

УДК 342.518

І. О. КУЛЬЧІЙ

ЕВОЛЮЦІЯ РЕФОРМ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

З'ясовано особливості реформ системи органів виконавчої влади в контексті реалізації суспільних перетворень на теренах української держави, проаналізовано досвід і перспективи подальшого втілення концепцій реформування в системі державного управління.

The peculiarities of reforms of Government executive bodies system in the frame of social transformations fulfillment on the territory of Ukraine is specified; analyzed the experience and perspectives of the following implementation of reform concepts in the system of public administration.

Ключові слова: еволюція, реформа, система органів виконавчої влади.

Сучасні тенденції пошуку стратегії суспільних реформ в Україні демонструють необхідність аналізу та систематизації досвіду, набутого нашою державою впродовж років незалежності. Це викликано також потребою формування дієвого механізму організації реформ і моніторингу отриманих результатів. Неабиякий інтерес викликають і питання впливу процесів глобалізації та європеїзації на хід реформ у системі державного управління, що, у свою чергу, вимагає вирішення пов'язаних з цим теоретико-методологічних завдань. Комплексного підходу потребують і проблеми обґрунтування сутності процесів, які реалізуються в контексті змін, зокрема, науковці виокремлюють державно-управлінські, державно-правові, соціально-управлінські реформи. Разом з тим, у наукових концепціях відсутні усталені поняття, які б характеризували системні перетворення публічного адміністрування. Позаяк дискусії, які тривають щодо термінологічної визначеності процесів змін, спричиняють неоднозначність і в підходах щодо еволюції реформ системи органів виконавчої влади.

Підґрунтям даного дослідження стали праці українських авторів, зокрема В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Кампа, І. Коліушка, В. Кравченка, Н. Нижник, В. Цветкова, І. Черленяка, в яких розглядається зміст, проблеми, можливості, перспективи адміністративної, політичної, муніципальної, судової, конституційної та інших реформ. Водночас учені, аналізуючи конкретну галузь реформування, наголошують на комплексному та системному проведенні даних реформ [2; 4; 10; 11; 13; 18; 24; 25]. У розвідках Н. Гнидюк, Я. Гонцяжа, В. Лемака розкривається досвід держав Європи щодо змін в органах влади, напрацювання концепцій і моделей реформ [8; 14].

Процес інституціоналізації та перетворень системи органів виконавчої влади загалом і системи центральних органів виконавчої влади зокрема має давню історію

і хронологічно збігається із генезисом незалежної України. Тому для науки державного управління є досить актуальним з'ясування етапів реформ системи органів виконавчої влади, розкриття питання їх функціонування в умовах змін державної влади. Полеміка стосовно стратегії розвитку українського суспільства та проблеми, пов'язані із затвердженням концепції реформування, що тривають у наукових колах, вимагають аналізу та систематизації досвіду реформування, здобутого нашою державою, та залучення іноземного досвіду до процесу подальших перетворень системи державного управління.

Метою роботи є з'ясування особливостей і перспектив реформ системи органів виконавчої влади, а також простеження наслідків втілених змін у системі державного управління.

Розробка стратегії та подальша реалізація перетворень у сфері державного управління вимагає визначення закономірностей та особливостей реформування системи органів виконавчої влади. Відповідно, варто проаналізувати, чи доцільно вживати термін “еволюція” щодо реформ владних органів. Словники іншомовних слів тлумачать даний термін як поступовий розвиток предмету при збереженні його якості в процесі кількісних змін; це процес зміни, розвитку, перетворення когось, чогось [20, с. 453]. Тобто еволюція – це поступовий прогресивний розвиток об'єктів і суб'єктів державного управління, а також їх взаємозв'язків. Якщо взяти до уваги, що термін “реформа” в найширшому розумінні – це великомасштабне прогресивне перетворення будь-якої сторони суспільного життя країни, то діходимо висновку про доцільність і потребу в поєднанні обох термінів. Адже зважена концепція реформ є передумовою і, певним чином, рушійною силою подальшого еволюційного розвитку української держави. З іншого боку, протиставленням еволюції є революція – докорінний переворот у житті суспільства, який призводить до ліквідації суспільного ладу й утвердження нового [20, с. 504]. У даному контексті мова йде про знищення усталених зв'язків, порядку, інститутів, структур тощо.

Зміни суспільства та держави у процесі їх розвитку відбуваються переважно у двох формах: революція та реформи. Безперечно, кожна з них у різні історичні періоди мала і матиме можливості для застосування. Сьогодні ж пріоритетного значення набуває реформа як невід'ємний засіб розвитку держави. Як сукупність організаційно-управлінських діянь вона змінює окремі елементи державної системи, але не зачіпає корінних засад її функціонування [9, с. 11, 12].

Утілення запланованих програм реформ вимагає безперервного аналізу суспільних умов та своєчасного вдосконалення цих же програм. Враховуючи специфіку та сутність “розвитку” як категорії динамічної, еволюція реформ системи державного управління може бути і перервною, і епізодичною, а також поступовою чи плавною змінною існуючих організаційних утворень. Завдяки такому аналізу вбачається за можливе визначити особливості здійснюваних в Україні реформ системи органів виконавчої влади.

Відмітимо також, що зміни системи органів виконавчої влади важливо розглядати в комплексній єдності з іншими суспільними реформами. Наприклад, на думку П. Гомес, особливе значення у процесі організації реформ органів виконавчої влади займають проблеми, пов'язані з бюджетом та іншими питаннями

управління фінансами. Розуміння того, як загалом функціонує бюджетний процес, дає змогу прослідкувати за планами реформаторів щодо реалізації концепції. Програма перетворень обов'язково супроводжується розрахунком орієнтовних витрат, що, у свою чергу, мають враховуватися у процесі бюджетування [7]. Відтак, питання бюджету стосуються сфери економічних реформ, які переплетені як з політичною, так і з соціальною та іншими реформами.

Процеси глобалізації та європеїзації також впливають на розвиток української держави, на зміни її адміністративної системи. Варто зауважити, що доволі поширеною є точка зору, яка розглядає внутрішні чинники як визначальні. Зокрема, дослідники зауважують, що повільне накопичення дрібних внутрішніх змін упродовж тривалого проміжку часу може призвести до радикальної реформи навіть без впливу потужних зовнішніх чинників. Д. Хелд та Е. Мангрю, у свою чергу, стверджують, що глобалізація розширює масштаб реформ, пришвидшує і поглиблює вплив міжрегіональних потоків і концепцій. Це призводить до змін у масштабі людської спільноти, яка поєднує окремі суспільства і розширює залежність владних відносин через головні центри у світі й на континентах [27, с. 42].

Отже, думки дослідників хоча й неоднозначні щодо чинників реформ, але простежуємо тісний взаємозв'язок і взаємопов'язаність будь-якої зміни чи перетворення із процесами розвитку та становлення українського суспільства. У сучасному світі роль органів виконавчої влади є досить вагомою і характеризується тенденцією до зростання, адже під активним суспільним і парламентським контролем вони мають оперативно реагувати на проблеми, що виникають, в умовах складного соціально-економічного і політичного життя країни з урахування міжнародної ситуації. Проте, з одного боку, реформування органів виконавчої влади тісно пов'язане із його забезпеченням в інших сферах (фінансування, інституційна реформа тощо); з іншого – цей процес не є самоціллю, адже реформувати органи виконавчої влади необхідно виключно заради ефективнішого виконання ними своїх функцій щодо забезпечення життєдіяльності держави і суспільства. Відтак, першою особливістю еволюції реформ системи органів виконавчої влади, як відмічають Н. Нижник та В. Олуйко, реформи в Україні почалися одноразово в багатьох сферах: економіці, соціальній сфері, адміністративній реформі, у сфері освіти, охорони здоров'я тощо [9, с. 11].

Дослідження проблем реформування та вдосконалення системи державного управління українськими вченими дозволяє стверджувати, що дані процеси не завжди реалізовувалися системно та послідовно. Робота в цій сфері у багатьох міністерствах і відомствах здійснювалася розрізнено. Недостатньо враховувалися потреби об'єктів управління, відсутня зацікавленість органів управління в оптимізації своєї організаційно-функціональної, інформаційної структури, не здійснювався моніторинг рівня ефективності функціонування системи органів виконавчої влади [6, с. 72]. Як наслідок – наступною особливістю еволюції реформ в Україні є некомплексний, безсистемний процес змін. Практика свідчить, що спрямованість і реалізація реформ системи виконавчої влади не задається однозначно, а визначається в результаті боротьби багатьох соціальних сил і рухів, деякі з яких можуть істотно протидіяти реформам, додавати їм деструктивного

характеру.

На думку М. Ониськіва, особливість реформ системи виконавчої влади як різновиду правової реформи свідчить про діалектичне поєднання суб'єкта та об'єкта цієї реформи: виступаючи як суб'єкти реформаційних перетворень, самі органи виконавчої влади часто постають об'єктами цієї реформи. Водночас, основним об'єктом даної реформи потрібно визначати не систему самих органів влади, а систему державного управління країни в цілому, оскільки такий підхід дозволяє синтезувати статичні (систему і структуру виконавчої влади) й динамічні (процес здійснення державного управління та його результати, перетворення стану керованих об'єктів) елементи, апелювати до системи державного управління як сфери надання адміністративних послуг громадянам держави [15, с. 12].

Аналізуючи процес організації та втілення реформ, простежуємо також зволікання з прийняттям нормативно-правових актів, через що зміни не могли розпочатися і порушувалися принципи стадійності, послідовності та системності. Крім того, конкретні напрямки дій по відношенню до реформування будь-якого елемента державного управління доводилося віднаходити в різних нормативно-правових актах Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, державних комітетів та інших відомств, виданих в різні часи.

Як відмічає Г. Атаманчук, усі елементи мають системний характер, тобто взаємопов'язані, взаємодіють між собою. Навіть невелика група елементів, що охоплюються, наприклад одним державним органом, також виступає як певна динамічна підсистема. Тому, коли правовому оформленню підлягає лише один елемент чи група елементів, завжди необхідно враховувати системну детермінованість взаємодії цих складових. Недостатньо змінити організаційну структуру державного органу чи системи таких органів – необхідно взаємно змінювати їх цілі, функції, форми і методи діяльності, вимоги до кадрів тощо [1, с. 352].

Наступною особливістю здійснюваних в Україні перетворень є визначення етапів реформ системи органів виконавчої влади. Адже простежити етапність можливо лише завдяки компонуванню елементів конституційної, політичної, адміністративної, судової, муніципальної та інших реформ. У працях В. Авер'янова, І. Бідзюри, А. Гальчинського, В. Кампа, І. Коліушка, І. Хожило [3–5; 10; 11; 23] та ін. окреслюються три основні етапи реформування суспільства: зародження реформ, їхнє сучасне розгортання та перспективи розвитку. Однак сутність, специфіка кожного з цих етапів розглядається дослідниками по-різному, і, відповідно, реформаційні дії трактуються залежно від авторського бачення проблем. З одного боку, це сприяє розвитку різнопланових концепцій, методів реформ, а з іншого – гальмує комплексне реформування системи державного управління.

Наприклад, у хронологічних рамках другого етапу суспільних реформ дослідники акцентують увагу на проблемі відсутності в Україні єдиного центру (посада, інститут), відповідального за розроблення та впровадження державної політики адміністративного реформування, через що різні інституції працювали відокремлено одна від одної, а міністерства й відомства були змушені тлумачити та реалізувати адміністративну реформу здебільшого на власний розсуд. Такі недоліки

розглядалися як причини неузгодженості вітчизняних реформ між собою, прийняття непослідовних і суперечливих рішень у процесі їх здійснення [17; 21].

Унаслідок ситуації, що склалася, протягом 2001 – 2004 рр. не спостерігалось реального прогресу в реформуванні управлінської системи [2]. Більш радикальні реформи розпочалися в 2005 р., коли визначилися основні завдання управління. Серед них було забезпечення координації, наступності та послідовності реалізації державної політики з питань реформування системи державного управління [16]. Разом з тим, єдиного й дієвого координаційного центру, відповідального за підготовку та проведення реформи державного управління, створено не було. Тобто перехід від одного етапу до іншого може бути досить умовним, залежно від чинників та критеріїв, які є визначальними для періодизації. Головним завданням є простеження еволюції змін, віднайдення напрямів і планів, які втілюються та привнесли позитивний результат в управлінську діяльність органів виконавчої влади.

Серед таких еволюційних новацій можна навести напрацювання комплексних програм, концепцій, проєктів нормативно-правових актів, які частково прийняті та впроваджуються Головним управлінням державної служби України, Секретаріатом та Адміністрацією Президента України, Центром політико-правових реформ та іншими органами та установами [12; 19].

Фахівці Департаменту конституційного та адміністративного права Міністерства юстиції України вважають, що на сьогодні варто формувати теоретико-методологічні основи конкурентоздатної моделі системи органів виконавчої влади, здатних протистояти політичній, фінансовій і соціально-економічній кризі в Україні, а також забезпечити належний рівень законопроектних робіт у відповідній сфері [22, с. 47].

У процесі напрацювання відповідної теоретико-методологічної бази необхідно звернути увагу на пошук найоптимальнішої системи балансів між гілками влади. Адже більшість проблем, які Україна має у сфері організації та функціонування системи органів виконавчої влади, сягають корінням радянської системи державної влади, рудименти якої виявилися доволі життєстійкими і через 19 років після руйнації колишнього СРСР. Водночас, виконавча гілка влади в Україні набуває своєї ефективної дієвості лише за умови інституціоналізації та унормування всіх складових елементів системи органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади.

Подальше здійснення перетворень у системі виконавчої влади вимагає оцінювання досягнутих результатів і подальшого вдосконалення уже існуючих прогнозів та планів розвитку. Вирішення даних проблем має здійснюватися в контексті реалізації функцій держави щодо покращання діяльності державного механізму в цілому. Проаналізувавши думки Л. Чистоклетова та Ю. Кіцул, діходимо висновку, що діяльність ця має ґрунтуватися на оцінюванні ефективності діяльності органів виконавчої влади за допомогою критеріїв соціальної ефективності [26, с. 65].

На нашу думку, програма реформування органів виконавчої влади за змістом і формою повинна перебувати в рамках загальної концепції суспільних реформ.

Перспективними напрямками роботи в рамках даної концепції мають бути такі:
– створення органу, спеціально орієнтованого на дослідження стану

державного управління, органів виконавчої влади та на реалізацію планів реформ;

- робота щодо вдосконалення організаційних заходів реформування системи органів виконавчої влади;

- організація роботи з удосконалення правового статусу основної системи органів виконавчої влади;

- організація координуючих механізмів щодо покращання інформаційних засобів у процесі реформування економічної, політичної, соціальної та інших сфер;

- вживання заходів щодо підвищення ефективності організаційних механізмів у діяльності органів виконавчої влади щодо покращання взаємодії останньої з іншими органами державної влади та відповідно оптимізація реагування на реформаційні дії;

- заходів щодо комплексного забезпечення і постійного управління процесами розвитку органів виконавчої влади;

- орієнтація науки на проведення досліджень тенденцій розвитку і змін природи державної влади в умовах інформаційного суспільства.

Отже, один із головних негативних факторів на шляху перетворення України на сучасну, стабільну правову державу є відставання процесу реформування органів виконавчої влади від змін у суспільному житті держави, нових економічних і політичних відносин, пов'язаних із глобалізацією та європеїзацією. Низька ефективність управління в державі обумовлена і тим, що система виконавчої влади до нинішнього часу залишається недореформованою, багато в чому зберегла пережитки старої командно-адміністративної системи управління радянського періоду. Несумісність такої системи виконавчої влади і нових реалій життя обумовлює відчутну втрату ефективності управління державою.

Таким чином, державі варто прагнути до ліквідації прогалів у правовому регулюванні певного блоку, до забезпечення повноти як у загальнодержавному, так і в локальному правовому регулюванні елементів виконавчої влади. Акти в цій сфері повинні виходити з перспективних тенденцій соціально-економічного характеру, урахувати можливі наслідки, забезпечувати механізм реалізації з максимально можливою результативністю та за найменшої в кожному випадку шкоди.

Таким чином, головним завданням реформ у системі органів виконавчої влади є більш чітке визначення, закріплення на законодавчому рівні і внесення ясності щодо владних повноважень кожного елемента системи, а також виявлення і правильне вирішення основних практичних проблем, що виникають між інститутами управління всіх рівнів, і, відповідно, чіткого фінансового, правового, організаційного забезпечення реформ даної системи. Тому вбачаємо за доцільне в наступних дослідженнях окреслити, систематизувати та запропонувати методи та шляхи реалізації реформ у системі органів виконавчої влади.

Література:

1. *Атаманчук Г.* Обеспечение рациональности государственного управления / Г. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1990. – 352 с.

2. *Бакуменко В. Д.* Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [монографія] / [В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна, С. О. Кравченко та ін.] ;

за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2005. – 172 с.

3. *Бідзюра І.* Етапи і перспективи системних реформ в Україні / І. Бідзюра. – Режим доступу : www.politik.org.ua/.../magcontent.php3?m.

4. Виконавча влада і адміністративне право / [заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

5. *Гальчинський А.* Парламентській більшості потрібні механізми політичної відповідальності / А. Гальчинський // День. – 2002. – № 183 – С. 3. – 9 жовт.

6. *Гладун З.* Проблеми здійснення в Україні адміністративної реформи / З. Гладун // Актуальні проблеми правознавства. – Тернопіль, 2000. – Вип. 1. – С. 72.

7. *Гомес П.* Прозрачність починається с работы над бюджетом / П. Гомес // Государственное управление в переходных экономиках. – Режим доступа : www.icps.com.ua/files/articles/44/90/lg_rus_200602.pdf

8. *Гонцяж Я.* Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 136 с.

9. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин : [монографія] / за заг. ред. Н. Р. Нижник та В. М. Олуйка. – Вид. 2-ге, розшир. та доп. – Черкаси : Вид-во Чабаненко Ю., 2009. – 382 с.

10. *Кампо В.М.* Українські реформи: політика і право : [попул. нарис] / В. М. Кампо. – Вашингтон : Міжнародна фундація виборчих систем, 1995. – 29 с.

11. *Коліушко І. Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : [монографія] / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

12. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні : Проект / Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/administr/Konsepciya_reform_publ_admin_2.doc

13. *Кравченко С. О.* Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : [монографія] / С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.

14. *Лемак В. В.* Державно-правова реформа в Чехословаччині в умовах постсоціалістичної модернізації й поділу федерації / В. В. Лемак. – Ужгород : Ліра, 2002. – 248 с.

15. *Ониськів М. М.* Організаційно-правове забезпечення адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / М. М. Ониськів. – Ірпінь, 2009. – 26 с.

16. Положення про Управління адміністративної реформи Секретаріату Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=29260100

17. Проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні / [упоряд. А. Вишневський]. – К. : МЦПД 2002. – 82 с.

18. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : [монографія] / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Чернівці : Технодрук, 2008. – 432 с.

19. Реформа публічної адміністрації в Україні : Біла книга / Секретаріат Президента України ; Гол. упр. держ. служби України [та ін.]. – К., 2006. – 57 с.

20. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : ГР УРЕ АН УРСР,

1974. – 776 с.

21. *Сундаков А.* Реформи системи державного управління в Україні: на шляху трансформації / А. Сундаков ; пер. з укр. Т. Діхтяр. – К. : УАДУ, 2001. – 56 с.

22. *Федоренко В.* Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти / В. Федоренко, І. Чипенко, Т. Рубан // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11–12 (85–86). – С. 47–62.

23. *Хожило І.* Сучасні підходи до визначення інструментів публічного управління / І. Хожило. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/KhozhyloStat.pdf

24. *Цветков В. В.* Державне управління і політика : [монографія] / В. В. Цветков, В. М. Селіванов, О. В. Скрипнюк. – К. : Абрис, 2006. – 312 с.

25. *Черленяк І. І.* Суспільно-еволюційний запит реформування політичної та конституційної систем України на сучасному етапі / І. І. Черленяк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 40–49.

26. *Чистоклетов Л.* Умови ефективності функціонування системи органів виконавчої влади в Україні: організаційний та правовий аспекти / Л. Чистоклетов, Ю. Кіцул // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 4. – С. 64–68.

27. *Ongaro E.* Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain / E. Ongaro. – Cheltenham : Edward Elgar, 2009. – 318 p.

Надійшла до редколегії 11.05.2010 р.