О. Ф. АНДРІЙКО,
доктор юридичних наук

ОПТИМІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Стаття присвячена дослідженню реформування системи державного управління. Розглядаються організаційні та правові умови підвищення ефективності системи державного управління.
Ключові слова: *державне управління, виконавча влада, публічна влада, державне регулювання, система державного управління, органи виконавчої влади, адміністративна реформа.*

Статья посвящена исследованию реформирования системы государственного управления. Внимание уделено организационным и правовым вопросам повышения эффективности государственного управления.
Ключевые слова: *государственное управление, исполнительная власть, публичная власть, государственное регулирование, система государственного управления, органы исполнительной власти, административная реформа.*

The article is devoted to the research on the actual reforming of the state government system. Attention was paid to the organizational and law aspects of the state government effectiveness improvement.
Key words: *state government, executive power, public power, state regulation, state government system, executive authorities, administrative reform.*

В умовах якісно нового етапу суспільно-історичного розвитку держави система державного управління потребує принципово нових характеристик. Для виконання свого головного обов'язку – утвердження і забезпечення прав та свобод людини, відповідальності за зміст і спрямованість своєї діяльність, яка визначається правами, свободами людини та їх гарантіями, держава має створити стабільну, передбачувану і контрольовану громадянським суспільством систему державного управління.

Як засвідчує досвід реформування державного управління в нашій державі, процес цей тривалий, і ризики, що його супроводжують, не сприяють швидкому виконанню намічених завдань.

Прикладом цього є адміністративна реформа, яка досі не має чіткої програми її проведення та правового забезпечення, а кожна посадова особа, яка призначається відповідальною за цей процес, намагається починати все спочатку, без належного врахування напрацювань і прорахунків своїх попередників.

Такий стан не сприяє ґрунтовному аналізові проведених змін для подальшого руху вперед, та й відповідальність за проведення реформи не має кон-

кретних суб'єктів. І хоч реформа публічної адміністрації займає окреме місце в Програмі діяльності Уряду, однак жоден з членів Кабінету Міністрів персонально не відповідає за її проведення[1]. У зв'язку з цим досить слушною є думка про те, що настав час підведення підсумків реформ, звіту реформаторів програми майбутнього розвитку та їх відповідальності перед народом[2].

Адміністративна реформа проводиться не заради самого адміністративного апарату, хоча в процесі реформування має відбуватися створення нових структур і взаємозв'язків всередині органів, що реалізують державновладну діяльність, зокрема органів виконавчої влади. Основне завдання її полягає у створенні ефективної системи державного управління, спрямованої на розвиток економіки і економічних відносин, освіти, науки, культури і всі інші сфери життєдіяльності, підвищення добробуту суспільства в цілому і кожного громадянина зокрема. Такий підхід визначений пріоритетним напрямом у політиці держави. Державне управління як самостійний вид діяльності має підзаконний, організуючий, виконавчо-розпорядчий і правозастосовний характер.

Процес побудови ефективної системи державного управління має відбуватися з урахуванням особливостей і тенденцій сучасного розвитку нашого суспільства. Зокрема, йдеться про процеси глобалізації та інформатизації, за яких оптимізація системи державного управління є необхідною умовою її ефективності. Оптимізація означає вибір найкращого (оптимального) із можливих в даних умовах варіанту виконання поставлених завдань.

Оптимальне управління передбачає вибір і здійснення найкращої програми дій для досягнення бажаного стану керованого об'єкта впливом на параметри управління[3]. Тому, коли йдеться про оптимізацію державного управління, то передбачається не лише вибір відповідної моделі системи, а й набуття державним управлінням найвигідніших характеристик для успішного виконання завдань, що постали перед державою.

При розгляді шляхів оптимізації системи державного управління потребує уточнення саме поняття «державне управління», оскільки за роки дискусій щодо цього у кожне із складових зазначеного поняття привнесено так багато різних змістів, інтерпретацій, семантичних нюансів, що досить часто навіть фахівцям складно зрозуміти, про що йдеться і що мається на увазі.

В літературі щодо визначення поняття і змісту державного управління існують різні погляди. Довгий час найрозповсюдженішим були широке та вузьке визначення державного управління. При широкому підході державне управління розглядається як організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження і перетворення шляхом застосування державновладних повноважень. Таке широке тлумачення державного управління дає підстави розглядати відповідні відносини як діяльність усіх гілок влади у політичній, соціальній та економічній сферах. Воно є виправданим, як зазначається в літературі, лише на рівні розгляду загальносоціальної системи управління[4].

За вузького підходу категорія державного управління розглядається як відносно самостійний вид діяльності, що його здійснюють не всі державні органи, а лише певна частина. Для органів виконавчої влади державне управління є одним з основних напрямів діяльності, тоді як для органів законо-

давчої і судової влади метою здійснення державного управління є організація і забезпечення ефективної роботи апаратів цих органів.

В одній із праць пропонується і зовсім відмовитися від терміна *державне управління*, оскільки в умовах демократичних перетворень автор вважає, що збереження його для визначення виконавчо-організаторської діяльності держави є певною даниною характеру взаємодії держави і суспільства в історичному минулому, певним залишком тоталітарного мислення[5].

Однак в літературі висловлюється і інший погляд, автор якого зазначає, що упорядкування кожної сфери життя суспільства і людей, розширення в ній свободи волі та дій безпосередньо визначається тим, наскільки державне управління підтримує тут загальноприйняті і законодавчо закріплені правила (норми) поведінки. Є всі підстави вважати, зазначає він, що і в найвіддаленішій перспективі державне управління збереже свою властивість впливати на все суспільство. Інша річ, що горизонти цього впливу, його глибина і «детальність», його характер і зміст будуть постійно змінюватися, відображаючи і відтворюючи в собі стан суспільства. Управління є конкретним, практичним і має перебувати в корелятивному зв'язку з тими процесами, явищами, відносинами, на які воно спрямовує свій організаційний і регулюючий вплив[6]. Сам термін «державне управління» широко використовується у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, законодавство багатьох країн також містить даний термін, наповнюючи його разом з тим різним змістом – поняття державного управління в законодавстві різних держав має різний смисловий зміст і залежить від багатьох політико-правових критеріїв[7].

Так зване «вузьке розуміння» державного управління дає змогу тлумачити його як самостійний специфічний вид діяльності, що в цілісному вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту у тому чи тому обсязі здійснюється практично всіма державними органами, які належать до різних гілок державної влади[8], однак «основу – «стержень» організаційної структури державного управління – становлять органи виконавчої влади»[9].

В Концепції адміністративної реформи в Україні йдеться саме про реформу передовсім системи органів виконавчої влади. Останні десять років Україна знаходиться в стані проведення адміністративної реформи. В 2009 р. було розроблено Концепцію реформи місцевого самоврядування, Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою і Концепцію реформування публічної адміністрації в Україні. Однак зазначені концепції перебувають поки що в проектах, а отже, і реформи не мають чітких орієнтирів проведення.

Багатовіковий досвід засвідчує, що виконавча влада за своєю природою прагне до незалежності та безконтрольності. Сутнісними особливостями її є універсальний характер, значний бюрократичний апарат, на який вона спирається, який сама і створює, економічний потенціал, значний арсенал заходів примусу, володіння інформацією. До цього слід долучити об'єктивно зумовлені і закріплені правом «свобода розсуду» та оперативну самостійність органів виконавчої влади. Реальне проведення адміністративної реформи в Україні та реалізація визначених напрямів зможуть відбутися за умови усвідомлення влади і громадян в необхідності її продовження. Сама система вико-

навчої влади має бути спрямована на реформування в нових умовах своєї діяльності, оскільки в іншому випадку вона стає гальмом тих реформ, які сама й започатковує. Перші особи держави мають увесь час тримати під контролем проведення реформи, а створення відповідної структури, «легітимного центру», – забезпечувати політичне керівництво і координацію дій в напрямі реформуванні.

Сьогодні, з огляду на певний досвід (хоч і не завжди вдалий) реформування системи органів виконавчої влади, існує потреба у переосмисленні, доповненні, оновленні наявності концепції адміністративної реформи як сукупності наукових поглядів, теоретичних обґрунтувань і політичної визначеності об'єктивно необхідних для держави і суспільства нових цінностей, що є необхідними в наших реаліях. При цьому слід конструктивно проаналізувати все, що було зроблено і чого не зробили, і визначити, які інститути, категорії та законодавчі акти слід змінювати, а які втратили свою значимість у сьогоднішніх умовах і мають бути замінені новими.

Реформування, удосконалення системи державного управління має здійснюватися на таких основних принципах, як системність, комплексність, безперервність, гласність і плановість.

Принцип системності щодо удосконалення системи органів виконавчої влади охоплює її організаційну та функціональну частину і поширюється на всю структуру системи. Ми ж сьогодні маємо реформування лише окремих ланок системи без достатньо чіткого прослідковування по всій вертикалі проходження цього процесу. Мають місце певні неузгодженості у конституційно-правовому статусі Президента України, Кабінету Міністрів, які ведуть до суперечностей щодо розмежування їх повноважень у сфері виконавчої влади і легітимності прийняття нормативно-правових актів для регулювання суспільних відносин, що виникають в окремих сферах. Крім того, певні зовнішні і внутрішні фактори спонукають на цьому етапі розвитку держави підвищувати дієвість механізму стримування і противаг у їх взаємовідносинах. Рівень центральних органів виконавчої влади лише у частині спрямування та координації діяльності окремих держаних комітетів і служб міністерствам розглядався в процесі реформування, тоді як питання функціонування, самостійного прийняття важливих рішень а отже, й відповідальності залишалися поза увагою. При реформуванні структури системи органів виконавчої влади слід виходити з того, що створення системи ефективного виконання державних функцій, що забезпечують зростаючі потреби і очікування споживачів державних послуг, є на сьогодні пріоритетним завданням більшості розвинених сучасних держав.

Функції, що мають значний «суспільний резонанс» і виключну суспільну значущість, а також функції з питань забезпечення безпеки життєдіяльності громадян, повинні здійснюватися державними органами. Однак є сфери, в яких може брати участь і приватний сектор.

Можливо, тут слід урахувати досвід зарубіжних країн, де надання державних послуг здійснюється спеціальними агенціями, що створюються в системі міністерств, або шляхом надання такого права приватним об'єктам з чітким

контролем з боку держави. Та питання самостійності і відповідальності керівників на часі. Процеси реформування вертикалі органів виконавчої влади не торкнулися місцевих органів виконавчої влади та розмежування їх повноважень з органами місцевого самоврядування. Принцип комплексності удосконалення системи державного управління передбачає, що всі її елементи, зокрема, сторони, їх властивості, засоби, форми, методи, що реально можуть вплинути на управлінський процес, має бути розглянуто з позиції удосконалення сьогодні і з перспективою на майбутнє.

Нова якість системи державного управління може бути отримана за умови безпосереднього процесу удосконалення, оскільки безпосередність і системність дозволять враховувати і вчасно реагувати на фактори ризику і виникнення суперечностей, взаємозв'язки та цілісність системи.

Процеси оптимізації державного управління мають здійснюватися прозоро і гласно, з роз'ясненням її мети і завдань. За таких умов вони можуть бути підтримані суспільством, а отже, не будуть виникати і непорозуміння стосовно їх проведення.

Сьогодні вирішення питань у всіх сферах покладається на Уряд, тоді як системне вдосконалення державного механізму потребує консолідації урядом зусиль усіх інших органів виконавчої влади і, зокрема, міністерств на формування та здійснення державної політики. В цьому плані важливим бачиться вироблення єдиних вимог і обмежень до всіх посадових осіб апарату державного управління. Сучасне законодавство про державну службу не поширює на депутатів, міністрів, суддів обмеження та обов'язки, характерні для державних службовців.

Такий підхід невиправдано відділяє цю категорію посадових осіб від служіння народу і відповідальності за належне служіння. Надання вищим посадовим особам органів виконавчої влади статусу державного службовця могло б зняти суперечності щодо віднесення тих чи інших посад до політичних і сформувати апарати за принципом професійності, а не особистої і/або відданості. Прийняття законодавства щодо центральних органів виконавчої влади та оновлення законодавства про державну службу могло б зняти частину проблем. Важливим у цьому зв'язку постає питання щодо відповідальності державних службовців. Про необхідність кодифікації законодавства про дисциплінарну відповідальність державних службовців уже зазначалося в літературі[10]. Законодавство має визначити конкретні склади дисциплінарних проступків та систему дисциплінарних стягнень, установити єдині підходи щодо їх накладання та процесуальну форму дисциплінарної відповідальності. Сьогодні ці питання вирішуються на рівні дисциплінарних статутів у тій чи тій сфері з урахуванням конкретних особливостей державної служби в ній, але за відсутності єдності у підходах до визначення системи стягнень, принципів їх накладання та уніфікації процедур. Без вирішення цих питань і адміністративна реформа, і боротьба з корупцією будуть боротьбою з наслідками, тоді як залишатимуться не виявленими та не ліквідованими причини, що породжують явища. Безперервність процесу удосконалення державного управління та поступовість і системність його проведення дозволяють перевести його на новий

якісний рівень без застосування радикальних заходів, що завжди сприймаються упереджено, хоча за деяких обставин і вони можуть мати місце. Удосконалення системи державного управління має проводитися на основі принципу гласності і можливості. За умови роз'яснення заходів, прийомів, мети проведення реформування системи процеси відбуваються і сприймаються суспільством набагато простіше й легше навіть при непопулярних реформах, що зачіпають особисті інтереси громадян. Чому адміністративно-територіальна реформа не змогла розпочатися навіть на стадії експерименту в окремих територіальних одиницях? Тому, що проведення такого експерименту не було належним чином організоване, а його мета, наслідки – належним чином не роз'яснені населенню, а ще – через відсутність єдності в його проведенні в самому апараті державного управління.

Важливим у проведенні реформування системи державного управління є принцип плановості, дотримання якого так не вистачало при проведенні адміністративної реформи в Україні. Досягнення позитивних результатів удосконалення системи державного управління можливе за умови ретельного планування й послідовності виконання намічених завдань. Реформування окремих елементів системи, як засвідчує наш досвід, не дає позитивних результатів для всієї системи, а може навіть вести до суперечностей там, де потрібна взаємодія.

Слід зауважити, що й сьогодні залишається не сформованим належне правове забезпечення адміністративної реформи. Повільно створюється відповідна законодавча бази, що має забезпечувати розвиток системи державного управління по шляху організаційних та функціональних змін її. Прийняте законодавство було нестабільним, до нього постійно вносилися зміни, що не завжди виправдано і засвідчує незгоди у вирішенні цих питань між різними гілками влади.

Важливими завданнями на шляху удосконалення законодавства є: визначення і правове закріплення принципів та порядку взаємодії між органами виконавчої влади органами місцевого самоврядування; структурний і організаційний перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади відповідно до мети, завдань і принципів адміністративної реформи; правове закріплення порядку виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень.

Законодавство стане ефективним за умови, коли воно: реально сприятиме охороні прав та свобод людини і забезпечуватиме законні інтереси громадян; сприятиме подоланню бюрократичних перепон; належним чином регулюватиме відносини органів державного управління з громадянами при наданні їм послуг; буде спрямоване на подолання корупції в органах державної влади.

Проведення адміністративної реформи в Україні передбачає радикальну зміну ідеології діяльності органів виконавчої влади, в якій пріоритетним напрямом є забезпечення законних інтересів людини. В результаті її проведення має бути сформована ефективна система виконавчої влади, яка була б здатна адекватно реагувати на зовнішні і внутрішні фактори та ризики соціально-економічного розвитку держави.

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію пріоритетів діяльності центральних органів виконавчої влади у 2008 р.» від 02.04.2008 № 569. **2.** *Сиренко В. Ф.* Конец реформ? // Голос України. – 2009. – 10 грудня. **3.** Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К.;Ірпінь: ВТФ «Перун». – С. 851. **4.** Адміністративне право: Академ. курс. – Т. І. – К., 2007. – С. 76. **5.** *Філіповський В.М.* Основи теорії державного управління. – Луганськ, 2009. – С. 20–21. **6.** *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. – М., 2005. – С. 61. **7.** *Сухарев А. С.* Проблемы формирования понятийного аппарата в теории административного права //Административное право и процесс. – 2009. – №3. – С. 12. **8.** Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. – К., 2007. – С. 132. **9.** *Атаманчук Г. В.* Вказ. праця. – С. 196. **10.** Див. *Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф.* Законодавче регулювання державної служби у світлі завдань упередження та протидії корупції в Україні // Право України. – 2008. – № 5.