

Євгенія Левенець

## ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРОЦЕСУ ОПТИМІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ІСТОРИОГРАФІЯ ПИТАННЯ

*У статті аналізуються етапи та особливості модернізації центральних органів виконавчої влади у незалежній Україні. Вивчаються основні підходи та концепції до структури та змісту цього процесу. Окремо досліджуються підґрунтя та наявні напрями модернізації вищих органів виконавчої влади у державі, які спостерігаються у сучасній Україні.*

**Ключові слова:** центральні органи виконавчої влади, модернізація, інститути, політична влада

**Levenets E. Problems and prospects of publik authorities' optimization process in Ukraine: historiography question.** *The article analyses the stages and particularities of the central executive authorities' modernization in independent Ukraine. The fundamental approaches and concepts to the structure and content of this process are studied. The basis and current tendencies of the central executive authorities' modernization, which are observed in modern Ukraine, are examined.*

**Key words:** central executive authorities, modernization, institutions, political power

Аналіз сучасного стану Української держави переконливо доводить, що успадкована нею тоталітарна модель організації взаємодії політичного керівництва та державного управління, заплутані механізми вирішення будь-

яких питань, велика армія чиновництва, корупція в органах влади ускладнюють процес розбудови «держави для громадян», залишаючи й надалі актуальним питання формування політико-адміністративних відносин демократичного типу, розв'язання проблеми збалансованості політичного керівництва і державного управління, ліберально-демократичної трансформації всієї політичної системи загалом.

Питання модернізації та оптимізації органів державної влади в Україні вже давно стало предметом серйозних наукових досліджень у галузях державного управління, конституційного та адміністративного права, економіки, політичного аналізу.

Починаючи з 2000-х років ця проблематика посіла чинне місце серед актуальних та дисертательних тем, які досліджують українські науковці. Так, за останні 10 років було захищено щонайменше 3 дисертації, присвячені модернізації системи влади та оптимізації функцій органів виконавчої влади. Однією з перших була праця В. Токовенко «Оптимізація взаємодії політичного керівництва і державного управління в процесі модернізації політико-адміністративної системи України» (2000), згодом видана окремою монографією (2001). Дисертація авторки мала теоретико-методологічний характер і докладно розглядала такі питання, як підходи до визначення базових понять «державне управління» і «політичне керівництво», аналіз наявних у світовій практиці підходів до оптимізації відносин між політичним керівництвом і державним управлінням, генезис сучасних моделей політико-адміністративних систем, аналіз проблем модернізації політичного керівництва і державного управління в контексті тенденцій децентралізації, огляд концептуальних засад оптимізації взаємодії політичного керівництва та інші [14, с. 5–7].

Передумови, основні чинники та наслідки модернізаційних процесів також досліджувалися В. Брустіновим. Основні думки автора в узагальненому вигляді були викладені в тексті його дисертаційної праці «Модернізація системи влади та управління: чинники змін та розвитку», захищеної у 2005 р. Одним з вартих особливої уваги розділів був третій, присвячений питанням запровадження ефективних механізмів організації та функціонування державної влади в умовах адміністративної реформи.

Дослідник слушно зазначив, що «нині діюча в Україні управлінська парадигма в цілому є неефективною, еклектично поєднує інститути, що дісталися у спадок від тоталітарного режиму, та інститути, що сформувалися за часи державної незалежності. Президент не має власної вертикалі влади, але керує практично виконавчою владою і приймає всі основні рішення, а парламент, приймаючи закони, не має помітного впливу на Уряд і не може ці закони проконтролювати належним чином» [3, с. 123]. Шукаючи шляхів виходу з ситуації, що склалася, В. Брустинов визначив пріоритетні напрями політико-адміністративної модернізації держави, серед яких особливу роль мало відіграти підвищення стратегічної ролі Кабінету Міністрів України як центру формування і реалізації державної політики, що залишається актуальним й до сьогодні [3, с. 131].

У дисертаційному дослідженні В. Малиновського «Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади» значне місце посіли питання визначення поняття «оптимізація» та особливості його застосування стосовно системи органів державної влади. Крім того, дослідник спробував визначити основні підходи оптимізації функцій органів виконавчої влади, ґрунтуючись на двох основних складових її забезпечення – правовій регламентації розподілу функцій в апараті державного управління та структурно-функціональній побудові системи органів виконавчої влади [10, с. 134]. Один з розділів цієї праці був присвячений більш практичним питанням, а саме – накресленню напрямів оптимізації функцій органів виконавчої влади, більшість з яких знаходилася в нормативно-правовій та структурно-функціональній площинах.

Ціла низка більш вузьких питань модернізації та оптимізації системи органів державної влади були відображені у численних статтях українських науковців. Поступово від констатації недосконалої структури органів виконавчої влади в країні, недостатньої законодавчої бази для їхньої взаємодії між собою, а також з органами місцевого самоврядування чи структурами громадянського суспільства дослідники почали більш конкретно виділяти проблеми, які перешкоджають процесам модернізації та оптимізації в сучасній Україні. Їх можна поділити на певні групи. До

першої з них належать проблеми засадничого характеру, тобто пов'язані з вибором засад подальшого суспільного розвитку в Україні.

Найбільш докладно це питання було викладено у статті В. Геєця «Ліберально-демократичні засади модернізації України» [6, с. 6–25], а дещо пізніше розвинуто автором у співпраці з іншими колегами (А. Даниленком, М. Жулинським, Ю. Левенцем, Е. Лібановою, О. Онищенком) у тексті Національної доповіді «Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015» [12].

В. Геєць, зокрема, зазначав, що, як показав досвід 20-х років незалежності, рух країни відбувався у напрямі реалізації консервативних, а не ліберальних принципів організації економічного і суспільного життя [6, с. 24]. Незважаючи на те, що цей період дістав у літературі назву трансформаційних змін і пройшов під прапором лібералізації цін і зовнішньоекономічних відносин, формування інституту приватної власності, макроекономічної стабілізації тощо, ці зміни бажаних результатів не дали [6, с. 8]. Очевидно, це не в останню чергу було пов'язано із недостатньо глибоким розумінням самої суті ліберальної доктрини, яка, з одного боку, концентрується виключно на матеріальному благополуччі людини, а з іншого – передбачає суттєві трансформаційні перетворення у системі суспільного устрою [6, с. 6–7]. При цьому саме демократизація суспільного життя, яка дозволяє людині не тільки звільнитися від залежності від первісних потреб у харчуванні, одязі та житлі, дає можливість бути вільною у виборі способу суспільного життя. Ця можливість реалізується у процесі здійснення виборчого права шляхом створення та функціонування представницької системи. За формальними ознаками виборче право громадянина в Україні реалізовано, але водночас постає ціла низка запитань щодо засад демократії (і насамперед лібералізму), вже нібито реалізованих у нашій державі, особливо у зв'язку із змінами у суспільному житті України за останні п'ять років [6, с. 8]. Ситуація, що склалася, ставить перед новою хвилею реформ в Україні завдання нового змісту, в якому лібералізм і демократія мають стати головними складовими курсу на модернізацію України. Саме завдяки їм стане можливим сформулювати «державу добробуту», що й відповідатиме європейському курсу України. І в цьому –

зміст нового курсу реформ, який передбачає вироблення дієздатної, консолідованої влади, подолання протистояння між її гілками, пошук оптимальних шляхів відносин між центром і регіонами, конституційне розмежування повноважень у трикутнику Парламент – Президент – Уряд та правовий статус центральних органів виконавчої влади, подальший розвиток парламентаризму в напрямі обмеження впливу політико-фінансових груп, вироблення механізмів політичного компромісу, запобігання політичним конфліктам, внесення змін до технології підготовки законопроектів, підвищення ефективності парламентського контролю за діяльністю уряду, оптимізація партійної системи, остаточна реалізація адміністративної реформи, що вже кілька років триває в Україні, реформування судової системи, реформування самоврядування та проведення адміністративно-територіальної реформи, розвиток громадянського суспільства тощо [12, с. 18–46].

До другої групи проблем модернізації та оптимізації, які відображені у фахових публікаціях українських вчених, можна віднести проблеми ідеологічного характеру. Їх змісту та можливостям розв'язання були присвячені певні розділи Національної доповіді «Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015» [12], доповідь М. Михальченка «Український модернізаційний проект: виклики і відповіді сучасності», озвучена під час спільного засідання вчених рад Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса та Інституту історії України НАН України 28 січня 2010 р. [11, с. 34-38], стаття І. Черленяка «До питання формування відповідності цілей політичної та адміністративної реформи» [20] та деякі інші матеріали. Як слушно зауважив М. Михальченко, у створенні модернізаційних проектів важливе значення має державницька ідеологія. Вчений зазначив, що важливо чітко уявляти собі: яку державу ми будуємо; мету, засоби, очікувані результати цього процесу. Головним ціннісним моментом тут виступає відповідь на запитання, чи відповідає модель держави, закладена в Конституції та законах України, сучасним умовам. Якщо не відповідає, то перш за все необхідно звернутися до засад політичної доктрини, тобто лібералізму, і на її основах створити таку державну ідеологію, яка б відповідала ідеологічно, політично і культурно розколотій країні, якою залишається Україна.

На сьогодні, як справедливо зазначив І. Черленяк, уже недостатньо проголосити, що «Україна буде соціальною державою із ринковим механізмом регулювання економіки» [20, с. 309–310]. В умовах поглиблення прірви між метою та результатами державотворчих зусиль; морального, культурного, інтелектуального, управлінського зубожіння і деградації правлячого і підприємницького класів, демонстративно-цинічного зневажання ними правових і моральних норм та вимог суспільства; деградації системи державного управління через масштабну корупцію та некомпетентність; суперечності між зовнішньою та внутрішньою політикою держави; тотальної кризи суспільної духовності і моралі; системної демографічної кризи; інфраструктурної та інституційної невідповідності економіки вимогам часу, як зазначалося авторами нового курсу реформ в Україні [12, с. 8–9], ідеологія трансформації суспільного розвитку повинна вибудовуватися на ліберально-демократичних засадах.

До третьої групи проблем належать проблеми юридичного забезпечення процесу перетворень. Різні аспекти цих проблем відображаються у багатьох дослідженнях, але в більш узагальненому вигляді їх виклав у своєму виступі на вже згаданому спільному засіданні кількох наукових інституцій Ю. Шемшученко [21, с. 25–33]. Він, зокрема, зазначив, що законодавство не може створюватися методом проб і помилок. Воно не може бути хаотичним, безсистемним, довільним зібранням численних нормативних положень, вміщених у безлічі актів законодавства. Пріоритетним завданням для України є ревізія законодавства та його систематизація з метою:

- функціонування окремих цілісно завершених юридичних норм – від положень локальних нормативно-правових актів до конституційних положень юридичної науки;
- упорядкування та розвитку положень юридичних норм, якими регулюється певний суспільний інститут;
- забезпечення галузевої систематизації законодавства з метою регулювання відповідних сфер життєдіяльності суспільства;
- розвитку положень юридичних норм кількох взаємопов'язаних галузей законодавства задля формування цілісних міжгалузевих нормативних комплексів;

- загальної систематизації законодавства, що передбачає системне упорядкування та розвиток положень усіх чинних юридичних норм існуючого законодавства з метою максимально ефективного правового регулювання життя суспільства [21, с. 27].

Черговий блок проблем, що перешкоджає процесам модернізації та оптимізації державного управління в Україні, міститься у науково-дослідній та просвітницькій площинах. Відсутність у країні протягом тривалого часу наукових шкіл, які б займалися питаннями управління та проектування, а також неконтрольована експансія в українську мову англійської управлінської термінології, що заважає однозначному тлумаченню її значення представниками різних ланок державного управління, призвели до уповільнення згаданих процесів, ускладнень як на теоретичному, так і на практичному рівні реалізації реформ, масової економічної та управлінської безграмотності, відсутності правової та політичної культури, панування стереотипів щодо організації взаємодії органів державної влади та управління. Цей аспект згаданих проблем також частково висвітлюється у дослідженнях українських фахівців, хоча ґрунтовної праці, спеціально присвяченій цій проблемі, поки не створено.

Останнім блоком проблем модернізації та оптимізації, очевидно, слід вважати конкретно ситуативні питання, відображені, зокрема, в статтях В. Галуцько «Напрями реформування системи органів виконавчої влади» [5, с. 3-7] і «Взаємодія органів влади та громадських організацій як необхідний чинник розбудови в Україні громадянського суспільства» [4], Л. Усаченко «Центральні органи виконавчої влади та неурядові організації: сучасний стан взаємодії» [17], В. Фуртатова «Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення» [19], О. Євтушенко «Проблеми децентралізації державної влади і місцевого самоврядування в Україні» [7], О. Кузьменко «Шляхи удосконалення взаємодії органів виконавчої влади при проведенні контрольно-перевірочної роботи» [9], О. Андрійко «Деякі проблеми адміністративної реформи в Україні» [1, с. 284–289; 2, с. 191–197] та інших.

Щодо перспектив процесів модернізації та оптимізації, то вони в основному відображені не в науковій літературі, а

визначені в «Концепції Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011–2015 роки» [8] та «Плані модернізації державного управління» [13]. У цих документах перш за все йдеться про напрями очікуваних реформ. Зокрема, у процесах модернізації та оптимізації органів державної влади та управління в Україні найбільш перспективними слід вважати поступову трансформацію ієрархічної системи управління в поліархічну, децентралізацію управлінських повноважень серед великої кількості суб'єктів прийняття управлінських рішень, автономізацію управлінських структур, перетворення інтегративної управлінської системи в інтеркурсивну тощо.

Певні зрушення у цих напрямках уже є. Вони стали можливими завдяки реалізації певних завдань адміністративної реформи в Україні, а також реалізації Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [16].

Згідно з «Концепцією реформування державного управління та державної служби» подальші кроки у процесі оптимізації взаємодії органів державної влади в Україні повинні бути спрямовані на реформування державної адміністрації та розбудову самоврядних професійних асоціацій, побудову системи державної служби з урахуванням системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також впровадження електронного урядування у системі органів виконавчої влади через надання послуг on-line та перехід на безпаперові технології документообігу.

Щодо імовірного набору конкретних методів втілення згаданих інновацій, то в загальному вигляді вони можуть бути поділені на кілька блоків (також відображених у згаданих документах): блок нормативних рішень; блок організаційних рішень; блок фінансово-бюджетних рішень; блок соціальних рішень.

Детально більшість основних методів, які рекомендують фахівці для застосування в процесі реформування ЦОВВ та державної служби, оптимізації взаємодії органів державної влади, викладені в «Плані модернізації державного управління». Серед них є метод запровадження конкурсного відбору на державну службу [13, с. 52], метод врегулювання заробітної плати державних службовців [13, с. 53], метод дисциплінарної відповідальності. Нарешті, з



метою оптимізації роботи органів державної влади, їхньої взаємодії між собою та органами місцевого самоврядування, автори «Плану модернізації державного управління» рекомендують запровадити дієві механізми запобігання проявам корупційних та конфліктних інтересів. З цією метою, щоб зупинити корупцію та створити дієву професійну державну службу, фахівці рекомендують запровадити в Україні обов'язкове декларування державними службовцями своїх доходів та видатків, обов'язкове оприлюднення декларацій вищими державними службовцями, передбачити можливість відставки вищих державних службовців через етичні перешкоди для перебування на державній службі тощо.

Таким чином, розглянувши основні проблеми, з якими стикається Україна в процесі модернізації та оптимізації діяльності органів державної влади, перспективи вирішення цих проблем, імовірні методи вирішення конкретних завдань на цьому шляху, які знайшли своє відображення в наукових дослідженнях українських науковців, можемо твердити, що нинішній етап адміністративної реформи може дати необхідні результати на шляху перетворення української держави з засобу примусу на сучасну сервісну державу, спрямовану на реалізацію потреб своїх громадян, задоволення їхніх інтересів, надання якісних послуг. Не в останню чергу цьому має сприяти політична воля нинішнього керівництва країни, яке налаштоване до 2015 року завершити основні структурні перетворення, реалізувавши таким чином намагання України реалізувати свою європейську орієнтацію й стати повноправним партнером світового співтовариства.

Серед недоліків праць теоретиків та практиків державного управління, права, політичного аналізу та стратегічного планування залишається відсутність або обмежений характер висновків рекомендаційного характеру, непрописаність дієвих механізмів донесення думки фахівців до чинних політиків, низький рівень аналізу результатів втілення окремих програм чи застосування теоретичних моделей у сучасних умовах України.

---

1. Андрійко О. Деякі проблеми адміністративної реформи в Україні // Правова держава: Щорічник наук. праць Ін-ту держ. і права ім. В.М.Корецького НАН України. – 2002. – Вип. 13.

2. Андрійко О. Ф. Оптимізація державного управління: організаційні та правові аспекти // Правова держава. – 2010. – Вип. 21.

3. Брустінов В. В. Модернізація системи влади та управління: чинники змін та розвитку: – Дис. на зд. вчен. ст. канд. політ. наук за спец. 23.00.02. – К.: Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова, 2005.

4. Галуцько В. Взаємодія органів влади та громадських організацій як необхідний чинник розбудови в Україні громадянського суспільства // Доступно з: <http://www.uisr.org.ua/img/upload/files/uisr/1.2010/145-156.pdf>

5. Галуцько В. В. Напрями реформування системи органів виконавчої влади // Митна справа. – 2011. – № 1(73). – Ч. 2.

6. Геєць В. М. Ліберально-демократичні засади модернізації України // Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали спільного засідання вчених рад Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України та Інституту історії України НАН України / Відп. ред. академік НАН України Ю. С. Шемшученко; упоряд. доктор політ. наук В. П. Горбатенко. – К.: ТОВ «Юридична думка», 2010.

7. Євтушенко О. Проблеми децентралізації державної влади і місцеve самоврядування в Україні // Доступно з: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2009\\_29/Gileya29/P2\\_doc.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2009_29/Gileya29/P2_doc.pdf)

8. Концепція Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011-2015 роки // Доступно з: <http://www.school.gov.ua/en/publikaciyi/konceptiya-derzhavnoyi-cilovoyi-programi-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ta-derzhavnoj-sluzhbi-na-2011-2015-roki>

9. Кузьменко О. Шляхи удосконалення взаємодії органів виконавчої влади при проведенні контрольно-перевірочної роботи // Доступно з: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvnudpsu/2009\\_4/Pravo/Kuzmenko.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvnudpsu/2009_4/Pravo/Kuzmenko.pdf)

10. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади. – Дис. на зд. наук. ст. канд. політ. наук. за спец. 23.00.02. – К.: Українська Академія державного управління при Президентів України, 2002.

11. Михальченко М. І. Український модернізаційний проект: виклики і відповіді сучасності // Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали спільного засідання вчених рад Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України та Інституту історії України НАН України / Відп. ред. академік НАН України Ю. С. Шемшученко; упоряд. доктор політ. наук В. П. Горбатенко. – К.: ТОВ «Юридична думка», 2010.

12. Новий курс: реформи в Україні 2010–2015. Національна доповідь / За заг. ред. В. М. Геєця. – К.: НВЦ НБУВ, 2010.

13. План модернізації державного управління. Пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010.

14. Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2001.

15. Указ Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р.: Доступно з: [www.president.gov.ua/documents/12584.html](http://www.president.gov.ua/documents/12584.html)?

16. Усаченко Л. Центральні органи виконавчої влади та неурядові організації: сучасний стан взаємодії // Доступно з: [www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Edu/2008\\_16\\_17/fail/Usachenko\\_I.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2008_16_17/fail/Usachenko_I.pdf)

17. Фуртатов В. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення // Доступно з: [www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nrchdu/State\\_management/2010\\_117/117-12.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrchdu/State_management/2010_117/117-12.pdf)

18. Черленяк І. До питання формування відповідності цілей політичної та адміністративної реформи // Наукові записки / Збірник. – К.: ІПіЕНД, 2004./ Серія «Політологія і етнологія». – Вип. 25.

19. Шемшученко Ю. С. Проблеми модернізації державної влади в Україні // Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали спільного засідання вчених рад Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України та Інституту історії України НАН України / Відп. ред. академік НАН України Ю. С. Шемшученко; упоряд. доктор політ. наук В. П. Горбатенко. – К.: ТОВ «Юридична думка», 2010.