



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В. М. Олуйко*

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

На час проголошення незалежності Україна одержала у спадщину від колишньої системи адміністративний апарат, неспроможний у нових умовах забезпечувати повноцінне становлення, функціонування і розвиток держави. Тому проблема реформування системи державного управління, комплектування її висококваліфікованими кадрами, що здатні забезпечити економічний і соціальний розвиток, набула для нашої держави на початку 90-х років ХХ ст. першочергового значення.

Особливість і складність ситуації в Україні на той час полягала у тому, що процес реформування державного управління відбувався паралельно з формуванням і становленням системи органів виконавчої влади. Становлення ефективної системи державного управління в Україні стримувалось і тією обставиною, що в країні тривалий час були відсутні конституційно закріплені концептуальні підходи до питань організації державної влади.

З прийняттям нової Конституції України з'явилися можливості для формування дієздатного уряду, побудови єдиної ефективної вертикалі виконавчої влади, закладення основ розмежування повноважень центральних і місцевих органів влади. Основний Закон відкрив можливості для створення цілісної системи державного управління на базі визначених у Конституції принципів єдності державної влади та її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. Важливо, що при цьому були чітко визначені і конституційно закріплені повноваження найвищих інститутів державної влади.

З проголошенням України як незалежної держави постала проблема реформування існуючих та утворення нових інститутів державної влади, виходячи з необхідності реалізації задекларованого принципу поділу її на законодавчу, виконавчу і судову. За часів СРСР влада характеризувалася єдністю, а її уособленням вважалася єдина система представницьких органів державної влади — ради народних депутатів різних рівнів, яким і належала більшість владних повноважень. Ця система влади характеризувалась відсутністю чіткого розмежування повноважень владних органів, а також збалансованості таких повноважень.



В Українській РСР функції головних органів держави, виходячи з практики радянського державного будівництва, формально виконували Верховна Рада, яка вважалася найвищим органом державної влади України, її Президія та Голова Президії Верховної Ради. При цьому реальна влада перебувала в руках відповідних органів Комуністичної партії.

Із скасуванням статті Конституції про керівну і спрямовуючу роль Комуністичної партії та запровадженням у 1991 році поста Президента України, який на той час визначався як глава держави і глава виконавчої влади, була суттєво змінена компетенція Верховної Ради і її Президії, уряду України. Так, Рада Міністрів УРСР була реорганізована у Кабінет Міністрів України, що істотно вплинуло на зміну його завдань і функцій у відповідності з потребами реформування економічної і політичної системи держави. Разом із тим, зміна функцій і завдань не вирішувала головної проблеми — визначення правових засад діяльності різних органів влади, що призводило до неузгодженостей у їх діяльності, а подекуди і до відкритого конфронтаційного протистояння.

Виходячи із складності ситуації, її можливої загрози для громадянського миру і злагодності суспільства, Президент України виступив ініціатором правового врегулювання цих питань. Зокрема, його зусилля були спрямовані на підписання Конституційного договору, розробку нової Конституції України, прийняття законів, що регулюють діяльність уряду, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

З прийняттям Конституції України 1996 року, що закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, відповідні органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування їх посадові особи зобов'язані здійснювати свої повноваження на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачених Основним Законом¹.

Конституція України встановила основні повноваження органів державної влади.

Верховну Раду України визначено як єдиний орган законодавчої влади в Україні — лише вона має право видавати закони. У межах, визначених Конституцією, Верховна Рада здійснює також установчу і контрольну функції.

Президент України є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Президент України як глава держави відіграє важливу роль у функціонуванні кожної з гілок влади. У законодавчому процесі він виступає як суб'єкт законодавчої ініціативи, оприлюднює прийняті Верховною Радою закони, користується стосовно них правом відкладального вето, а за певних умов може видавати укази з економічних питань, не врегульованих законом. Щодо виконавчої влади — глава держави бере безпосередню участь в утворенні, реорганізації та ліквідації її органів, приймає кадрові рішення, користується правом скасування актів Кабінету Міністрів України і актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Щодо судової влади — Президент здійснює перше (на п'ять років) призначення на посади професійних суддів, призначає третину суддів Конституційного Суду України.

В цілому після прийняття Конституції основна діяльність Президента України була переорієнтована на питання, пов'язані з:

1. державним будівництвом та кадровою політикою;
2. визначенням основних засад економічної, соціальної, гуманітарної й міжнародної політики та здійсненням контролю за методами і темпами їх досягнення;
3. гарантуванням безпеки держави, необоротності перемін і збереженням генерального курсу реформ;

¹ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.



4. утвердження громадянських прав і свобод, забезпеченням загальнонаціональних та державних інтересів, об'єднанням людей та консолідацією суспільства.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації².

Таким чином, в Україні практично побудовано єдину систему виконавчої влади.

Обласні, районні, міські, селищні та сільські ради та їх виконавчі органи є органами місцевого самоврядування.

У подальшому відбулися події, зумовлені тим, що окремі політичні сили винесли на обговорення кардинальну політичну реформу, яка передбачала перехід до парламентсько-президентської форми правління.

У вересні 2003 року у Верховній Раді України за № 4180 було зареєстровано законопроект “Про внесення змін до Конституції України”, внесений народними депутатами України.

Подальший розвиток подій показав велике протистояння політичних сил в українському парламенті, що закінчилося певним політичним компромісом, який був досягнутий під час президентської виборчої кампанії, так званім “пакетним голосуванням”. Верховна Рада України в грудні 2004 року ухвалює Закон України “Про внесення змін до Конституції України” за № 2222-IV³.

Разом з тим, незважаючи на конституційну визначеність засад діяльності і повноважень органів виконавчої влади в Україні, стан реформування системи управління у нашій державі не можна вважати задовільним і завершеним.

Система державного управління до останнього часу залишалася в цілому неефективною, оскільки еkleктично поєднувала державні інститути радянської доби та нові інститути влади, сформовані у період незалежності України. Це призвело до її внутрішньої суперечливості, незавершеності, громіздкості. В результаті система державного управління почала стримувати проведення соціально-економічних і політичних перетворень.

Практика діяльності Уряду, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в Україні засвідчила, що ці структури потребують подальшого реформування. Зокрема, надмірною залишалася кількість міністерств інших центральних органів виконавчої влади. Не забезпечувалася їх чітка взаємодія, простежувалося дублювання функцій окремих міністерств та відомств. При цьому самостійна політична роль міністерств була атрофованою, заниженою, а технічна — з надмірним адміністративним втручанням у всі сторони життя і виробництва — навпаки гіпертрофованою і завищеною. Тож, очевидно стала необхідність переходу від галузевого принципу управління до функціонального.

З урахуванням цього у нашій державі розпочалось здійснення адміністративної реформи, головною метою якої є поетапне створення такої системи державного управління, що здатна забезпечити становлення України як високорозвиненої правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії.

Указом Президента України від 7 липня 1997 року № 620 була створена Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, якою розроблено і схвалено Концепцію адміністративної реформи. На її основі Глава держави своїм Указом від 20 листопада 1998 року визначив першочергові заходи з проведення адмінреформи в Україні.

Головним завданням адміністративної реформи є реформування організаційних структур виконавчої влади. Важливо, насамперед, здійснити деконцентрацію і децентралізацію повноважень та відповідальності апарату Кабінету Міністрів, міністерств і відомств, забезпечити їх

² Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1998 р. // ВВР. — 1999. — № 29. — Ст. 120.

³ ВВР. — 2005. — № 1 — Ст. 45.



спроможність виробляти політику, приймати та впроваджувати стратегічні рішення, передавши частину управлінських функцій, зокрема у галузі гуманітарної, соціальної, бюджетно-фінансової, інвестиційної політики на регіональний та місцевий рівні.

Крім того, Концепція адміністративної реформи в Україні передбачає:

- організаційно-правове забезпечення адміністративної реформи;
- впорядкування системи адміністративно-територіальних одиниць;
- поліпшення організаційно-правового забезпечення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;
- подальшого реформування і розвитку місцевого самоврядування;
- реформування державної служби з метою ефективного кадрового забезпечення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Визначені у Концепції заходи реформування ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципів засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі. Зміст адміністративної реформи полягає у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління, а також у розбудові тих інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава⁴.

Що з наміченого Концепцією адміністративної реформи вдалося реалізувати? З прийняттям Законів України “Про місцеві державні адміністрації”⁵, “Про місцеве самоврядування”⁶, “Про столицю України — місто-герой Київ”⁷, законодавче визначено статус та систему місцевих органів влади, особливості їх функціонування.

Враховуючи те, що тривалий час не приймаються закони “Про Кабінет Міністрів України”, “Про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади”, Президентом України були видані Укази “Про систему центральних органів виконавчої влади”⁸, “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади”⁹, “Про склад Кабінету Міністрів України”¹⁰.

Зазначеними актами передбачено у реформуванні системи виконавчої влади застосувати системно-функціональний підхід, який дасть змогу визначити оптимальну для нашої держави структуру органів виконавчої влади. Важливо також провести лінію на розмежування функцій державного і господарського управління. Це означає, що в центральних органах державного управління мають бути зміщені акценти з оперативного-тактичної управлінської роботи на загальностратегічну діяльність з державного регулювання.

Головним у реформуванні системи виконавчої влади є застосування системно-функціональний підхід, який дасть змогу визначити оптимальну для нашої держави структуру органів виконавчої влади і віднайти оптимальне співвідношення основних засад діяльності міністерств і відомств.

При цьому ряд управлінських функцій, зокрема у галузі гуманітарної, соціальної, бюджетно-фінансової, інвестиційної політики мають бути децентралізовані і передані на регіональний та місцевий рівні.

Проблеми взаємовідносин регіонів і центру сьогодні в Україні набули особливої актуальності. Практика засвідчила необхідність підвищення ролі регіонів у формуванні та прийнятті державних рішень, забезпечення законодавчого визначення регіону як територіального утворення з широкими правами самоуправління, відповідними повноваженнями, матеріальними і фінансовими ресурсами.

⁴ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1996 р. // ОВУ. — 1999. — № 21. — Ст. 943.

⁵ ВВР. — 1999. — № 29. — Ст. 120.

⁶ ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170

⁷ ВВР. — 1999. — № 11. — Ст. 79

⁸ ОВУ. — 1999. — № 50. — Ст. 2434.

⁹ ОВУ. — 1999. — № 50. — Ст. 2435.

¹⁰ ОВУ. — 1999. — № 50. — Ст. 2436.



Основні напрями вирішення цих проблем окреслені Концепцією державної регіональної політики. Вивчаються також пропозиції щодо перегляду адміністративно-територіального устрою держави з метою більш повного використання природного, економічного, наукового, соціального, політичного потенціалу регіонів.

У цілому ж для ефективного проведення адміністративної реформи в Україні передбачається прискорити розробку та прийняття концепцій і програм державної підтримки та розвитку місцевого самоврядування, муніципальної реформи, реформи бюджетної системи в частині розширення фінансової самостійності місцевого самоврядування, а також цілий ряд законів, зокрема про територіальний устрій, про комунальну власність, місцеві податки і збори тощо¹¹.

Таким чином, необхідно забезпечити тісну координацію всіх гілок влади щодо синхронізації адміністративної реформи з реформою адміністративно-територіального устрою України, муніципальною та судово-правовою реформами, реформуванням бюджетної системи, зміцненням елементів громадянського суспільства, які забезпечуватимуть публічний контроль діяльності органів державної влади та їх посадових осіб.

Важливою складовою адміністративної реформи і однією з головних умов підвищення ефективності державного управління є законодавче та організаційне забезпечення функціонування державної служби.

Державна служба покликана надати державному управлінню програмно-цільового підходу, управлінського професіоналізму, правової компетентності, організованості і дисципліни, законності, ефективності та цілого ряду інших факторів. Це означає, що всі реформування по лінії державної служби слід розглядати і проводити з точки зору їх впливу на державне управління.

Що у цьому напрямі вже зроблено? Першим кроком на шляху визначення організаційно-правових засад функціонування державного апарату було прийняття у грудні 1993 року Закону України "Про державну службу"¹², при підготовці якого було узагальнено кращий світовий досвід організації державної служби та враховано можливості нашої держави.

Новим поштовхом у розвитку державної служби стало створення при Президентові України Ради по роботі з кадрами, а також прийняття указів "Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій"¹³ та "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців"¹⁴.

З 1995 року функціонує Національна Академія державного управління при Президентові України, створено її Дніпропетровський, Львівський, Одеський і Харківський філіали, де навчаються державні службовці за чотирма спеціалізаціями — економіка і фінанси, право і політика, соціальна і гуманітарна політика, управління містом.

Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Загальне положення про центри підвищення кваліфікації державних службовців, керівників державних підприємств, установ і організацій. Указом Президента України ці центри віднесені до системи місцевих органів виконавчої влади.

Вкрай актуальною є проблема кадрового забезпечення державної служби. Без її розв'язання неможливі політична та економічна стабільність, подальше ефективне здійснення реформ.

Ефективне кадрове забезпечення державної служби передбачає визначення оптимальних масштабів, структури, складу, технологій управління у державній службі, рівень винагород державних службовців тощо.

¹¹ Про Концепцію державної регіональної політики в Україні: Указ Президента України від 25.05.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 48. — Ст. 595

¹² ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

¹³ Урядовий кур'єр. — 1995. — № 75.

¹⁴ Урядовий кур'єр. — 1995. — № 80-81.



Щодо структури державної служби, то персонал державної служби розподілений дуже нерівномірно між міністерствами і відомствами — розбіжність у штатах перевищує 10 раз для міністерств, а якщо брати і державні комітети, то цей показник сягає до 50 раз. Крім того, нерівномірно розподіляються і вакансії в цих органах — від 3 до 20 %, що свідчить про недосконалість їх структури.

За віком і стажем державної служби працівники також поляризуються. Приблизно 20 % державних службовців мають стаж понад 15 років. Близько половини керівного персоналу має пенсійний або передпенсійний вік. З іншого боку, понад 55 % державних службовців мають стаж до 5 років¹⁵.

Проте в Україні проблема полягає не лише в кількісних показниках, а швидше в тому, яку роль відіграє державна служба, яку вона має орієнтацію, а також у тому, яким чином і наскільки швидко відбудеться перехід до більш професійної та відповідальної державної служби.

Для відтворення якісного кадрового потенціалу необхідні суттєві збільшення ресурсів, перегляд усієї системи кадрового забезпечення. Надзвичайно актуальною є проблема організаційно-правового забезпечення кадрової роботи.

Адміністративна реформа в Україні розрахована на відносно тривалий період її реалізації. Цей процес включає поточне вдосконалення елементів існуючої системи державного управління, запровадження організаційно-правових засад реформування ключових елементів системи державного управління, поглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління.

Одним із головних напрямів адміністративної реформи є створення правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління, зміцнення фінансово-економічних основ функціонування державного управління, наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

З реформою політичної системи країни, перерозподілом функцій і повноважень між Президентом України, парламентом, урядом, внесенням змін до Конституції настає новий етап і для проведення реформи інститутів державної влади. На цьому етапі важливо зосередитись на здійсненні системних, інноваційних змін в управлінні. Європейський вибір України підказує необхідність модернізації і філософії адміністративної реформи.



¹⁵ Поточний архів Головержслужби України. — Спр. 5. — Арк. 19.