

Ключова ланка

Нереформованість системи центральних органів виконавчої влади негативно позначається на стані державного управління

Віктор МЕЛЬНИЧЕНКО,
кандидат історичних наук, доцент

НЕОБХІДНИЙ ІНСТРУМЕНТ

Якісні параметри державного управління як практичного здійснення державної влади значною мірою визначаються адекватністю організаційної структури управління суспільним потребам. Складність і розмаїття завдань будь-якої держави зумовлюють диференціацію її виконавчо-розпорядчого апарату і виокремлення спеціалізованих органів, покликаних забезпечити здійснення державного управління в окремих галузях. І чим складнішим, мінливішим, суперечливішим є суспільне життя, тим важче формувати ефективні організаційні структури. Особливе місце серед цих структур посідають центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ): саме на цьому рівні відбуваються формування і практична реалізація державно-управлінських впливів у конкретних галузях управління – саме ЦОВВ приймають абсолютну більшість нормативно-правових актів, обов'язкових до виконання в межах усієї держави, виступають головними розпорядниками бюджетних ресурсів.

Історія відомості в організації центрального апарату управління окремих держав розпочинається створенням міністерств наприкінці XVIII – на початку XIX століття. Щоправда, термін «міністерство» відомий у Франції з XVI століття, однак тривалий час «міністром» (*лат.* – слуга) іменувався керівник центральної адміністрації, наблизений до монарха. Саме становище міністра як виконавця верховної волі монарха зумовлювало жорстку централізацію відносин серед його підлеглих.

Віднесення вищого посадовця тієї чи іншої держави саме до міністрів ґрунтується передусім на його належності до

вищого органу державного управління. Визначення «міністр» у багатьох випадках поширюється на вищих посадовців тих країн, де офіційно міністерських постів не існує. Зокрема, номінально немає міністрів у Великій Британії; натомість є перший лорд казначейства, лорд-канцлер, статс-секретарі тощо. Так само в США міністерства формально відсутні, а є департаменти на чолі із секретарями (департамент юстиції очолює генерал-аторней).

Поряд із міністерствами в більшості країн існує велика кількість інших центральних відомств (агенцій, комітетів, управлінь). Це зумовлено здебільшого потребою в організаційному забезпеченні здійснення окремих управлінських функцій. Тож і створюються структури, які мають високий ступінь функціональної спеціалізації та самостійності при вирішенні окремих завдань держави.

Структуру системи ЦОВВ у кожній країні визначають конкретні умови управління, пріоритетність вирішення тих чи інших завдань, управлінські традиції, особливості політико-територіальної організації держави. При цьому консерватизм або динамічність структури значною мірою визначаються особливостями правового регулювання цих питань. Приміром, у США реорганізаційні наміри адміністрації істотно стримує необхідність прийняття відповідного закону про створення або ліквідацію департаменту (міністерства). Натомість у більшості європейських держав номенклатура міністерств є більш динамічною.

Вельми специфічною була роль центральних відомств у Радянському Союзі. Величезні масштаби державного управління всіма скільки-небудь помітними проявами суспільної активності вимагали надзвичайно потужного та



розгалуженого державного апарату. Практика його організації підпорядковувалася загальноцивілізаційним підходам, але – з урахуванням радянської специфіки. Приміром, для управління найбільш важливими галузями створювалися міністерства. При цьому збільшення їх кількості не мало суттєвого значення. Адже завданням міністра була передусім участь не у формуванні певної політики (тут обходилися значною мірою без нього), а в реалізації вже напрацьованого політичного курсу. Міністр цінувався передусім як виконавець. Високопоставлений – але ж виконавець! Тож кількість міністрів, присутніх на засіданнях уряду, не мала значення. Для реалізації менш значущих завдань створювалися державні комітети. Структура й номенклатура (перелік) міністерств і відомств закріплювалися в конституціях СРСР та союзних республік. І хоч за тодішніх часів проблем із



внесенням змін до основних законів не було, назви ЦОВВ в останні десятиліття зазвичай не змінювалися.

В умовах централізованого планового господарства кожний керівник ЦОВВ за своїми функціями практично був надзвичайно подібний до директора звичайного підприємства або іншої організації: він маневрував наявними ресурсами (від матеріальних до людських), націлюючи всю діяльність відомства на виконання поставлених завдань. Координували і безпосередньо спрямовували роботу цих керівників, як правило, заступники Голови Ради Міністрів – у такий спосіб забезпечувалася керованість величезного апарату.

Однак коли в небуття пішли і тотальне одержавлення суспільної життєдіяльності, і керівництво з боку монокротичної партії, і планова економіка –

старі традиції управління не розвіялися з ними, як ранковий туман під потужними променями сонця. Незалежна Україна успадкувала від колишнього СРСР величезний, певним чином структурований апарат державного управління. І ця структура, попри численні спроби її трансформації та модернізації, постає як об'єктивна й важкозмінювана реаль-

Держава з обмеженими ресурсами має подбати про звуження об'єкта впливу, його окреслення саме ключовими сторонами, явищами, процесами

ність. Незмінність структури у вітчизняних умовах підживлюється тим, що вітчизняна політико-адміністративна еліта іншої структури в процесі практичного функціонування не бачила, не знає і, почасти, знати й не хоче.

ЕКСПЕРИМЕНТИ НАД РУДИМЕНТАМИ

Коло питань, з приводу яких недовзі закрутилася реформаторсько-реорганізаційна веремія, було не таким уже й значним: кількість ЦОВВ, їхня номенклатура, статус та функції. Однак брак знань та досвіду, помножений на відомчі (але не державні!) інтереси та особисті амбіції, зумовив неабиякі проблеми у формуванні нової системи центральних відомств.

Ще під час перетворення Ради Міністрів Української РСР на Кабінет Міністрів, у 1991 році, пропонувалося обмежити кількість міністерств (до 20). Однак Законом Української РСР «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР» від 13 травня 1991 року було передбачено функціонування 22 міністерств. Міністерства і Комітет державної безпеки створювала, реорганізовувала та ліквідувала Верховна Рада Української РСР, а державні комітети – Кабінет Міністрів.

Із запровадженням поста одноосібного глави держави й обранням Президента України до Конституції було внесено зміни та доповнення, за якими саме президентові надавалося право формувати, реорганізовувати й ліквідувати ЦОВВ (збережено у п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України в редакції 1996 року). Тож, відповідно до указу Президента України від 25 лютого 1992 року, до системи ЦОВВ увійшло вже 25 міністерств.

У березні 1993-го було затверджено схему організації та взаємодії ЦОВВ. Встановлювався перелік міністерств (18), державних комітетів (21) та інших ЦОВВ (51 орган). Протягом наступних шести років система органів виконавчої влади практично не зазнала кількісних змін, хоча відбувалися перейменування та зміна статусу окремих відомств (приміром, кількість міністерств зросла до 28). Указ глави держави від 13 березня 1999 року передбачав скорочення кількості відомств з 93 до 87: залишалося 18 міністерств, 21 державний комітет і 50 інших ЦОВВ (служб, бюро, фондів, агентств, управлінь, департаментів).

Однак найбільш масштабну зміну структури ЦОВВ було здійснено за ука-

зом Президента України від 15 грудня 1999 року: кількість міністерств обмежено 15; прирівняних до них за статусом державних комітетів та органів – 20, ЦОВВ зі спеціальним статусом – 11. Значення цього реформування системи центральних органів виконавчої влади визначається не тільки масштабами скорочення, а й спробою раціоналізувати та впорядкувати статусні характеристики центральних відомств. Зокрема, окрім міністерств, органів, очолюваних членами уряду – міністрами, було виділено ще дві групи відомств: державні комітети і прирівняні до них органи й так звані ЦОВВ зі спеціальним статусом. Виокремлення останніх зазвичай пояснювалося особливостями призначення керівників, підпорядкування, підзвітності та підконтрольності. Щоправда, було й більш прагматичне пояснення бажання одержати цей статус: на такі ЦОВВ не поширювались обмеження щодо кількості заступників керівника, парку службових авто тощо. Умовність поділу яскраво відтіняє й та обставина, що окремі ЦОВВ без будь-яких змін своїх завдань переходили з однієї групи до іншої. Міністерство економіки взагалі одночасно перебувало і серед міністерств, і серед ЦОВВ зі спецстатусом.

А от радикально скорочену кількість ЦОВВ з часом було відновлено. І знову це зумовлювалося не лише об'єктивними потребами управління. Адже будь-які реорганізації управлінського апарату неминуче суперечать інтересам значної частини посадовців різного рівня, у тому числі й достатньо впливових.

Та найголовніше – недостатньо чіткими і повними залишаються уявлення щодо визначення об'єкта державного управління в демократичній Україні – тих сторін, явищ і процесів, на які держава обов'язково повинна впливати, здійснюючи впорядкування суспільної життєдіяльності. При цьому держава з обмеженими ресурсами має подбати про звуження об'єкта впливу, його окреслення саме ключовими сторонами, явищами, процесами. В іншому разі, намагаючись управляти всім, держава врешті-решт не зможе управляти нічим. А повнота розуміння необхідності та співвідношення форм і методів здійснення державної влади як способів і засобів впливу на



об'єкт управління не в останню чергу визначає співвідношення організаційних структур з переважно аналітичними, нормотворчими, організаторськими, контрольними, комунікаційними, забезпечувальними тощо функціями в межах як окремих відомств, так і системи управління в цілому.

ОБРИСИ ОНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ

Кількісний та якісний склад ЦОВВ потрібно визначати, виходячи не з потреби кудись прилаштувати існуючі структурні елементи управління, а орієнтуючись на чіткий і вичерпний перелік функцій, що їх в обов'язковому порядку бере на себе держава. При цьому

має бути встановлена ієрархія значущості цих функцій, щоб організаційна структура управління включала в себе постійну (найважливіші функції) і змінну (менш важливі функції) складові.

На жаль, функціональні обстеження органів виконавчої влади, що досьгодні проводилися в Україні, важко назвати раціонально обґрунтованими. За підсумками останнього комплексного горизонтального функціонального обстеження, здійсненого Голодержслужбою, сформовано реєстр «державних функцій держави» – 8972 позиції. Однак держава не може реалізовувати таку кількість функцій. Тож було б доцільно спочатку окреслити перелік функцій

держави в цілому і, виходячи з них, визначити функції, що реалізуються у сфері розпорядчо-виконавчої діяльності держави (функції держуправління). Вже на цій основі доцільно окреслити функції окремих органів виконавчої влади. А від цього – перейти до функцій окремих підрозділів. Себто визначення функцій має здійснюватися «згори». Тоді можна забезпечити концентрацію ресурсів на забезпеченні нагальних суспільних потреб. А здійснювати опис функцій «знизу» означає дати простір для віднесення до функцій держави в цілому як реально здійснюваних (навіть безвідносно до їх зумовленості суспільними потребами), так і надуманих (хіба це керівник, якщо він не може довести крайню необхідність існування власної організаційної одиниці?) функцій підрозділів органів влади. Неспроможність коректно визначити функції держави є переконливим відображенням і сьогоденної актуальності питання, поставленого свого часу прем'єром Леонідом Кучмою: «Яку державу будемо?». Та тільки чи там ідуть пошуки відповіді?

На основі вичерпного визначення функцій на всіх рівнях державного управління має бути досягнута максимальна спрощення структури управлінського апарату й передбачені гарантії від її розростання вже в найближчій перспективі. Має існувати баланс між структурними ланками, що встановлюють певні правила поведінки, і структурами, які забезпечують і контролюють дотримання цих правил. У межах організаційної структури управління має бути забезпечена значна самостійність (обмежена лише найдетальнішою регламентацією і максимально можливою прозорістю діяльності) як самостійних ЦОВВ, так і їхніх підрозділів, що: 1) здійснюють регуляторну діяльність (займаються наданням ліцензій, дозволів, акредитацією, визначенням квот тощо); 2) надають кредити і субсидії; 3) виконують контрольно-наглядові функції; 4) розглядають скарги фізичних та юридичних осіб (адміністративна квазіюстиція).

З метою стабілізації організаційної структури ЦОВВ видається доцільним реалізація у повному обсязі конститую-

ційного положення про законодавче врегулювання організації, повноважень і порядку діяльності центральних органів виконавчої влади (ст. 120 Конституції України). Адже норми закону консервативніші за адміністративні, процедура перегляду яких дає змогу змінювати їх безперервно.

У перспективі слід передбачити зосередження міністерств передусім на функції розробки урядової політики, тоді як практична діяльність з її реалізації покладатиметься на інші ЦОВВ; при цьому не виключене істотне збільшення їх кількості за рахунок підвищення самостійності урядових органів держуправління. Натомість управління підприємствами та організаціями, що перебувають у державній власності, має значною мірою покладатися на публічно-правові корпорації, які поєднують у своїй діяльності забезпечення публічного інтересу і необхідність пристосування виробничої діяльності до умов ринкової економіки. Принаймні саме в такому напрямі йде розвиток організаційної структури центрального апарату державного управління в багатьох розвинених країнах.

ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ ЧИ ПОТОЧНЕ КЕРУВАННЯ?

У цьому контексті радикального переосмислення потребує організація діяльності міністерства. Слід виходити з того, що міністр – це передусім член уряду, а специфіка міністерства як ЦОВВ виявляється в тому, що керівник відомства спроможний безпосередньо

Міністром має бути авторитетний представник коаліції політичних сил (або політичної сили), яким належить більшість у парламенті

представити його інтереси на рівні як уряду, так і парламенту (з огляду на парламентський спосіб формування складу Кабінету Міністрів України). Відповідно, обмеження кількості міністерств зумовлене не формальною орієнтацією на ті чи інші цифри, а необхідністю обмеження кількісного складу уряду з метою забезпечення його належної дієздатності. Не так важливо, буде в Україні 15

чи 20 міністерств. Проблема в іншому – чим чисельнішим буде уряд, тим складніше йому буде формувати урядову політику на своїх засіданнях.

Потрібно забути про міністрів-«професіоналів». Міністром має бути авторитетний представник коаліції політичних сил (або політичної сили), яким належить більшість у парламенті. Тільки в цьому разі можна розраховувати на підтримку потреб відповідної галузі управління в парламенті та уряді. Варто усвідомити: найгеніальніший міністр-«професіонал» на практиці дуже швидко виявиться цілковитим нікчемом, якщо його пропозиції стосовно прийняття законів та актів уряду, бюджетування галузі не матимуть належної підтримки в уряді та парламенті. За парламентського способу формування уряду всі спроби ввести до складу останнього «інородне», хай і надзвичайно «професійне», тіло позбавлені сенсу. Приміром, винайдено український конституційний велосипед – кандидатури двох міністрів подає Президент України. І як працює цим міністрам? З-поміж «чистих» політиків не виявилось бажаних опікуватися занедбаним аграрним сектором. Та чи краще стало від цього працювати відповідне міністерство?

Політик, який посів міністерське крісло, має розглядати його як важливу сходинку власного політичного зростання. І саме тому має бути зацікавлений у підтримці з боку високопрофесійного апарату. А апарат може бути професійним тільки тоді, коли він є достатньо стабільним. Свого часу вже пропонувалося запровадити інститут державних секретарів саме як зберігачів інституційної пам'яті міністерств. Сьогодні треба повернутися до тих ідей. Якщо потрібен полігон для певної «обкатки» політиків в апараті управління, можна запровадити пост першого заступника міністра (одного). Але апаратом міністерства має керувати саме державний секретар, який повинен бути виключно високопрофесійним чиновником без політичних амбіцій. Тільки тоді він буде зацікавлений у підтримці міністра-політика, а міністр, у свою чергу, не остерігатиметься політичної конкуренції.

Необхідністю є запровадження незмінності апарату міністерств і відомств

залежно від результатів виборів. А це можна забезпечити лише детальним законодавчим регулюванням державно-службових відносин. Якщо вітчизняні можновладці не розуміють того, що не можна видавати акта про призначення на посаду і звільнення з посади без будь-якої мотивації (а наші вищі органи державної влади видають такі акти пачками!), то їм має допомогти законодавець. Без цього всі розмови про порядок у державі є тільки розмовами.

З підвищенням ролі міністра саме як члена уряду, відповідального передусім за формування та здійснення урядової політики, мають трансформуватися функції і внутрішня структура міністерства саме як органу, що забезпечує аналітико-консультативну допомогу членові уряду у формуванні політики у певній галузі управління, прогнозуванні наслідків її реалізації, моделюванні проблемних ситуацій, що виникнуть у процесі реалізації тощо.

З другого боку, прийняття відповідальних рішень потребує гранично об'єктивного володіння становищем у відповідній галузі управління. Тож необхідною складовою структури міністерства має стати потужний контрольний апарат, який результати своїх інспекцій має доповідати виключно міністрові особисто. Контроль має стати передусім дієвим засобом оцінки ефективності застосування чинного законодавства, а не підпоркою «ручного керування», як це має місце сьогодні.

РОЛЬ ВИКОНАВЦІВ

Магістральним напрямом реорганізації інших (окрім міністерств) центральних органів виконавчої влади є не їх скорочення, а оптимізація взаємодії з міністерствами. Видається доцільним зближення фактичного статусу держкомітетів та прирівняних до них ЦОВВ і утворень, що отримали статус урядових органів державного управління (понад 40), з формуванням великої групи виконавчих агенцій. Стрижнем взаємовідносин цих ЦОВВ не так із міністерствами, як з міністрами має стати не формальне підпорядкування, а зацікавленість у проведенні через міністрів (у міру того, як останні фактично ставатимуть політи-



ками, що уособлюють парламентську підтримку уряду) власних нормотворчих і бюджетних пропозицій в уряді та парламенті.

Доцільним видається здійснення виконавчими агенціями не вказівок відповідного міністра, а колективно ухвалених рішень уряду з істотним підвищенням як самостійності, так і відповідальності керівників цих агенцій за реалізацію урядової політики. При цьому кількість подібних виконавчих

внань. Приміром, чи може об'єктивно відображати суспільні потреби регулювання залізничних тарифів, коли воно перебуває в руках конкретного відомства? Чи можна розраховувати на неупередженість при акредитації вищих навчальних закладів як державної, так і недержавної власності, коли її здійснює орган, якому підпорядкована більшість вишів державної форми власності? Звісно, в обох випадках знайдуться охочі і заперечити, і відповісти ствердно. Та

вирішення проблеми полягає в тому, щоб унеможливити саму постановку питання. Зрозуміло, що такі інституції повинні мати високий, гарантований законом ступінь самостійності при вирішенні покладених на них завдань.

Сьогодні у повсякденному житті України надто багато політики і нікчемно мало управління. А досвід людства переконливо довів, що надмірність бажаних дбати про загальне благо нічого доброго не обіцяє. Бо розвиток і добробут суспільства забезпечується виключно працею, яка має раціонально організуватися. Саме для цього й потрібно будувати ефективну систему управління.

Магістральним напрямом реорганізації інших (окрім міністерств) центральних органів виконавчої влади є не їх скорочення, а оптимізація взаємодії з міністерствами

агенцій може сягнути значної величини. Наприклад, у Швеції, за наявних 12 міністерств функціонують близько 250 таких служб.

Окрему групу ЦОВВ мають становити незалежні агенції, покликани здійснювати регулятивні функції самостійно, відповідно до закону. Виокремлення даної групи зумовлене потребою відділити розпорядження від регулю-