенденцій антропогенного характеру світового розвитку цивілізації.

*Актуальність проблеми.* Сучасний розвиток українського суспільства, необхідність проведення системних реформ у ключових сферах його життєдіяльності вимагають ефективної системи державного управління. Проблема недосконалої організації влади і неефективної діяльності державних органів й досі залишається однією з головних проблем державотворення. Успішне вирішення цієї проблеми – запорука і необхідна передумова розв'язання інших важливих соціально – економічних та суспільно-політичних проблем. Особливого значення набуває адміністративна реформа, метою проведення якої є модернізація системи державного управління, якісне оновлення кадрового потенціалу державної служби, що підтверджує актуальність, важливість та нагальність проведення адміністративної реформи в Україні.

Її основною метою має стати створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави, була б прозорою для суспільства, забезпечувала б верховенство права, неухильне дотримання конституційних прав та свобод людини, утвердження дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю законодавчої та виконавчої гілок влади.

Довгострокова стратегія реформування вітчизняної адміністративної системи має здійснюватися на основі ґрунтовного комплексного вирішення завдань. Це передбачає: визначити цілі, функції, структуру органів державного управління, розподілити повноваження між виконавчою владою та органами місцевого самоврядування, забезпечити розвиток системи державної служби, створити відповідну законодавчу та нормативно-правову базу, оздоровити відносини між органами влади та населенням, а також інститутами громадянського суспільства, сформувати дієві механізми піднесення економіки, добробуту громадян, зміцнення національної безпеки.

Здійснення заходів адміністративної реформи на її ключових напрямках потребує не лише цілеспрямованої послідовної державної політики, нормативно-правового забезпечення, ресурсів, а й відповідного наукового супроводу.

Ґрунтовні фундаментальні та прикладні дослідження з цієї проблематики є необхідними для її ретельного вивчення. Здійснення адміністративної реформи в Україні є предметом наукових праць. Ґрунтовно вивчали цю проблему Л.Кравчук, В.Авер'янов, І.Коліушко, А.Толстоухов, Н.Нижник, В.Луговий, В.Князєв, В.Бакуменко, Ю.Сурмін, С.Серьогін та багато інших науковців.

Одним з інструментів забезпечення наукового супроводу адміністративної реформи є соціологічний моніторинг, що базується на проведенні опитувань громадян України, експертів з метою виявлення оцінок стану, основних проблем, подальших перспектив реформаційних процесів в державному управлінні. Результати цих досліджень дають змогу отримувати

ти виважені, науково обґрунтовані висновки, розробляти прогнози, впроваджувати дієві механізми реалізації реформи.

*Мета роботи* полягає у розробці теоретичних та методологічних засад соціологічного моніторингу адміністративної реформи. Запровадження соціологічного моніторингу адміністративної реформи в Україні передбачає вирішення дослідницьких, практичних та прогностичних завдань. *Дослідницькі завдання* полягають у розробленні методології та методики моніторингу, апробації розробленого практичного інструментарію на основі експертних, масових опитувань з використанням сучасних інформаційних технологій, *прогностичні завдання* – у виробленні прогнозів щодо подальшого ходу адміністративної реформи, *практичні завдання* – у розробленні дієвого механізму використання результатів дослідження; підготовці для органів державної влади та органів місцевого самоврядування рекомендацій, інформаційно-аналітичних матеріалів за результатами моніторингу.

*Об'єктом* соціологічного дослідження є адміністративна реформа в Україні.

*Предмет дослідження* – характеристика стану, основних проблем та перспектив реалізації адміністративної реформи в Україні.

*Мета дослідження* – виявити оцінки стану, основних проблем та подальших перспектив щодо реалізації адміністративної реформи в Україні та її наслідків.

*Методи дослідження* спираються на системний підхід, соціологічні масові та експертні опитування, кількісне та якісне оброблення отриманих даних досліджень, сучасні аналітичні методи, комп'ютерне моделювання.

*Наукова новизна отриманих результатів* полягає в систематизації джерельної бази з питань нормативно-правового, теоретико-методологічного, науково-методичного забезпечення адміністративної реформи в Україні; розробці методоло-

гічних засад та підготовці інформаційно-методологічного інструментарію проведення Інтернет-опитувань за темою дослідження, зокрема, розробленні показників виміру ефективності реалізації адміністративної реформи та анкет експертного, масового та Інтернет-опитування: “Адміністративна реформа в Україні”; проведенні пілотного опитування слухачів, аспірантів, докторантів та працівників Національної академії “Адміністративна реформа в Україні” та опрацюванні його результатів; підготовці рекомендацій для органів державної влади щодо удосконалення шляхів та механізмів реформування адміністративної системи в Україні.

З метою виконання Плану дій щодо реформування діяльності Національної академії на 2012–2014 роки, забезпечення наукового супроводу державно-управлінських реформ в Україні в Національній академії запроваджено соціологічний моніторинг здійснення адміністративної реформи в Україні. Розпорядженням президента Національної академії від 2 липня 2012 р. № 30-р в Національній академії передбачено проведення у кілька турів опитування працівників, слухачів, аспірантів та докторантів на тему “Адміністративна реформа в Україні”. Виконання даного дослідження спрямоване на виявлення оцінок респондентів Національної академії щодо стану, проблем та шляхів здійснення адміністративної реформи в Україні.

# **1. Адміністративна реформа в Україні – актуальна державно-управлінська проблема**

## ***1.1. Необхідність та передумови проведення***

Зміст, форма та поступ процесу адміністративного реформування включає як раціональну складову, так й ірраціональну, що найчастіше пов'язані з суб'єктивними підходами до розроблення і впровадження реформ, браком теоретико-методологічного обґрунтування й моніторингового супроводження.

Цільовий простір адміністративного реформування в Україні охоплює органи виконавчої влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях, а також органи місцевого самоврядування, що разом утворюють систему державного управління (публічну адміністрацію), яка відповідно до законодавства має цілі, завдання та повноваження діяти в публічних інтересах.

За даними Голодержслужби України (зараз Національне агентство України з питань державної служби), станом на 1 січня 2010 р. до системи центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) входило 20 міністерств та 44 інших ЦОВВ, із них 14 зі спеціальним статусом. Діяло 47 урядових органів та 239 консультативно-дорадчі та інші допоміжні органи, що були утворені Кабінетом Міністрів України.

На регіональному рівні до системи органів виконавчої влади входили Рада міністрів Автономної республіки Крим (далі – АРК), 24 обласні державні адміністрації (ОДА), державні адміністрації в м. Київ та в м. Севастополь, 488 районних державних адміністрацій (РДА).

Система місцевого самоврядування включала 24 обласні ради, 488 районних рад, 456 міських рад, 80 – районних у містах, 784 – селищні та 10 278 сільських рад. Загалом 12 111 органів місцевого самоврядування.

В системі органів державної влади працювало 391 347 осіб, у тому числі 290 765 державних службовців і 100 582 посадові особи місцевого самоврядування.

Імперативи адміністративного реформування в Україні пов'язані з факторами, що гальмували проведення соціально-еконо-

мічних реформ, проголошених Президентом країни у 2010 році. У виданні [18] наведено такі фактори:

*на рівні центральних органів виконавчої влади –*

- нечітка класифікація ЦОВВ, що зумовлювало значну різноманітність їх видів та кількості;

- незавершеність трансформування Кабінету Міністрів України;

- незавершеність розмежування між ЦОВВ функцій з формування державної політики та її впровадження, а також реалізації таких функцій державного управління як планування, організація, контроль;

- слабка координація та взаємодія між ЦОВВ;

- незавершеність розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах;

- відсутність чіткого законодавчого визначення статусу та основних засад діяльності національних незалежних регуляторів у сфері державного управління природними монополіями, відсутність запобіжників політичного впливу на діяльність національних регуляторів;

- галузевий принцип утворення і функціонування багатьох ЦОВВ всупереч вимогам посилення функціональності їх діяльності в умовах ринкової економіки;

- недосконалість контролю щодо діяльності ЦОВВ внаслідок не релевантних механізмів підзвітності, нагляду та контролю;

- поєднання в одному ЦОВВ діаметрально протилежних функцій державного управління – вироблення державно-управлінських рішень, контроль за ними, регулятивні та дозвоільні дії;

- недосконалість та ослабленість державного регулювання природними монополіями.

На регіональному і місцевому рівнях імперативи адміністративної реформи сформовані внаслідок дії таких факторів [18]:

- неефективність взаємодії Кабінету Міністрів України, а також ЦОВВ з місцевими державними адміністраціями;

- нечітке розмежування повноважень і неефективні механізми взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на принципах субсидіарності;

- нерозвиненість місцевого самоврядування і слабкий його вплив на формування регіональної політики і соціально-економічних перетворень в регіоні;

- невдосконаленість системи ресурсного забезпечення життєдіяльності регіонів, зокрема, недостатність стимулів до ресурс-



ного самозабезпечення і недосконалість механізму бюджетного трансферу.

Адміністративне реформування має охоплювати і реформування державної служби і служби в органах місцевого самоврядування (публічної служби), де працюють відповідно державні службовці і посадові особи місцевого самоврядування), що пов'язано з такими факторами:

- неналежний компетентнісний рівень кадрів;
- покладання на державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування політичних функцій під впливом партійно-політичної доцільності, який може переважати на регіональному, місцевому рівнях, а також вплив партії, яка знаходиться при владі, на державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- недосконалість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

## **1.2. Цілі і завдання адміністративної реформи**

Загальним імперативом адміністративного реформування як на центральному, галузевому, так і на місцевому рівнях є забезпечення інституціональної спроможності органів державної влади проводити ефективну державну політику за визначеними стратегічними пріоритетами, серед яких основними є: розбудова громадянського суспільства, інтеграція України до Європейського Союзу, досягнення конкурентоспроможності національної економіки на внутрішньому та світовому ринках шляхом утвердження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку, зменшення диспропорцій у розвитку територіально-адміністративних одиниць, підвищення соціальних стандартів.

Реалізація цих пріоритетних стратегічних напрямів державної політики має привести до переходу України на траєкторію сталого розвитку, що розкривається відповідно до проголошених ООН принципів сталого розвитку (sustainable development) і спрямованої на досягнення цілей розвитку Тисячоліття, схвалених світовим співтовариством і проголошених у Декларації Тисячоліття ООН, до якої приєдналася і Україна.

Під *інституціональною спроможністю* системи органів державного управління розуміється спроможність виконання нею влад-

них повноважень, які покладені законодавством на її органи з визначенням ресурсного забезпечення, відповідних механізмів державного управління та місцевого самоврядування.

Інституціональна спроможність органу (організації) або системи органів державного управління щодо впровадження державної політики, передбачає :

- *повну законодавчу базу*, що врегульовує діяльність і правовідносини у визначеній сфері запровадження політики або державного управління;

- *розвинену і достатню структуру* повноважних органів, організацій (інституцій), а також підвідомчої або супутньої інфраструктури, що разом через встановлені законодавством механізми здійснюють реалізацію державної політики;

- *сприятливість до впровадження політики (управління)* її суб'єктів, а також наявність відповідних умов на об'єктах реалізації політики;

- *компліментарність* формальної складової (законодавство) і неформальної складової (культура, поведінка, мотивація, компетентність державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та іншого персоналу, що здійснюють діяльність у сфері запровадження політики).

### **1.3. Основні напрями та пріоритети реформування адміністративної системи в Україні**

В історичній ретроспективі процеси адміністративного реформування розвивалися за певними етапами [18]. Кожен з цих етапів мав свої концептуальні засади та інституціональне забезпечення:

- 1991–1996 рр. – злам централізованої монопартійно-радянської адміністративної системи і становлення вітчизняної адміністративної системи в умовах перехідного етапу національної економіки. У цей період вибудовувалась система органів державної виконавчої влади (центральної і місцевої), органів місцевого самоврядування, сформовані інститути президента України, парламентаризму, державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Адміністративне реформування у цей період призвело до формування трирівневої системи органів виконавчої влади, яка відповідала моделі президентсько-парламентської республіки і завершився цей етап з прийняттям Конституції України (28 червня 1996 р.);

– 1996–2004 рр. – цей етап розпочався з розроблення концептуальних засад адміністративного реформування відповідно до прийнятої Конституції України, характеризується прийняттям базових законів про Кабінет Міністрів України, ЦОВВ, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації). Концептуальні засади адміністративного реформування, що напрацьовані Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, були схвалені Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 822. На цих засадах, що передбачали підвищення статусу Президента України, збільшення владних повноважень Кабінету Міністрів України, як найвищого органу в системі органів виконавчої влади, посилення ролі ЦОВВ щодо формування та реалізації державної політики, виконано розмежування статусу, повноважень і функцій в системі органів виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівні. Законодавче закріплення адміністративної реформи на цьому етапі було здійснено шляхом прийняття законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), “Про місцеві державні адміністрації” (1999 р.). Введено класифікацію органів виконавчої влади, відповідно до якої структура системи цих органів включала – центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) – міністерства; державні комітети; ЦОВВ із спеціальним статусом (наприклад, колишні органи: Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України); урядові органи державного управління. У цей період в стратегію адміністративного реформування було закладено орієнтацію на європейські стандарти державного управління, надання адміністративних послуг, державної служби (публічної служби), що було зумовлено прийнятим у 2002 р. стратегічним курсом європейської інтеграції України.

– 2005–2009 рр. – цей період може бути охарактеризований як перехідний етап адміністративних перетворень, зумовлених прийняттям нової редакції Конституції України (Закон України “Про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р. № 2222), підготовки нової концепції адміністративної реформи, адміністративно-територіальної реформи, реформування місцевого самоврядування.

На концептуальному рівні у цей період опрацьовані інституціональні зміни державної служби, надання адміністративних послуг, державної регіональної політики, реформування місцевого самоврядування, а також був введений в дію Регламент Кабінету

Міністрів України, затверджений постановою КМ України від 18 липня 2007 р. № 950 і було прийнято дві редакції Закону України “Про Кабінет Міністрів України” (від 21 грудня 2006 р. № 514 та від 16 травня 2008 р., № 279).

Новий етап адміністративного реформування розпочався з 2010 року з появою програмних документів Президента України і Уряду України [1–5]. У цей період модернізуються теоретико-методологічні засади адміністративної реформи, зокрема її категоріально-понятійний апарат.

Категоріально-понятійний апарат адміністративної реформи на концептуальному теоретико-методологічному рівні включає оновлені за змістом визначення, такі як “публічне адміністрування”, “публічна адміністрація”, “публічна служба” (державна служба та служба в органах місцевого самоврядування), “адміністративні послуги” та інші, які розкриваються у відповідних нормативно-правових актах на законодавчому і концептуальному рівнях. Водночас здійснюється переосмислення і розширення змісту вже усталених категорій, а для деяких категоріально-понятійних комплексів пропонується заміна або введення нових з огляду на законодавство Євросоюзу [6–8].

*Адміністративна система (АС)* – поняття АС відповідно до критеріїв Євросоюзу, визначених в Копенгагені (1993 р.) та в Мадриді (1995 р.) виступає як всеохоплююче, узагальнююче, що включає систему органів державної влади як у цілому, так і відповідно до принципу поділу влади. Ці критерії стосуються, передусім, виконавчої гілки влади, через систему якої здійснюється найбільший обсяг адміністрування, що сприймається насамперед як державне управління. Основним регулятором відносин у системі державного управління, тобто адміністрування виступає право в цілому і його галузь – адміністративне право. Цілком очевидно є важливість вивчення особливостей впливу власне права на зазначені відносини. Вивчення *acquiscommunitaire*, тобто надбання Європейського співтовариства, його ще називають зводом правил та вимог (або законодавством) ЄС, засвідчує цей факт. При цьому, воно не містить нормативів щодо горизонтального устрою національних систем управління, ось чому цілі та орієнтири реформування державного управління з перспективою вступу в ЄС залишаються нечіткими.

*Адміністративні послуги (АП)* – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб’єктом, що відповідно до за-

кону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, довідок, проведення реєстрації). АП є важливою складовою державних і муніципальних (публічних) послуг. Належність послуги до групи адміністративних визначається за такими ознаками: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг, обумовлених законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер ( паспорт, свідоцтво, довідка, дозвіл, ліцензія тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

*Державні послуги* (англ. public services) (далі – ДП) – будь-які платні послуги, обов'язковість яких встановлюється законодавством, надані фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами й організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. ДП – результат виконання функцій державних органів, за допомогою яких вони забезпечують зобов'язання держави перед громадянами (задоволення потреб громадян), інакше кажучи, забезпечують реалізацію їх прав і обов'язків. У сфері державного управління виділяють три види послуг: державні, управлінські та адміністративні.

*Державно-приватне партнерство* – співробітництво між державою України, АРК, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) і юридичними особами (крім державних і комунальних підприємств) або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), які здійснюються на основі договору в порядку, встановленому Законом України “Про державно-приватне партнерство” та іншими законодавчими актами.

*Публічна адміністрація* – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають владні повноваження забезпечувати виконання законодавства, діяти в публічних інтересах [18].

*Публічна служба* – служба в органах публічної влади, тобто в органах державної влади (державні службовці) і органах місцевого самоврядування (посадові особи місцевого самоврядування).

*Публічне адміністрування* – діяльність адміністрацій різного рівня і підпорядкованості, які представляють сферу публічного управління, орієнтовану на надання публічних (державних, муніципальних, управлінських і адміністративних) послуг на засадах запровадження у практику діяльності цих адміністрацій принципів демократичного врядування.

*Публічно-приватне партнерство* (далі – ППП) – закріплені як на інституціональній так і на договірній основі відносини між державою, іншими суб'єктами публічного права (публічним партнером) і суб'єктами підприємницької діяльності (приватним партнером) на фіксований або необмежений період часу, в яких обидві сторони взаємодіють і співінвестують фінансові, майнові та інтелектуальні ресурси для досягнення конкретних цілей щодо здійснення інноваційної діяльності або її організації. ППП розширює коло партнерських відносин між приватним сектором і державою, а також суб'єктами публічного права, зокрема, юридичними особами публічного права, які згідно зі ст. 81, п. 2 Цивільного кодексу України створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування.

*Суб'єкти публічно-приватного партнерства* – держава України, Автономна Республіка Крим, територіальні громади в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, Національна Академія наук України та національні галузеві академії наук, наукові організації, установи, підприємства та вищі навчальні заклади державної та комунальної форми власності, що створені законодавчим або розпорядчим актом державним органом чи органом місцевого самоврядування. Приватним партнером є комерційні (підприємницькі) юридичні особи приватного права та фізичні особи – підприємці.

*Публічне управління* – практичний, організуючий і регулюючий вплив держави через систему публічної адміністрації на суспільну діяльність людей з метою їх впорядкування, збереження чи перетворення, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль як основний чинник панування в суспільстві верховенства права. Публічне управління відрізняється від державного управління тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо відрегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади і органами місцевого самоврядування і поширюється на все суспільство.

Введення цих категорій, їх закріплення в актах діючого та перспективного законодавства відповідає новим реаліям формування і впровадження стратегії адміністративної реформи в Україні.

В основу теоретико-методологічних засад адміністративного реформування в Україні доцільно покласти інституціонально-системний підхід, який передбачає поєднання системного та інституціонального підходів і включає такі основні етапи:

- виокремлення органу публічної адміністрації як об'єкта дослідження, встановлення його меж, структури, функцій, внутрішніх та зовнішніх зв'язків, встановлення закономірностей, за якими має відбуватися розвиток цього об'єкту;

- дослідження інституціональної спроможності органу публічної адміністрації виконання покладених на нього завдань, функцій та владних повноважень, а також функціонально-вартісний аналіз їх реалізації та ресурсного забезпечення (інформаційного, кадрового, інформаційного);

- розроблення пропозицій щодо забезпечення інституціональної спроможності та ресурсного забезпечення органу публічної адміністрації для виконання ним покладених на нього владних повноважень, завдань і функцій у повному обсязі.

Таким чином, адміністративна реформа має спиратися на інституціонально-системний підхід і охоплювати усю систему публічної адміністрації.

У часі адміністративна реформа має бути проведеною якщо не синхронно за всіма сегментами сфери публічної влади, тобто в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також в сегментах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, то, принаймні, за умов рознесення реформування зазначених органів за етапами у часі. Вони мають бути взаємоузгодженими і компліментарними один до одного. Водночас, адміністративна реформа повинна мати певну кореляцію з проведенням системних реформ в Україні.

#### ***1.4. Стан адміністративного реформування в Україні на етапі 2010–2014 рр.***

Система державного управління на етапі адміністративної реформи, який розпочався у 2010 р., була реорганізована у сенсі розподілу основних функцій державного управління на рівні ЦОВВ між міністерствами, агентствами, службами, інспекціями і націо-

нальними регуляторами. Цим було здійснено перехід до європейської моделі п'ятивидового функціонального державного управління. При цьому підвищено значення провідної ролі міністерств щодо координації діяльності підпорядкованих йому агентств, служб, інспекцій.

Відповідно до Указу Президента України “Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. і Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 р. № 3166 систему ЦОВВ України було трансформовано. Кількість ЦОВВ скорочено з 111 до 75, а кількість відомств, що здійснюють контрольною функції, зменшено з 69 до 11.

До системи ЦОВВ України входять міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Міністерство є головним (провідним) органом у системі ЦОВВ в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Не допускається прийняття актів Кабінету Міністрів України та утворених ним органів, внесення проектів законів та актів Президента України з таких питань без погодження з відповідним міністром. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети, стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Діяльність ЦОВВ спрямовується і координується Прем'єр-міністром України або одним із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. ЦОВВ вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. ЦОВВ очолює його голова.

ЦОВВ зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань.



Для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та органів державного управління ними у складі окремих ЦОВВ зі спеціальним статусом у межах коштів, передбачених на їх утримання, можуть бути утворені департаменти (служби).

ЦОВВ діють на підставі положень, які затверджує Президент України. Статус керівників ЦОВВ встановлюється положеннями про ці органи.

Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Ці органи формуються і діють у складі відповідного ЦОВВ. Урядові органи державного управління здійснюють:

- управління окремими підгалузями або сферами діяльності;
- контрольно-наглядові функції;
- регулятивні та дозвольно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб.

Положення про урядовий орган державного управління затверджується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України, Конституцією та законами України. Основними завданнями міністерства є:

- забезпечення нормативно-правового регулювання;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів актів законодавства, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України.

Таким чином, характер діяльності міністерств став галузево-функціональним і націленим на розроблення та реалізацію державної політики у визначеній предметній сфері діяльності міністерства.

Інші ЦОВВ, такі як агентства, служби, інспекції, утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики. Їх діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України згідно із законодавством через відповідних

міністрів. Основними їх завданнями як центральних органів виконавчої влади є:

- надання адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду (контролю);
- управління об'єктами державної власності;
- внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

При цьому більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають:

- функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство, при цьому агентство виконує також управлінські функції відносно державних фінансових, інвестиційних ресурсів, державного майна і надає послуги юридичним особам, пов'язаними з об'єктами державної власності;
- функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам у визначеній предметній області діяльності, то центральний орган виконавчої влади утворюється як служба;
- контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, а також органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства у визначеній предметній області діяльності, то центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

З метою удосконалення державного регулювання природних монополій в ході адміністративної реформи в системі органів державного управління сформовано національні регулятори природних монополій у форматі національних комісій.

Основною метою їх утворення в ході адміністративної реформи є забезпечення балансу інтересів споживачів, компаній-монополістів та держави в процесі прийняття рішень регуляторами шляхом:

- гарантування споживачам якісних товарів (послуг) за економічно обґрунтованими цінами;
- обмеження впливу монополістів на державну політику;
- створення умов для сталого розвитку державних компаній-монополістів у предметній сфері природних монополій;
- запобігання спробам держави розв'язувати соціальні проблеми за рахунок окремих груп споживачів.

Національні комісії регулювання природних монополій є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквідуються Президентом України. Всього утворено п'ять Національних комісій регулювання природних монополій:

Ø Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР);

Ø Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг);

Ø Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (НКРКМ)

Ø Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (НКРЕ);

Ø Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ).

Національні комісії підпорядковуються Президенту України, підзвітні – Верховній Раді України. Як колегіальні органи, вони утворюються у складі Голови Комісії та шести членів. Вони призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України.

Національні комісії відповідно до покладених на них завдань здійснюють ряд функцій, що визначені у відповідних нормативно-правових актах.

Зокрема, НКЦПФР розробляє програми розвитку фондового ринку, бере участь у розробленні та вносить у встановленому порядку на розгляд проекти актів законодавства, що регулюють питання розвитку фондового ринку та корпоративного управління, укладає в установленому законодавством порядку міжнародні договори та інші угоди з відповідними органами інших держав з питань співробітництва у сфері регулювання ринку цінних паперів та інші функції, зазначені у відповідному Положенні, що стосується державного регулювання ринку цінних паперів.

Нацкомфінпослуг аналізує стан і тенденції розвитку ринків фінансових послуг, розробляє пропозиції щодо формування державної політики у сфері фінансових послуг; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, а також актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України; здійснює моніторинг руху капіталу в Україну та за її межі через ринки фінансових послуг та інші функції з питань державного регулювання

ринків фінансових послуг у межах, визначених відповідним законодавством.

НКРЕ бере участь у формуванні та забезпеченні реалізації єдиної державної політики у сфері функціонування ринків електричної енергії та в сфері теплопостачання, ринків природного газу, нафти та нафтопродуктів; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє та вносить у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства та інші функції з державного регулювання діяльності в енергетиці.

НКРЗІ бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері телекомунікацій, інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, користування радіочастотним ресурсом, надання послуг поштового зв'язку; проводить аналіз стану ринку телекомунікаційних послуг та послуг поштового зв'язку, готує пропозиції щодо забезпечення ринкової збалансованості та вдосконалення механізму державного регулювання у сфері її відання; реалізовує державну стратегію розвитку у сфері своєї відповідальності; та інших функцій з державного регулювання у сфері її відання, визначених у відповідному законодавстві.

НКРКМ бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення; здійснює ліцензування господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення в обсягах, що перевищують рівень, який установлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами); розроблення та затвердження ліцензійних умов і порядку контролю за їх дотриманням у сфері централізованого водопостачання та водовідведення; та інші функції із здійснення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках відповідно до законодавства.

Здійснення заходів адміністративної реформи на її ключових напрямках потребує не лише цілеспрямованої послідовної державної політики, нормативно-правового забезпечення, ресурсів, але й відповідного наукового супроводу. Насамперед потребують осмислення теоретико-методологічні засади її формування і стратегії її впровадження, організації постійно діючого моніторингу впровадження адміністративної реформи, включаючи соціологічний моніторинг, а також координації адміністративного реформування з реформами в інших сферах.

Це досягається за умов налагодження науково-комунікативних зв'язків і залученням інтелектуального ресурсу Національної академії правових наук України, НАН України, Національної академії державного управління при Президентові України, інших авторитетних наукових установ, а також правовим забезпеченням адміністративної реформи Верховною Радою України (Комітетом Верховної Ради України з державного будівництва та місцевого самоврядування), Міністерством юстиції України і координації та моніторингу заходів адміністративної реформи наряду з Мінюстом України, Комітетом з економічних реформ при Президентові України та Координаційним центром із впровадження економічних реформ.

Слід зазначити, що при визначальній ролі держави щодо формування та впровадження адміністративної реформи, її результативність та ефективність залежить також від сприйняття українським суспільством ідеї адміністративних перетворень. Тому наступний етап реформування – проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування потребує розробки концепції цих реформ, їх широкого публічного обговорення, внесення в установленому порядку змін до Конституції та інших законодавчих актів України.

### ***1.5. Нормативно-правове забезпечення адміністративної реформи***

Першим кроком, здійсненим у реформуванні системи державного управління за період незалежності України, бракувало системності, послідовності, наукового обґрунтування. У результаті сучасний стан українського законодавства про державне управління являє собою своєрідне поєднання, симбіоз нового і старого. Кожна з проведених за період 1991–2010 років, змін і реорганізацій системи органів виконавчої влади приносила в нього і нові правові акти, які припиняли дію попередніх. Це було, по суті, перерозподілом владних повноважень, черговою кадрово-структурною перестановкою, що являли собою проведення лише часткових змін без системного оновлення всього змісту діяльності органів виконавчої влади.

Потреба у подальшому поглибленні процесу реформування безпосередньо обумовлена реалізацією Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспро-

можна економіка, ефективна держава”. У 2010 році було продовжено реформування системи державної влади та оптимізації видатків на утримання державного апарату.

Важливими кроками у напрямі побудови професійної, ефективної, відкритої, прозорої та підзвітної громадянам виконавчої влади стало прийняття нової редакції Закону України “Про державну службу”, ухвалення законів України “Про засади запобігання і протидії корупції”, “Про доступ до публічної інформації”, схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [10; 11].

Новий Закон України “Про державну службу” спрямований на вирішення низки кадрових проблем органів державного управління, реалізація його положень має суттєво змінити систему державної служби в Україні. Зокрема, Закон формує правові засади підвищення престижності державної служби; закріплює прозорий механізм прийняття на державну службу; забезпечує дію ефективного механізму запобігання корупції; створює умови прозорої діяльності органів державної влади; підвищує рівень соціального та матеріального захисту державних службовців [12].

Подальше вдосконалення правового регулювання публічної служби вимагає оновлення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. З цією метою варто прийняти нову редакцію Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” та нових нормативно-правових актів на його виконання.

Стратегічною метою адміністративної реформи має бути забезпечення прав людини та громадянина. Вирішення цього важливого завдання повинно передбачати врегулювання суспільних відносин, що виникають у процесі надання юридичним і фізичним особам адміністративних послуг, підвищення якості їх надання [13]. Важливим також є питання оплати адміністративних послуг. У Законі України “Про адміністративні послуги” необхідно чітко визначити критерії, за якими встановлюється розмір плати за послуги, визначити перелік платних послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Зазначеним Законом також має бути врегульовано механізми взаємодії центрів надання публічних послуг з адміністративними органами. Ця процедура має здійснюватися за допомогою використання Єдиного державного порталу адміністративних послуг, принципів “єдиного офісу” і “єдиного вікна”, мобільних, “виїзних офісів” і встановлення спеціальних електронних терміналів у публічних місцях. Для приватних осіб слід створити зручні й доступні

умови отримання послуг зі збільшенням кількості прийомних годин в органах влади, максимальною відкритістю інформації про послуги тощо [14].

Гарантією належної якості надання адміністративних послуг має стати персональна відповідальність керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, які уповноважені відповідно до Закону надавати адміністративні послуги.

Проведення адміністративної реформи передбачає розв'язання першочергових завдань, спрямованих на трансформацію функцій і структури органів виконавчої влади з поступовим посиленням функціонального принципу управління, деконцентрацію, децентралізацію повноважень, реорганізацію державного контролю, будову управлінської вертикалі, дерегуляцію та спрощення системи управлінських послуг на всіх рівнях державної влади, реформування інституту державної служби.

Адміністративна реформа повинна забезпечити проведення економічних та соціальних змін, повернути довіру населення до держави, її інституцій, усім гілкам влади надати чіткі соціальні орієнтири та ідеологію державності, засновану на загальнолюдських цінностях та національній ідеї. Цілком слушно зауважує Бернар Гурне, що “лише за сильною і стабільною політичною влади може успішно функціонувати апарат державного управління, тим більше така влада необхідна для подолання всіх перешкод, які постають на шляху реформи апарату державного управління” [9].

На сьогодні актуальними питаннями адміністративної реформи в Україні, що потребують особливої уваги, є такі:

- визначення та чітко окреслення ідеології реформи, насамперед у взаємовідносинах людини та держави. Концептуально реформа має відповідати сподіванням громадян, забезпечувати для них гідні умови життя і діяльності, гарантувати їх права та свободи. Слід відмовитися від уявлення про громадянина як об'єкт управління і виконавчу владу як суб'єкт управління. Лише у такий спосіб можна закласти підвалини нових відносин між громадянином і державною владою.

- прийняття Концепції адміністративної реформи, що матиме системний характер і визначатиме основні напрями її проведення відповідно до ідеології реформи. Нормативно-правові акти, передбачені адміністративною реформою, повинні мати пріоритетний характер порівняно з іншими законодавчими актами, оскільки без

них неможливо досягти успіху в реалізації заявлених владою планів розвитку країни.

- розроблення та реалізація нових моделей публічного управління. Зокрема, має бути створено раціональну та стабільну систему органів виконавчої влади не лише на центральному, а й на місцевому рівні; здійснено ефективний розподіл функцій і повноважень між органами публічної влади; децентралізовано надання адміністративних послуг громадянам і підвищено їх якість.

- удосконалення інституту державної служби. З метою забезпечення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці потребує оптимізації система оплати праці державних службовців. Має бути вдосконалено систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Для мінімізації негативних соціальних наслідків здійснення адміністративної реформи необхідно розробити державну програму перепідготовки та працевлаштування державних службовців, яких буде скорочено внаслідок здійснення адміністративної реформи [15].

Наступний етап адміністративної реформи – це реформа органів місцевого самоврядування. Це передбачає розроблення та впровадження різноманітних форм демократії, участі громадян в управлінні державними справами, а також оптимізацію структури й кількості територіальних органів виконавчої влади та місцевих адміністрацій. При цьому основою реформування має бути розширення прав територіальних громад, децентралізація влади через новий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Здійснення реформи на регіональному рівні має спиратися на спільну позицію центру та регіонів.

Відсутність ефективної моделі оптимального узгодження інтересів держави, регіону й територіальної громади в Україні унеможливило рівномірний економічний і соціальний розвиток усіх регіонів, різниця між якими є надто відчутною й дедалі поглиблюється. У результаті здійснення адміністративно-територіальної реформи має бути оптимізоване публічне управління, створено умови для вирівнювання економічного розвитку регіонів, підвищено якість публічних послуг, що надаються громадянам [16].

Одним з ключових питань адміністративної реформи на регіональному рівні є розроблення концепції державної регіональної політики, що має законодавчо врегулювати правовий статус адміністративно-територіальних одиниць і порядок вирішення питань щодо їх внутрішніх проблем і взаємодії між ними. Концепція має



базуватися на таких принципах: конституційності та законності; єдності та цілісності території держави; забезпечення неухильного дотримання прав і свобод людини та громадянина; доступності широкої громадськості до участі у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою; субсидіарності – усі місцеві проблеми мають вирішуватися на якомога нижчому рівні; спадкоємності – основні характеристики адміністративно-територіального поділу, зокрема за його зміни, мають враховувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості існуючих адміністративно-територіальних одиниць; гнучкості й адаптивності – адміністративно-територіальний устрій має порівняно легко пристосовуватися до економічних, демографічних, культурних та інших змін у різних регіонах держави; фінансово-економічної самодостатності місцевого самоврядування для забезпечення населення відповідними послугами тощо [17].

Таким чином, можна зробити висновок, що головною ціллю адміністративної реформи в Україні є створення сучасної управлінської системи, притаманної цивілізованим демократичним країнам з ринковою економікою, яка забезпечить можливості для успішного суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку суспільства, а безпосередньо громадянам дасть основу для розвитку їх самоорганізації, самосвідомості, розкриття людських здібностей і задоволення зростаючих потреб.

Нова сучасна модель державного управління забезпечить сприятливі умови для прогресивного розвитку українського суспільства, позитивно вплине на хід і наслідки проведення інших перетворень у державі, гарантуватиме дотримання прав і свобод її громадян.

## **2. Методологічні засади соціологічного моніторингу**

### **2.1. Моніторинг як поняття**

Поняття моніторингу достатньо давно використовується у сфері науки і практики. Визначення поняття моніторинг з Великого Енциклопедичного словника (М., 1990, с. 838): “Моніторинг – спостереження, оцінка і прогноз стану навколишнього середовища в зв’язку з господарською діяльністю людини”.

Наведемо ще одне визначення: “Моніторинг – система постійного спостереження за будь-яким об’єктом (процесом) з метою виявлення його відповідності бажаному результату і прогнозу його розвитку”. Багато з істотних рис моніторингу, перерахованих в цьому визначенні, відсутні, але сутність моніторингу як поняття зберігається.

Моніторинг (від латинського monitor – нагадуючий, наглядаючий) – це безупинне спостереження за економічними (чи будь-якими іншими) об’єктами, аналіз та контроль їх діяльності, що є водночас елементом управління ними. Тобто у широкому розумінні моніторинг виступає функцією управління. Причому, слід звернути увагу на розширення функцій та завдань системи моніторингу, коли на неї покладаються інформаційно-аналітичні функції, обробка інформації, наукове супроводження, спрямовані на формування інформаційної бази системи управління.

Соціологічний моніторинг адміністративної реформи в Україні є специфічним різновидом моніторингу і представляє собою науково-дослідну процедуру, орієнтовану на періодичний збір необхідної інформації, її оброблення, аналіз, узагальнення, проведення діагностики найбільш актуальних та проблемних питань адміністративної реформи. З точки зору об’єкта дослідження моніторинг спрямований на вивчення соціально-політичних, управлінських процесів в державі. З точки зору функціонального призначення його доцільно розглядати як поліфункціональний інструмент, який інтегрує функції: діагностики – виявлення основних проблем адміністративної реформи, аналізу цих проблем; прагматизації – вироблення практичних рекомендацій щодо удосконалення державної політики з найбільш актуальних питань реалізації реформи; прогностики – розроблення прогнозів щодо забезпечення ефективності процесу адміністративної реформи, вироблення практичних заходів та механізмів їх реалізації.

## **2.2. Вибір показників для соціологічного дослідження**

Найважливішим методологічним питанням для проведення соціологічного моніторингу є вибір показників, за допомогою яких будуть оцінюватися процеси розвитку досліджуваної системи, ефективності і результативності її функціонування. Часто в якості показників в дослідженнях використовуються так звані *індикатори* – доступні спостереженню і вимірюванню характеристики дослі-

джуваної системи, за значенням яких можна судити про її стан і поведінку. Формування системи індикаторів дозволяє відповісти на питання, як і в якій формі треба підійти до збирання інформації про досліджувану моніторингом систему, правильно сформулювати питання для анкети та визначити структуру відповідей на них.

Формування достатньо повної та несуперечливої системи індикаторів досліджуваної системи є нетривіальним завданням. При підборі індикаторів необхідно враховувати наступні положення:

- існують характеристики системи, які самі можуть виступати в якості індикаторів;
- наявні характеристики досліджуваної моніторингом системи, які вимагають використання декількох індикаторів;
- вибір сукупності індикаторів залежить не тільки від характеру досліджуваного об'єкта, але і від умов, в яких він знаходиться.

У разі проведення опитувань, в якості індикаторів вибирають об'єктивні по відношенню до респондентів факти, що підвищує достовірність одержуваної інформації. Це не виключає використання і суб'єктивних індикаторів. Усім індикаторам притаманні різні характеристики. В анкетах вони виступають в якості варіантів відповідей на запропоновані запитання. Вони розташовуються в тій чи іншій послідовності і утворюють *шкалу вимірювання* даного індикатора. В якості основних, що найчастіше зустрічаються (наприклад, в анкетах), виділяють три типи шкал: *номінальні, порядкові та інтервальні*. За допомогою перших вимірюються найбільш загальні, об'єктивні ознаки самих респондентів (стать, рід діяльності і т.п.), тобто в якості відповідей на питання подібного типу використовують списки з номінальним порядком елементів усередині цих списків. *Порядкові шкали* відрізняються від *номінальних* тим, що списки відповідей – позиції шкали – розміщуються в строгому порядку відповідно до певної властивості. *Інтервальні шкали* – такі, що позиції в них розташовані відповідно до деяких (рівних або нерівних) числових інтервалів, залежно від тих значень індикатора, які використовуються для побудови таких шкал. Це дозволяє зіставляти отримані результати, проводити з ними більш значущі числові операції: обчислення середніх, медіан тощо.

Вимоги, яким повинна задовольняти шкала, наступні:

- *повнота* – необхідність враховувати всі можливі значення індикатора;
- *чутливість* – здатність виявлення значення вимірюваного індикатора з необхідною мірою диференціації;

– *точність* – ступінь збігу отриманого числового даного з його істинною величиною;

– *надійність* – стійкість даної шкали по відношенню до змін досліджуваної системи в часі.

Остання вимога тісно пов'язана з проблемою можливої еволюції індикатора в ході моніторингу. Як компенсатори цього явища можна запропонувати наступні підходи:

– використання індикаторів, які слабо залежать від досліджуваної системи;

– використання ясного, легко вимірного і доступного для швидкої повторної перевірки індикатора;

– закриття інформації про спосіб розрахунку індикатора від самих респондентів або від користувачів одержуваної інформації.

Загалом же проблема створення системи індикаторів для досліджуваної системи (об'єкта) в цілому є досить складною.

Соціологічний моніторинг за способом вимірювання передбачає різні форми опитування. Як засіб отримання інформації, можуть проводитися загальнонаціональні, регіональні або місцеві експертні та масові опитування учасників цього процесу, який досліджується. Поєднання в структурі моніторингу технологій експертного і масового опитувань дозволяє подолати недоліки кожного з цих методів отримання первинної інформації. Крім того, це дозволяє вирішити два взаємопов'язаних завдання: отримати інформацію, яка характеризує стан громадської думки, ставлення різних соціальних груп населення до ходу реалізації адміністративної реформи та отримати інформацію, яка відображає експертну думку фахівців у сфері державного управління, науковців, політиків, державних службовців з питань проведення реформи, зокрема, стану її реалізації, основних проблем, подальших перспектив тощо. При цьому важливим методологічним принципом побудови обох анкет опитувань є їх узгодженість: зміст анкети експертного опитування узгоджується зі змістом анкети масового опитування, що дозволяє перевіряти, порівнювати результати, забезпечує додаткові можливості аналізу результатів.

Отже, множина *показників моніторингу* складається з двох груп: показників моніторингу громадської думки; показників моніторингу експертної думки. Перші відображають проблему адміністративної реформи в контексті ефективного здійснення системних реформ в країні, забезпечення прискорення економічного розвитку країни, покращення рівня життя громадян, якісного онов-

лення кадрового потенціалу органів державної влади, а також забезпечення стабільності суспільно-політичних процесів тощо. Як індикатори суспільної свідомості показники фіксують ставлення громадськості, різних верств населення до ходу проведення адміністративної реформи в країні та проблем, що з цим пов'язані. Друга група показників відображає зазначену проблему та відповідні процеси через ставлення експертів, які дають фахові професійні оцінки їх стану, характеру змін, наслідків та ймовірних перспектив, а також фіксують фактори, чинники, властиві процесам, що обумовлені даною проблемою.

Показники зазначених груп поділяються на дві групи. Перша група відображає постійні характеристики процесу, для яких необхідно будувати прогнози, виявляти закономірності та їх динаміку. Друга група показників відображає суттєві зміни, що відбуваються у часі і мають певну варіативність, оскільки проблема реалізації адміністративної реформи в Україні не є статичною. Ситуативні показники дозволяють виявляти характеристики цієї варіативності. Зазначена група показників характеризує суспільно-політичні, соціально-економічні та інші зміни, тому їх перелік та зміст може змінюватися в залежності від конкретної суспільно-політичної, соціально-економічної ситуації в державі, суспільстві у досліджуваному періоді.

Постійні показники моніторингу громадської думки включають:

1. Оцінку ставлення громадян до розпочатої в Україні адміністративної реформи.

2. Оцінку ставлення громадян до розпочатих в Україні інших системних реформ.

3. Виявлення думки громадян щодо розпочатих структурних змін в центральних органах виконавчої влади України у зв'язку із проведенням адміністративної реформи.

4. Виявлення думки громадян щодо рівня орієнтованості адміністративної реформи на розвиток в Україні відкритої та прозорої системи державного управління

5. Виявлення думки громадян щодо змін найближчим часом соціально-економічного стану українського суспільства у зв'язку із проведенням адміністративної реформи.

6. Виявлення думки громадян щодо рівня професіоналізму управлінських кадрів Кабінету Міністрів України, їх здатності проводити системні реформи в країні.

7. Самооцінку громадян рівня власної інформованості з питань адміністративної реформи в Україні.

8. Виявлення думки громадян щодо основних джерел інформації, з яких вони отримують інформацію про хід реалізації адміністративної реформи в Україні.

9. Виявлення думки громадян щодо характеру впливу адміністративної реформи на покращення рівня життя громадян країни.

10. Виявлення думки громадян щодо впливу адміністративної реформи на стабільність політичної системи країни.

11. Виявлення думки громадян щодо необхідності адміністративної реформи з погляду забезпечення прискорення економічного розвитку країни.

12. Виявлення думки громадян щодо рівня орієнтованості адміністративної реформи на забезпечення якісного кадрового потенціалу органів державної влади.

13. Оцінку громадян ходу реалізації в Україні адміністративної реформи у 2010–2012 роках.

14. Виявлення думки громадян щодо найбільш важливих аргументів підтримки або не підтримки ходу реалізації адміністративної реформи в Україні.

15. Оцінку громадян щодо ймовірних соціальних та політичних наслідків адміністративної реформи (2010–2012 рр.) в Україні.

16. Оцінку громадян щодо власних найбільш важливих цінностей соціального буття.

17. Індикатори настроїв населення у зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні.

Ситуативні показники моніторингу громадської думки включають:

1. Оцінку громадян щодо стану напруги українського суспільства у зв'язку із проведенням пенсійної реформи.

2. Оцінку громадян щодо стану напруги українського суспільства у зв'язку із проведенням податкової реформи.

3. Оцінку громадян щодо можливих суспільно-політичних наслідків проведення у 2012 році виборів до Верховної Ради України.

4. Виявлення ставлення громадян до діяльності Конституційної асамблеї щодо розроблення нового проекту Конституції України.

Постійні показники моніторингу експертної думки включають:

1. Оцінювання мети проведення адміністративної реформи в Україні.

2. Оцінювання міри актуальності цілей адміністративної реформи в Україні.

3. Оцінювання впливу структурних змін в державному апараті центральних органів виконавчої влади України (ЦОВВ) у 2010–2012 роках на систему державного управління.

4. Оцінювання змін соціально-економічного стану українського суспільства у зв'язку із проведенням адміністративної реформи в Україні.

5. Оцінювання міри орієнтованості адміністративної реформи на розвиток прозорої та адекватної за витратами системи державного управління в Україні.

6. Оцінювання наявності окремих характеристик системи державного управління в Україні.

7. Оцінювання діяльності органів державної влади, безпосередньо відповідальних за проведення адміністративної реформи в Україні.

8. Оцінювання рівня ефективності ЦОВВ у 2010–2012 роках за окремими аспектами їх діяльності.

9. Оцінювання ефективності адміністративної реформи в Україні за окремими складовими.

10. Оцінювання досягнень у напрямі реформування системи державного управління в Україні у 2010–2012 роках.

11. Оцінювання характеру впливу реформаційних змін в ЦОВВ у 2010–2012 роках на інші ключові напрями реформ в державі.

12. Оцінювання впливу адміністративної реформи на сучасні процеси державотворення в Україні.

13. Оцінювання міри необхідності окремих заходів адміністративної реформи в Україні.

Ситуативні показники моніторингу експертної думки включають:

1. Оцінки міри ефективності заходів адміністративної реформи в Україні у 2010–2012 роках.

2. Оцінювання ймовірних наслідків адміністративної реформи в Україні у 2010–2012 роках.

3. Оцінювання найближчих перспектив процесу реалізації адміністративної реформи в Україні.

4. Оцінювання діяльності Конституційної асамблеї у 2012 р. щодо розроблення нового проекту Конституції України.

Виходячи із розробленої вище сукупності показників громадської та експертної думки щодо досліджуваної проблеми було

складено анкету Інтернет – опитування. Анкета використовує певну множину показників, які відображають стан, основні проблеми адміністративної реформи, дозволяють виявити характер змін, ймовірні наслідки її здійснення, а також оцінити результативність адміністративної реформи на сучасному етапі державотворення (Анкета Інтернет – опитування Додаток).

### **3. Перший тур соціологічного дослідження “Адміністративна реформа в Україні”**

#### **3.1. Загальна характеристика соціологічного дослідження**

Анкетне анонімне опитування проводилося у вересні – листопаді 2012 р. в Національній академії (м. Київ), Дніпропетровському, Одеському, Львівському та Харківському регіональних інститутах державного управління серед слухачів, аспірантів, докторантів та працівників. Всього опитано 581 осіб.

*Об’єктом соціологічного дослідження* є адміністративна реформа в Україні.

*Предмет дослідження* – характеристика стану, основних проблем та перспектив реалізації адміністративної реформи в Україні.

*Мета дослідження* – отримати дані щодо оцінки стану, основних проблем, подальших перспектив реалізації адміністративної реформи в Україні та підготувати практичні рекомендації органам державної влади щодо удосконалення шляхів та механізму реалізації адміністративної реформи.

*Методологія* дослідження базується на використанні: комп’ютерних Інтернет-технологій, що передбачають соціологічне опитування без паперових носіїв інформації; кількісні та якісні методи обробки та аналізу отриманих даних.

Дослідження направлено на виявлення оцінок щодо запропонованих аспектів адміністративної реформи в Україні, зокрема:

- рівня обізнаності щодо змісту реформи, основних джерел з яких респонденти отримують інформацію про хід реалізації реформи;

- основних завдань та аргументів щодо необхідності її проведення на сучасному етапі;



– сучасного стану реалізації змін, що відбулися у системі державного управління України у 2012 р., а також діяльності органів державної влади, що відповідальні за проведення реформи;

– міри необхідності подальших напрямів реформи в контексті розв’язання ключових проблем сучасного розвитку українського суспільства;

– діяльності Конституційної асамблеї щодо розроблення нового проекту Конституції України,

– ходу реалізації реформи в державі та основних перешкод щодо її реалізації;

– ймовірних наслідків адміністративної реформи (2010–2012 рр.) в Україні;

Виявлено також загальні професійні характеристики респондентів, зокрема, інформацію про їх професійну категорію, стаж державної служби, нинішній статус в закладі, вік та стать.

## **4. Аналіз окремих результатів першого туру опитування**

### **4.1. Рівень обізнаності респондентів щодо змісту адміністративної реформи**

Достатній рівень обізнаності більшості респондентів щодо змісту адміністративної реформи підтверджується їх розумінням важливості проведення реформи в Україні та її основних завдань. Цей аспект вивчався питанням 3 анкети “В чому Ви бачите основні завдання проведення адміністративної реформи в Україні (виберіть не більше трьох варіантів)?” Результати в табл. 1.

*Таблиця 1*

#### **Оцінювання основних завдань проведення адміністративної реформи в Україні (виберіть не більше трьох варіантів)**

Основні завдання:	1 варіант	2 варіант	3 варіант	Всього
1	2	3	4	5
1. Модернізувати державний апарат ЦОБВ	23,2%			23,2%
2. Створити прозору, відкриту та ефективну систему державного управління	45,8%	14,3%		60,1%
3. Розмежувати державну службу та політичну діяльність	11,9%	22,0%	4,8%	38,7%
4. Посилити централізацію влади	4,8%	5,1%	1,6%	11,5%

Закінчення табл. 1

1	2	3	4	5
5. Оптимізувати структуру та функції ЦОВВ	4,6%	19,4%	8,6%	32,6%
6. Створити нові державні інститути в системі державного управління	3,1%	7,1%	4,3%	14,5%
7. Розвивати самоврядування	4,0%	21,0%	28,8%	53,8%
8. Створити ефективну та професійну державну службу	2,6%	11,1%	51,9%	65,6%

На думку більшості опитаних, адміністративна реформа в Україні має вирішити наступні завдання модернізації держави: – створити ефективну та професійну державну службу (65,6%), створити прозору, відкриту та ефективну систему державного управління (60,1%), розвивати самоврядування (53,8%). Це цілком збігається із стратегічними завданнями модернізації держави, проголошеними Президентом України.

#### **4.2. Сучасний стан реалізації адміністративної реформи в Україні**

У 2010 р. розпочато черговий етап адміністративної реформи в Україні. Оцінювання сучасного стану її реалізації в державі здійснювалося через питання 5. “Оцініть, будь ласка, сучасний стан реалізації адміністративної реформи в Україні за такими її складовими:”. Розподіл відповідей подано в табл. 2.

Таблиця 2

#### **Оцінювання сучасного стану реалізації адміністративної реформи в Україні за такими її складовими**

Складові	Задовільно	Не-задовільно	Важко відповісти
1	2	3	4
1. Введення в дію Закону України “Про державну службу”	38,4%	31,5%	30,1%
2. Наявність концепції реформи	34,8%	34,9%	30,3%
3. Наявність стратегічних документів реалізації реформи	29,3%	33,7%	37,0%
4. Фінансове забезпечення реформи	9,8%	51,3%	38,9%
5. Публічне обговорення реформи	33,6%	45,4%	21,0%
6. Підтримка реформи в суспільстві	16,9%	46,6%	36,4%
7. Діяльність Уряду України щодо виконання заходів реформи	24,1%	43,7%	32,1%
8. Координація діяльності ЦОВВ щодо виконання заходів реформи	22,2%	39,9%	37,9%

Закінчення табл. 2

1	2	3	4
9. Контроль виконання заходів реформи з боку Президента України	32,5%	26,9%	40,7%
10. Контроль виконання заходів реформи з боку Уряду України	28,1%	30,5%	41,5%

Результати опитування засвідчили відсутність одностайних думок. Враховуючи, що Закон України “Про державну службу”, який розглядається ключовою складовою реформи, суттєво перероблений у відповідності до європейського законодавства про державну службу і не набув чинності з 1 січня 2013 р., більший (38,4%) відсоток опитаних позитивно, ніж негативно (31,5%) оцінили стан роботи у цьому напрямі. Введення Закону відтерміновано ще на один рік. Наразі майже третина респондентів не змогли відповісти на питання.

Не виявлено чіткої оцінки щодо концептуального забезпечення реформи в Україні. Рівнозначно як задовільно, так і негативно третина опитаних оцінили стан роботи з розробки концепції реформи, а ще 30,3% не дали відповіді на питання. Дещо подібно оцінено стан роботи з розробки стратегічних документів реалізації реформи – кожен третій (37,0%) не дав відповіді або позначив оцінку “Незадовільно”, а кожен четвертий – оцінку “Задовільно”. Це свідчить про те, що адміністративна реформа в державі здійснюється без чіткого науково обґрунтованого супроводу і потребує, зокрема, затвердження нового концептуального документу, а не Концепції адміністративної реформи, розробленої ще у 1997 р., яка не була реалізована в Україні.

Незадовільно оцінено фінансове забезпечення процесу реформування – такої думки дотримується кожен другий опитаний, лише 9,8% вважає його задовільним, а близько 40,0% – не змогли дати відповідь на питання.

Розмитою є думка опитаних щодо стану реалізації реформи в аспекті її підтримки з боку громадянського суспільства. Більший відсоток (46,6–45,4%) незадовільно оцінили стан забезпечення підтримки реформи в суспільстві та публічного обговорення реформи. Позитивно цінили ці аспекти відповідно 16,9 та 33,6%. Не змогли дати відповідь на питання відповідно кожен третій (36,4%) та четвертий (21,0%).

Не отримано переважної думки опитаних щодо діяльності Президента України, Уряду України, центральних органів виконавчої влади стосовно виконання заходів реформи та їх контролю. Так, більший (43,7%) відсоток незадовільно оцінили діяльність

Уряду України щодо виконання заходів реформи, менший відсоток (24,4%) позначив оцінку “Задовільно”, а кожен третій – не відповідав на питання. Більший (39,9%) відсоток опитаних незадовільно оцінили координаційну роботу ЦОВВ щодо виконання заходів реформи, лише кожен п’ятий позначив задовільну оцінку, а кожен третій – не відповідав на питання. Стан контролю щодо виконання заходів реформи з боку Президента України та Уряду України не змогли оцінити відповідно 40,7–41,5% опитаних. Водночас діяльність Президента України у цьому напрямі кожен третій (32,5%) оцінює задовільно, а кожен четвертий (26,9%) – незадовільно. Діяльність Уряду України у цьому напрямі кожен третій (32,5%) оцінює задовільно, а кожен четвертий (26,9%) – незадовільно.

#### **4.3. Оцінка ефективності системи державного управління**

Ключовим фактором реалізації адміністративної реформи в Україні є забезпечення ефективності системи державного управління. Оцінювання змін, що відбулися в ній у 2012 р. здійснювалося через питання 7 “Оцініть будь ласка, характер змін у системі державного управління в Україні у 2012 р. за такими складовими:?”.

Розподіл відповідей подано в табл. 3.

*Таблиця 3*

#### **Характер змін у системі державного управління в Україні у 2012 р.**

Складові	Позитивні зміни	Негативні зміни	Без змін	Важко сказати
1. Оперативність реагування держапарату	28,2%	13,9%	44,1%	13,8%
2. Економічність утримання держапарату	15,1%	37,0%	27,0%	20,8%
3. Ефективність управлінських рішень	21,2%	21,7%	39,2%	17,9%
4. Результативність дій	20,3%	19,6%	43,0%	17,0%
5. Прозорість у діяльності	21,3%	27,0%	38,9%	12,7%
6. Професіоналізм управлінських кадрів	24,6%	24,8%	37,0%	13,6%
7. Відповідальність	22,9%	23,8%	40,3%	13,1%
8. Взаємодія органів державної влади з громадськістю	28,2%	23,4%	36,5%	11,9%
9. Зниження корупційних проявів	15,8%	36,5%	33,9%	13,8%
10. Зменшення управлінських ланок в структурі ЦОВВ	23,9%	22,4%	29,4%	24,3%
11. Зменшення чисельності держапарату	23,4%	30,6%	24,4%	21,5%
12. Використання передового досвіду адміністрування та досягнень науки	27,5%	16,0%	34,1%	22,4%

Зміни, що відбулися у системі державного управління та її органах у зв'язку із проведенням адміністративної реформи в Україні оцінено досить стримано. Так, більший (44,1%) відсоток опитаних вважає, що оперативність реагування держапарату не змінилася, кожен четвертий (28,2%) бачить позитивні зміни, а 13,9% – негативні, ще 13,8 – не відповіли на питання.

Аналогічно більший відсоток (в межах 29,4–43,0%) вважає, що в системі державного управління не відбулося змін щодо забезпечення ефективності управлінських рішень (39,2%) та результативності дій (43,0%); посилення відповідальності (40,3%) та прозорості в діяльності (38,9%); покращення професіоналізму управлінських кадрів (37,0%) та взаємодії органів державної влади з громадськістю (36,5%), а також використання передового досвіду адміністрування і досягнень науки (34,1%), зменшення управлінських ланок в структурі ЦОВВ (29,4%). Майже рівнозначний відсоток опитаних бачить як позитивні (в межах 20,3–28,2%), так і негативні (в межах 16,0–27,0%) зміни щодо зазначених складових; решта (в межах 11,9–24,3%) – не відповіли на питання.

Виявлено певні негативні оцінки щодо інших складових функціонування системи державного управління. Так, кожен другий переважно як негативні (сумарні оцінки: “негативні зміни” та “без змін”) оцінює зміни щодо забезпечення економічності утримання держапарату (відповідно 37,0 та 27,0%), зменшення чисельності держапарату (відповідно 30,6 та 24,4%), зниження корупційних проявів у цій системі (відповідно 36,5 та 33,9%). Відповідно 15,1, 23,4, 15,8% позитивно оцінює зміни щодо цих складових, решта в межах (13,8–21,5%) – не відповіли на питання.

Більш негативні, ніж позитивні оцінки щодо характеру змін в системі державного управління корелюються з результатами опитування щодо визначення основних завдань адміністративної реформи в Україні:

- створити прозору, відкриту, ефективну систему державного управління – 58,0%;
- створити ефективну та професійну державну службу – 45,3%.

Ці оцінки свідчать про розуміння респондентами актуальності та своєчасності здійснення реформування державного управління та державної служби в Україні.

#### **4.4. Оцінювання міри необхідності адміністративної реформи в Україні за окремими напрямками**

В контексті виконання основних завдань адміністративної реформи в Україні дослідженням було з'ясовано міру необхідності окремих напрямів реформи. Цей аспект вивчався питанням 8. “Визначте міру необхідності наступних напрямів адміністративної реформи в Україні?”. Розподіл відповідей подано в табл. 4.

*Таблиця 4*

#### **Оцінювання міри необхідності напрямів адміністративної реформи в Україні**

Напрями	Дуже необхідно	Необхідно	Не-потрібно	Важко сказати
1. Удосконалити законодавчу базу	59,0%	34,1%	3,6%	3,3%
2. Надати більшої самостійності департаментам ЦОВВ	17,4%	35,8%	28,4%	18,4%
3. Зменшити кількість організаційно-управлінських ланок в ЦОВВ	29,6%	48,4%	10,8%	11,2%
4. Унормувати адміністративні процедури діяльності держслужбовців	40,3%	45,1%	5,3%	9,3%
5. Посилити взаємодію органів державної влади з органами місцевого самоврядування	46,5%	40,6%	7,1%	5,9%
6. Скоротити надлишкові контрольно-наглядові функції ЦОВВ	36,8%	42,5%	10,5%	10,2%
7. Запровадити механізм оцінювання результатів діяльності держслужбовців	33,9%	43,9%	14,3%	7,9%
8. Суттєво скоротити чисельність держслужбовців органів державної влади	19,4%	27,7%	36,3%	16,5%
9. Оптимізувати структуру місцевих держадміністрацій	36,3%	43,4%	12,9%	7,4%
10. Впровадити систему електронного урядування в державному управлінні	50,6%	35,1%	7,1%	7,2%
11. Удосконалити систему професійного навчання управлінських кадрів	49,1%	40,1%	6,4%	4,5%
12. Створити систему кадрового резерву управлінських кадрів	40,1%	40,1%	12,6%	7,2%
13. Впровадити передовий досвід адміністрування	46,6%	39,8%	6,2%	7,4%

Результати дослідження виявилися досить однозначними: практично всі запропоновані напрями визначені як необхідні (сумарні оцінки: “Дуже необхідно” та “Необхідно”) переважною

більшістю опитуваних. Видається корисним ранжувати ці напрями за оцінками та відзначити певні акценти.

1. Удосконалити законодавчу базу – 93,1%;
2. Удосконалити систему професійного навчання управлінських кадрів – 89,2%;
3. Посилити взаємодію органів державної влади з органами місцевого самоврядування – 87,1%;
4. Впровадити передовий досвід адміністрування – 86,4%;
5. Впровадити систему електронного урядування в державному управлінні – 85,7%;
6. Унормувати адміністративні процедури діяльності держслужбовців – 85,4%;
7. Створити систему кадрового резерву управлінських кадрів – 80,2%;
8. Оптимізувати структуру місцевих держадміністрацій – 79,7%;
9. Скоротити надлишкові контрольні-наглядові функції ЦОВВ – 79,3%;
10. Зменшити кількість організаційно – управлінських ланок в ЦОВВ – 78,0%;
11. Запровадити механізм оцінювання результатів діяльності держслужбовців – 77,8%;
12. Надати більшої самостійності департаментам ЦОВВ – 53,2%;
13. Суттєво скоротити чисельність держслужбовців органів державної влади – 47,1%.

Зазначимо, що останні два напрями реформи сприймаються менш актуальними, ніж попередні саме в контексті основних завдань реформування системи державного управління, хоча більшість респондентів відмічають відсутність змін або негативні зміни щодо забезпечення економічності утримання державного апарату.

#### **4.5. Оцінювання впливу адміністративної реформи на українське суспільство**

Оцінювання актуальності та важливості адміністративної реформи в Україні, її впливу на українське суспільство здійснювалося через питання 9. “Оцініть, будь ласка, вплив адміністративної реформи на українське суспільство, а саме:?”. Розподіл відповідей подано в табл. 5.

Таблиця 5

### Оцінювання впливу адміністративної реформи на українське суспільство

	Позитивно	Негативно	Нейтрально	Важко відповісти
1. Розвиток державної служби	44,1%	12,9%	31,0%	12,0%
2. Проведення економічних реформ	31,5%	21,9%	30,3%	16,4%
3. Проведення соціальних реформ	35,6%	20,8%	28,6%	15,0%
4. Розвиток місцевого самоврядування	37,9%	18,1%	28,6%	15,5%
5. Демократизація суспільства	33,7%	20,1%	30,8%	15,3%
6. Боротьбу з корупцією в органах державної влади	31,5%	26,7%	25,8%	16,0%
7. Євроінтеграційні процеси	32,9%	19,1%	30,5%	17,6%
8. Інвестиції в економічний сектор	29,3%	21,9%	31,3%	17,6%
9. Малий і середній бізнес	22,7%	30,3%	28,9%	18,1%
10. Стабільність політичної системи	29,6%	25,0%	28,6%	16,9%
11. Відносини між владою, бізнесом і громадськими структурами	26,5%	28,9%	27,4%	17,2%
12. Створення робочих місць	24,1%	31,0%	27,7%	17,2%
13. Самопочуття громадян	19,6%	32,4%	28,2%	19,8%

Розподіл відповідей характеризується неоднозначністю поглядів. Більший відсоток опитаних дотримується думки, що реформа позитивно впливає на розвиток державної служби (44,1%), майже кожен третій (31,0%) позначив оцінку “Нейтрально”, ще менший відсоток (12,0–13,0%) опитаних – оцінку “Негативно” або не дали відповіді.

Більш позитивно оцінено вплив адміністративної реформи на розвиток місцевого самоврядування, проведення економічних та соціальних реформ, демократичні та євроінтеграційні процеси в суспільстві, подолання корупції в органах державної влади, стабільність політичної системи: оцінку “Позитивно” засвідчили 29,6–37,9%; оцінку “Нейтрально” – дещо менший відсоток (25,8–30,8%), оцінку “Негативно” – ще менший відсоток (18,1–26,7% опитаних). Не відповіли на питання 15,0–17,6%.

Стримано оцінено вплив адміністративної реформи на розвиток малого та середнього бізнесу, відносини між владою, бізнесом і громадськими структурами, створення робочих місць та самопочуття громадян: більший відсоток опитаних позначили негативну оцінку (оцінка “Негативно” 28,9–32,4%), дещо менший відсоток – оцінку “Нейтрально” (в межах 27,4–28,9%), ще менший відсоток – оцінку “Позитивно” (в межах 19,6–24,1%). Не відповіли на питання 17,2–19,8%.



## **5. Висновки за результатами першого туру соціологічного опитування “Адміністративна реформа в Україні”**

Дослідження дали змогу отримати такі результати.

1. Більшість опитаних засвідчило, що розуміють зміст адміністративної реформи в Україні: – кожен третій (33,9%) обізнаний з основних питань, кожен п'ятий (21,0%) – достатньо добре знає про стан справ, а 7,9% – обізнані про її зміст повною мірою. Третина (32,7%) слабо розуміється на питаннях реформи в державі: вони обізнані лише з деяких питань, 4,5% – взагалі не знає про що йдеться.

Інформацію про хід проведення адміністративної реформи респонденти отримують більшою мірою з загальнодоступних джерел, а не з інформаційно-аналітичних, наукових, нормативно-правових документів, статей, публікацій тощо. До найбільш популярних джерел інформації опитані віднесли Інтернет (83,3%), українське телебачення (56,6%), виступи відомих урядовців (36,9%). Лише кожен четвертий знайомиться із змістом реформи через аналітичні публікації в журналах (24,1%), інформаційні матеріали в газетах (28,3%), наукові статті (29,1%), нормативно-правові акти в газеті “Урядовий кур’єр” (29,9%).

2. Ключовими аргументами на користь проведення адміністративної реформи в Україні респонденти визнали потребу: створення прозорої системи державного управління (53,3%), підвищення рівня життя громадян (51,3%), забезпечення якісних адміністративних послуг (41,1%), підвищення професіоналізму управлінських кадрів (41,8%). Це цілком узгоджується із поглядами більшості опитаних щодо визначених ними основних завдань модернізації держави – створити відкриту та ефективну систему державного управління, ефективну та професійну державну службу, розвивати самоврядування.

3. Достатньо посередньо оцінено сучасний стан реалізації адміністративної реформи в Україні. Більш позитивно оцінено роботу з підготовки Закон України “Про державну службу”, що мав набути чинності з 1 січня 2013 року. Враховуючи те, що введення Закону відтерміновано ще на один рік, майже третина опитаних не дали відповіді на питання.

Не виявлено переважної думки опитаних щодо стану концептуального забезпечення реформи та роботи з розробки страте-

гічних документів її реалізації. Кожен другий незадовільно оцінив фінансове забезпечення процесу реформи.

Більш незадовільно оцінили стан забезпечення підтримки реформи в суспільстві та її публічного обговорення.

Також досить посередньо оцінено координацію та контроль з боку державних інституцій щодо виконання заходів реформи. Так, діяльність Уряду України, ЦОВВ у цьому напрямі більший відсоток опитаних вважає незадовільною. Забезпечення контролю за виконанням заходів реформи з боку Уряду України опитані оцінили більш негативно, а з боку Президента України – навпаки – більш позитивно. Для значного відсотка (21,0–41,5%) було важко відповісти на ці питання.

4. Не виявлено одностайної думки щодо діяльності органів державної влади, відповідальних за проведення адміністративної реформи в Україні. В аспекті забезпечення якісної професійної підготовки управлінських кадрів більшість позитивно оцінили діяльність Національної академії. Розподіл інших відповідей характеризується неоднорідністю. Досить помірковано оцінено діяльність Адміністрації Президента України та Національного агентства України з питань державної служби: відповідно 37,0–38,0% позначили позитивну оцінку, а 25,8–23,2% – негативну. Для значного відсотка (37,0–38,0%) опитаних було важко відповісти на ці питання.

Більш негативно оцінено діяльність Верховної Ради України, яка відповідальна за законодавче забезпечення адміністративної реформи. Для третини виявилось важко відповісти на питання. Деяко подібно оцінено діяльність Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади України: кожен третій не зміг відповісти на питання або позначив негативну чи позитивну оцінку.

Значний відсоток опитаних не змогли оцінити діяльність Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України (останнє – безпосередньо відповідальне за проведення адміністративної реформи в державі) та Ради національної безпеки та оборони України. Негативно оцінили їх діяльність відповідно 36,5; 27,9; 26,9. З позитивними оцінками визначилися 16,7–25,5%.

Загалом для значного (в межах 27,4–51,5%) відсотка опитаних було важко відповісти на ці питання, що може свідчити про відсутність у них вичерпної інформації щодо виконання зазначеними органами державної влади конкретних заходів реформи.

5. Зміни, що відбулися у системі державного управління та її органах у зв'язку із проведенням адміністративної реформи в Ук-

раїні оцінено досить посередньо. Більший відсоток опитаних вважає, що не відбулося змін щодо забезпечення оперативності реагування держапарату, підвищення ефективності управлінських рішень та результативності дій, посилення відповідальності та прозорості діяльності, покращення професіоналізму управлінських кадрів та взаємодії органів державної влади з громадськістю, використання передового досвіду адміністрування та досягнень науки, зменшення управлінських ланок в структурі ЦОВВ. Майже рівнозначний відсоток опитаних бачить як позитивні (в межах 20,3–28,2% ), так і негативні (в межах 16,0–27,0%) зміни щодо зазначених складових.

Кожен другий оцінює переважно як негативні зміни щодо забезпечення економічності утримання держапарату, зменшення чисельності держапарату, зниження корупційних проявів у цій системі.

6. Дослідження не виявило чітких оцінок впливу адміністративної реформи в Україні на ключові проблеми українського суспільства. Більший відсоток опитаних вважає, що реформа позитивно впливає на розвиток державної служби, розвиток місцевого самоврядування, проведення економічних та соціальних реформ, демократичні та євроінтеграційні процеси в суспільстві, подолання корупції в органах державної влади, стабільність політичної системи. Більш негативно, на думку опитаних, впливає реформа на розвиток малого та середнього бізнесу, відносини між владою, бізнесом і громадськими структурами, створення робочих місць та самопочуття громадян.

7. Переважна більшість вважає, що в подальшому в ході проведення адміністративної реформи в Україні необхідно: удосконалити законодавчу базу та систему професійного навчання управлінських кадрів, посилити взаємодію органів державної влади з органами місцевого самоврядування, впровадити передовий досвід адміністрування та електронне урядування в державному управлінні, унормувати адміністративні процедури діяльності держслужбовців, створити систему кадрового резерву управлінських кадрів, оптимізувати структуру місцевих держадміністрацій, скоротити надлишкові контрольно-наглядові функції та зменшити кількість організаційно – управлінських ланок в ЦОВВ, запровадити механізм оцінювання результатів діяльності держслужбовців.

Менш актуальними сприймаються потреби надання більшої самостійності департаментам ЦОВВ та суттєвого скорочення чисельності держслужбовців органів державної влади.

8. Переважна більшість опитаних вважає, що сьогодні в Україні існують перешкоди на шляху реалізації адміністративної реформи. До основних перешкод віднесено існування корупції в органах державної влади: такої думки дотримується кожен другий опитаний. Також заважають реформі: відсутність чіткого фінансового механізму реалізації реформи, формальний характер реформи, зрощення влади та бізнесу. Кожен п'ятий вважає перешкодою реформі: її переважно імітаційний характер, відсутність механізму відповідальності, політизацію системи державного управління, відсутність концепції реформи, недосконалість правового механізму її реалізації.

9. Виявлено досить різні погляди опитуваних щодо ймовірних наслідків реформування в Україні. Стримано оцінено наслідки адміністративної реформи у 2010–2011 роках в аспекті забезпечення подальшого розвитку інститутів громадянського суспільства. Відсутні одностайні погляди і щодо забезпечення підвищення рівня професіоналізму і компетентності управлінських кадрів та підвищення якості надання ними адміністративних послуг населенню в результаті реформування адміністративної системи. Ймовірно є перспектива посилення централізації влади в результаті проведення адміністративної реформи – такої думки дотримується кожен другий опитаний.

Досить песимістично оцінено суспільно-політичні та соціальні наслідки адміністративної реформи. Так, зростання протестних соціально-політичних дій з боку громадян, погіршення рівня життя громадян та наростання кризових явищ в політичній системі в результаті реформи вважає ймовірним значний відсоток опитаних. Для кожного четвертого або п'ятого було важко відповісти на питання.

## **Практичні рекомендації органам державної влади щодо удосконалення шляхів та механізму реалізації адміністративної реформи в Україні**

Підготовлений аналітичний матеріал за результатами аналізу вітчизняного законодавства, нормативно-правових актів, які визначають завдання і повноваження ЦОВВ після проведених державно-управлінських реформ, наукових праць, публікацій в ЗМІ з питань адміністративної реформи, а також отримані результати соціологічного опитування серед слухачів, аспірантів, докторантів та працівників Національної академії “Адміністративна реформа в Україні” дозволяють зробити висновки, що сучасний процес реформування адміністративної системи в Україні має певні ознаки недосконалості та невизначеності у програмних підходах його реалізації, законодавчій базі, а також характеризується браком ресурсів, що включають інституціональне, кадрове, матеріально-технічне, організаційне та фінансове забезпечення.

Рекомендації щодо першочергових заходів з подальшого проведення адміністративної реформи й внесення імперативних коректив в процес державно-управлінського реформування включають наступне:

1. Багаторічна практика впровадження адміністративної реформи в Україні доводить, що окремі непослідовні заходи щодо адміністративного реформування ЦОВВ, що здійснювалися без відповідного їх ресурсного забезпечення, унеможливили досягнення належної їх інституціональної спроможності з метою підвищення ефективності функціонування системи державного управління. Тому особливої уваги в умовах реформи слід приділяти саме цьому аспекту, а також належному ресурсному забезпеченню для виконання владних повноважень у повному обсязі.
2. Проведений порівняльний аналіз завдань та функцій ЦОВВ, які здійснювали свою діяльність в системі державного управління (міністерства, держкомітети, комітети) до проведення адміністративної реформи із завданнями та функціями реформованих та укрупнених міністерств, утворених агентств та служб доводить, що в ході реформи відбулася певна зміна

завдань та змісту функцій державного управління у предметній галузі їх діяльності, при цьому не завжди оптимально.

3. Забезпечити узгоджений і компліментарний перехід до другого етапу адміністративної реформи – реформування державного управління на регіональному та місцевому рівні, при цьому слід забезпечити розмежування функцій територіальних структур центральних органів виконавчої влади та структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.
4. Забезпечити оптимальну децентралізацію владних повноважень ЦОВВ, переглянути і унормувати повноваження органів місцевого самоврядування шляхом внесення відповідних змін до законодавства.
5. Забезпечити прозорість і доступність для споживачів системи адміністративних і державних послуг шляхом складання реєстрів цих послуг, розроблення регламентів їх надання, що будуть затверджені в установленому порядку і діятимуть на всій території України; обов'язкового розміщення реєстрів цих послуг та регламентів в Інтернет-базах, а також організації системи державного контролю за дотриманням регламентів, якістю надання послуг тощо.
6. Створити умови для забезпечення незалежності та прозорості в діяльності національних регуляторів шляхом інформування населення, усіх зацікавлених сторін відносно державної тарифної, регуляторної політики у сфері природних монополій, а також роз'яснення змісту та наслідків цих рішень серед зацікавлених сторін та верств населення.
7. Законодавчо закріпити і ввести єдину типологію державних функцій ЦОВВ: нормотворчі, контрольно-наглядові, дозвільні, а також функцій надання державних та адміністративних послуг та послуг з управління об'єктами державної власності тощо.
8. Удосконалити механізм взаємодії держави і суспільства через "горизонтальні зв'язки" урядових структур з асоціаціями, професійними, іншими об'єднаннями громадян та бізнесу. Це може бути реалізовано через розширення участі їх представників в робочих групах з підготовки актів законо-

давства, громадських колегіях, утворених при органах державної влади.

9. Розширити публічно-приватне партнерство для реалізації національних проєктів, розвитку суспільно-значущих галузей і видів економічної діяльності, зокрема, сфери освіти, наукової та науково-технічної діяльності, охорони суспільного здоров'я.
10. Запровадити порядок обліку та оприлюднення публічної інформації, затвердити її види, які мають надавати органи державної влади відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації".
11. Забезпечити розроблення і запровадження стандартів електронного документообігу, порядку звернень до органів державної влади, гармонізованих з європейським законодавством в цій сфері.
12. Розширити діяльність наукових установ щодо змісту державно-управлінських рішень шляхом їх наукового супроводу, експертної оцінки, публічного обговорення, громадської експертизи тощо.
13. Запровадити в управлінську практику ЦОВВ сучасні методики моніторингу діяльності, що апробовані та поширені в менеджменті бізнес – процесів, з метою досягнення її ефективності та результативності. Зокрема, методологію оцінювання ефективності бізнес-процесів – Систему Збалансованих Показників (СЗП).

Адміністративна реформа має стати одним із значущих факторів забезпечення ефективного управління в державі, прогресивних структурних зрушень в національній економіці, її конкурентоспроможності, що дозволить Україні забезпечити вихід на траєкторію сталого розвитку та увійти в стислий історичний період до числа передових економічно і технологічно розвинених країн світу. У цьому і полягає стратегічна місія адміністративної реформи, що розпочалася в Україні.

## **Список використаних джерел**

1. Не люди для реформ, а реформи для людей : Послання Президента України до Українського народу // Уряд. кур'єр. – 2010. – 5 черв. – № 101.
2. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” // Уряд. кур'єр. – 2010. – 25 черв. – № 121.
3. Модернізація України – наш стратегічний вибір : щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
4. Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : затверджено Указом Президента України від 27 квіт. 2011 р. № 504.
5. Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : затверджено Указом Президента України від 7 квіт. 2012 р. № 484.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Енциклопедія державного управління у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.
8. Публічна адміністрація в Україні : становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Монолит, 2010. – 400 с.
9. *Greenwood J. Public Administration of Britain.* / J. Greenwood, D. Wilson. – Winchester, 1984. – 243 p.



10. *Василенко І. А.* Державне та муніципальне управління : підручник. – 2-ге вид. испр. і доп. / І. А. Василенко. – М. : Гардаріки, 2010. – 317 с.
11. *Василенко І. А.* Адміністративно-державне управління в країнах заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина : учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / І. А. Василенко. – М. : Логос, 2009. – 200 с.
12. *Фукуяма Ф.* Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию : пер. с англ. / Ф. Фукуяма. – М. : ООО “Изд-во АСТ” ; ЗАО НПП “Ермак”, 2004. – 730 с.
13. Адміністративно-територіальна реформа : завдання, шляхи реалізації і критерії ефективності : матеріали “круглого столу” / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2005. – С. 73.
14. *Бакуменко В.* Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В. Бакуменко, П. Надолішний. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
15. *Мельник А.* Державне управління : навч. посіб. / А. Мельник, О. Оболенський, А. Расіна, Л. Гордієнко ; за заг. ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання. – Прес, 2003. – 343 с.
16. Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / кол. авт. ; за ред. В. Князева. – К. : Вид-во НАДУ ; Міленіум, 2003. – 320 с.
17. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / кол. авт. : Н. Нижник, В. Цветков, Г. Леліков та ін. – К. : Ін Юре, 1998. – 272 с.
18. Реформа публічної адміністрації в Україні в запитаннях та відповідях / уклад. : Н. Нижник, Л. Прокопенко // Видання здійснено за рахунок коштів проекту “Технічна підтримка реформ державного сектору в Україні”, що впроваджується за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії. – 47 с.

## Додаток

### **Анкета “Адміністративна реформа в Україні”**

Просимо Вас взяти участь в Інтернет – опитуванні та висловити свою думку щодо стану, основних проблем та шляхів реалізації адміністративної реформи в Україні. При відповіді на запитання виберіть той варіант, що відображає Вашу думку, та позначте його екрані комп’ютеру. Будь ласка, обов’язково дайте відповіді на всі запитання. Анкета анонімна. Ми цілком гарантуємо таємницю Ваших відповідей. Результати цього опитування будуть використані лише в узагальненому вигляді.

**1. Оцініть, будь ласка, міру Вашої обізнаності щодо змісту адміністративної реформи в Україні?**

- 1.1. Обізнаний повною мірою.
- 1.2. Достатньо добре знаю про стан справ.
- 1.3. Обізнаний з основних питань.
- 1.4. Обізнаний з деяких питань.
- 1.5. Не знаю, про що йдеться.

**2. З яких джерел Ви отримуєте інформацію про хід реалізації адміністративної реформи в Україні** (виберіть не більше трьох варіантів)?

- 2.1. Аналітичні публікації в журналах.
- 2.2. Інформаційні матеріали в газетах.
- 2.3. Наукові статті.
- 2.4. Нормативно – правові акти в газеті “Урядовий кур’єр”.
- 2.5. Виступи відомих урядовців, політиків та експертів у телешоу.
- 2.6. Українське радіо.
- 2.7. Українське телебачення.
- 2.8. Інтернет.

**3. В чому Ви бачите основні завдання проведення адміністративної реформи в Україні** (виберіть не більше трьох варіантів)?

- 3.1. Модернізувати державний апарат ЦОВВ.
- 3.2. Створити прозору, відкриту та ефективну систему державного управління.
- 3.3. Розмежувати державну службу та політичну діяльність.

- 3.4. Посилити централізацію влади.
- 3.5. Оптимізувати структуру та функції ЦОВВ.
- 3.6. Створити нові державні інститути в системі державного управління.
- 3.7. Розвивати самоврядування.
- 3.8. Створити ефективну та професійну державну службу.

**4. Які аргументи щодо необхідності адміністративної реформи є найвагомішими для Вас (виберіть не більше чотирьох варіантів)?**

- 4.1. Забезпечення прав і свобод громадян.
- 4.2. Забезпечення європейських стандартів адміністрування.
- 4.3. Створення прозорої системи державного управління.
- 4.4. Прискорення економічного розвитку.
- 4.5. Посилення демократії.
- 4.6. Забезпечення якісних адміністративних послуг.
- 4.7. Сприяння формуванню національної управлінської еліти.
- 4.8. Посилення державної незалежності країни.
- 4.9. Прискорення інших реформ.
- 4.10. Підвищення рівня життя громадян.
- 4.11. Підвищення професіоналізму управлінських кадрів.
- 4.12. Реформування державної служби.
- 4.13. Важко відповісти.

**5. Оцініть, будь ласка, сучасний стан реалізації адміністративної реформи в Україні за такими її складовими:**

Складові	Задовільно	Не-задовільно	Важко відповісти
	1	2	3
1. Введення в дію Закону України "Про державну службу"	1	2	3
2. Наявність концепції реформи	1	2	3
3. Наявність стратегічних документів реалізації реформи	1	2	3
4. Фінансове забезпечення реформи	1	2	3
5. Публічне обговорення реформи	1	2	3
6. Підтримка реформи в суспільстві	1	2	3
7. Діяльність Уряду України щодо виконання заходів реформи	1	2	3
8. Координація діяльності ЦОВВ щодо виконання заходів реформи	1	2	3
9. Контроль виконання заходів реформи з боку Президента України	1	2	3
10. Контроль виконання заходів реформи з боку Уряду України	1	2	3

**6. Як Ви оцінюєте діяльність органів державної влади, що відповідає за проведення адміністративної реформи в Україні?**

Органи державної влади	Позитивно	Негативно	Важко відповісти
	1	2	3
1. Адміністрація Президента України	1	2	3
2. Кабінет Міністрів України	1	2	3
3. Верховна Рада України	1	2	3
4. Міністерство юстиції України	1	2	3
5. Рада національної безпеки і оборони України	1	2	3
6. Міністерство фінансів України	1	2	3
7. Національне агентство України з питань державної служби	1	2	3
8. Національна академія державного управління при Президентові України (підготовка кадрів)	1	2	3

**7. Оцініть будь ласка, характер змін у системі державного управління в Україні у 2012 році за такими складовими:**

Складові	Позитивні зміни	Негативні зміни	Без змін
	1	2	3
1. Оперативність реагування держапарату	1	2	3
2. Економічність утримання держапарату	1	2	3
3. Ефективність управлінських рішень	1	2	3
4. Результативність дій	1	2	3
5. Прозорість у діяльності	1	2	3
6. Професіоналізм управлінських кадрів	1	2	3
7. Відповідальність	1	2	3
8. Взаємодія органів державної влади з громадськістю	1	2	3
9. Зниження корупційних проявів	1	2	3
10. Зменшення управлінських ланок в структурі ЦОВВ	1	2	3
11. Зменшення чисельності держапарату	1	2	3
12. Використання передового досвіду адміністрування та досягнень науки	1	2	3
13. Інше (допишіть)	1	2	3

**8. Визначте міру необхідності наступних напрямів адміністративної реформи в Україні:**

Заходи	Дуже необхідно	Необхідно	Не потрібно
	1	2	3
1. Удосконалити законодавчу базу	1	2	3
2. Надати більшої самостійності департаментам ЦОВВ	1	2	3

Заходи	Дуже необхідно	Необхідно	Не потрібно
	1	2	3
3. Зменшити кількість організаційно – управлінських ланок в ЦОВВ	1	2	3
4. Унормувати адміністративні процедури діяльності держслужбовців	1	2	3
5. Посилити взаємодію органів державної влади з органами місцевого самоврядування	1	2	3
6. Скоротити надлишкові контрольно-наглядові функції ЦОВВ	1	2	3
7. Запровадити механізм оцінювання результатів діяльності держслужбовців	1	2	3
8. Суттєво скоротити чисельність державних службовців органів державної влади	1	2	3
9. Оптимізувати структуру місцевих держадміністрацій	1	2	3
10. Впровадити систему електронного урядування в державному управлінні	1	2	3
11. Удосконалити систему професійного навчання управлінських кадрів	1	2	3
12. Створити систему кадрового резерву управлінських кадрів	1	2	3
13. Впровадити передовий досвід адміністрування	1	2	3
14. Інше _____ (допишіть)	1	2	3

***9. Оцініть, будь ласка, вплив адміністративної реформи на українське суспільство, а саме:***

Процеси	Позитивно	Негативно	Нейтрально
	1	2	3
1. Розвиток державної служби	1	2	3
2. Проведення економічних реформ	1	2	3
3. Проведення соціальних реформ	1	2	3
4. Розвиток місцевого самоврядування	1	2	3
5. Демократизацію суспільства	1	2	3
6. Боротьбу з корупцією в органах державної влади	1	2	3
7. Євроінтеграційні процеси	1	2	3
8. Інвестиції в економічний сектор	1	2	3
9. Малий і середній бізнес	1	2	3
10. Стабільність політичної системи	1	2	3
11. Відносини між владою, бізнесом і громадськими структурами	1	2	3
12. Створення робочих місць	1	2	3
13. Самопочуття громадян			
14. Інше _____ (допишіть)			

**10. Яке Ваше ставлення до діяльності Конституційної асамблеї щодо розроблення нового проекту Конституції України?**

- 10.1. Позитивне.
- 10.2. Скоріше позитивне, ніж негативне.
- 10.3. Негативне.
- 10.4. Скоріше негативне, ніж позитивне.
- 10.5. Не знаю, про що йдеться.

**11. Яке Ваше особисте ставлення до ходу реалізації адміністративної реформи в Україні?**

- 11.1. Позитивне.
- 11.2. Скоріше позитивне, ніж негативне.
- 11.3. Негативне.
- 11.4. Скоріше негативне, ніж позитивне.
- 11.5. Не знаю, про що йдеться.

**12. Чи існують сьогодні якісь перешкоди на шляху реалізації адміністративної реформи в Україні?**

- 12.1. Так (далі переходьте до питання 13).
- 12.2. Ні (далі переходьте до питання 14).
- 12.3. Важко відповісти (далі переходьте до питання 14).

**13. Що сьогодні виступає головною перешкодою на шляху адміністративної реформи в Україні (виберіть не більше чотирьох варіантів)?**

- 13.1. Відсутність Концепції реформи.
- 13.2. Відсутність чіткого фінансового механізму реалізації реформи.
- 13.3. Відсутність політичного консенсусу в суспільстві.
- 13.4. Формальний характер реформи.
- 13.5. Мало прогнозовані дії Уряду.
- 13.6. Недостатній розвиток демократії.
- 13.7. Корупція в органах державної влади.
- 13.8. Зрошення влади та бізнесу.
- 13.9. Відсутність чіткої стратегії держави на проведення реформи.
- 13.10. Відсутність механізму відповідальності за прийняття управлінських рішень.
- 13.11. Політизація системи державного управління.
- 13.12. Недосконалість правового механізму реалізації реформи.
- 13.13. Переважно імітаційний характер реформи.
- 13.14. Відсутність єдиного центру управління реформою.
- 13.15. Важко відповісти.

**14. Оцініть, будь ласка, ймовірні наслідки адміністративної реформи (2010–2011 рр.) в Україні?**

Наслідки	Дуже ймовірно	Ймовірно	Мало ймовірно
	1	2	3
1. Посилення взаємодії між ЦОВВ та громадськими організаціями	1	2	3
2. Підвищення рівня професіоналізму та компетентності управлінських кадрів	1	2	3
3. Підвищення якості надання адміністративних послуг населенню	1	2	3
4. Впровадження європейських стандартів публічного адміністрування	1	2	3
5. Посилення громадського контролю за діяльністю органів державної влади	1	2	3
6. Поглиблення конфлікту інтересів між ЦОВВ	1	2	3
7. Посилення централізації влади	1	2	3
8. Розвиток самоврядування			
9. Зростання протестних соціально-політичних дій з боку громадян	1	2	3
10. Погіршення рівня життя громадян			
11. Наростання кризових явищ в політичній системі			
12. Зниження міжнародного авторитету країни			
13. Інше _____ (допишіть)	1	2	3

**15. Ваш стаж державної служби:**

До 3 років	До 5 років	5–10 років	11–20 років	Більше 20 років	Немає
1	2	3	4	5	6

**16. Позначте професійну категорію, до якої Ви себе відносите:**

- 16.1. Державний службовець.
- 16.2. Посадова особа місцевого самоврядування.
- 16.3. Науковий працівник.
- 16.4. Викладач.
- 16.5. Керівник установи, організації.
- 16.6. Працівник установи, організації.
- 16.7. Інше \_\_\_\_\_ (допишіть).

**17. Ваш теперішній статус в Національній академії:**

- 17.1. Слухач Національної академії.
- 17.2. Слухач Дніпропетровського регіонального інституту.
- 17.3. Слухач Львівського регіонального інституту Національної академії.

- 17.4. Слухач Одеського регіонального інституту.
- 17.5. Слухач Харківського регіонального інституту.
- 17.6. Аспірант (докторант) Національної академії.
- 17.7. Аспірант (докторант) Дніпропетровського регіонального інституту.
- 17.8. Аспірант (докторант) Львівського регіонального інституту.
- 17.9. Аспірант (докторант) Одеського регіонального інституту.
- 17.10. Аспірант (докторант) Харківського регіонального інституту.
- 17.11. Працівник Національної академії.
- 17.12. Працівник Дніпропетровського регіонального інституту.
- 17.13. Працівник Львівського регіонального інституту.
- 17.14. Працівник Одеського регіонального інституту.
- 17.15. Працівник Харківського регіонального інституту.
- 17.16. Інше \_\_\_\_\_ (допишіть).

**18. Ваша стат'я (підкресліть):**

- 18.1. Чоловіча.
- 18.2. Жіноча.

**19. Ваш вік:**

- 19.1. До 30 років.
- 19.2. 31–40 років.
- 19.3. 41–50 років.
- 19.4. Старше 50 років.



## З М І С Т

ВСТУП .....	3
<b>1. Адміністративна реформа в Україні – актуальна державно-управлінська проблема .....</b>	<b>7</b>
1.1. <i>Необхідність та передумови проведення .....</i>	<i>7</i>
1.2. <i>Цілі і завдання адміністративної реформи .....</i>	<i>9</i>
1.3. <i>Основні напрями та пріоритети реформування адміністративної системи в Україні .....</i>	<i>10</i>
1.4. <i>Стан адміністративного реформування в Україні на етапі 2010–2014 рр. ....</i>	<i>15</i>
1.5. <i>Нормативно-правове забезпечення адміністративної реформи .....</i>	<i>21</i>
<b>2. Методологічні засади соціологічного моніторингу .....</b>	<b>25</b>
2.1. <i>Моніторинг як поняття .....</i>	<i>25</i>
2.2. <i>Вибір показників для соціологічного дослідження .....</i>	<i>26</i>
<b>3. Перший тур соціологічного дослідження “Адміністративна реформа в Україні” .....</b>	<b>32</b>
3.1. <i>Загальна характеристика соціологічного дослідження .....</i>	<i>32</i>
<b>4. Аналіз окремих результатів першого туру опитування .....</b>	<b>33</b>
4.1. <i>Рівень обізнаності респондентів щодо змісту адміністративної реформи .....</i>	<i>33</i>
4.2. <i>Сучасний стан реалізації адміністративної реформи в Україні .....</i>	<i>34</i>
4.3. <i>Оцінка ефективності системи державного управління .....</i>	<i>36</i>
4.4. <i>Оцінювання міри необхідності адміністративної реформи в Україні за окремими напрямками .....</i>	<i>38</i>
4.5. <i>Оцінювання впливу адміністративної реформи на українське суспільство .....</i>	<i>39</i>

<b>5. Висновки за результатами першого туру соціологічного опитування “Адміністративна реформа в Україні” .....</b>	<b>41</b>
<b>Практичні рекомендації органам державної влади щодо удосконалення шляхів та механізму реалізації адміністративної реформи в Україні .....</b>	<b>45</b>
<i>Список використаних джерел .....</i>	<i>48</i>
<b>Додаток. Анкета “Адміністративна реформа в Україні” .....</b>	<b>50</b>

Навчальне видання

**Авторський колектив:**

**Крушельницька** Тетяна Павлівна

**Ралдугін** Євген Олександрович

**Гусєв** Вячеслав Олександрович

**Купрійчук** Василь Михайлович

**Адміністративна реформа в Україні:  
соціологічний вимір ставлення слухачів  
і працівників Національної академії  
у 2012 році**

*Навчальні матеріали для самостійної підготовки*

---

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*

Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 14.05.2014.

Формат 60×84/16. Обл.-вид. арк. 2,72. Ум.-друк. арк. 3,49.

Тираж 20 пр.

Видавець і виготівник : Національна академія державного управління  
при Президентові України

03680, м. Київ, вул. Єжена Потьє, 20, тел. 456-67-93.

E-mail: [uvd.nadu@ukr.net](mailto:uvd.nadu@ukr.net)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

A31

**Адміністративна реформа в Україні: соціологічний вимір ставлення слухачів і працівників Національної академії у 2012 році** : навч. матеріали для самост. підготовки / авт. кол. : Т. П. Крушельницька, Є. О. Ралдугін та ін. – К. : НАДУ, 2013. – 60 с.

Підготовлено за результатами науково-дослідної теми “Теоретико-методологічні засади соціологічного моніторингу адміністративної реформи в Україні” (ДР № 0112U002451), виконаної в рамках комплексного наукового проекту НАДУ при Президентіві України “Державне управління та місцеве самоврядування”.

Розглянуто стан адміністративного реформування у 2010–2012 роках в Україні, досліджено передумови, цілі та завдання реформи, її нормативно правове забезпечення та інші питання.

Призначено для системи професійного навчання, науково-методичного забезпечення навчального процесу, для викладачів, слухачів, аспірантів і докторантів Національної академії.

**УДК 004:[35.088.6 +352.088.6]**