

Юрій Друк

**ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВЛАДИ В УМОВАХ
ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ:
ДОСВІД, ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ І
ФУНКЦІОНУВАННЯ**

Актуальність дослідження проблеми політико-адміністративної модернізації суспільства і держави зумовлена, передусім, тим, що всі зміни в системі державного управління відбувалися і надалі відбуваються за рахунок модернізації. Разом з політичними партіями ключову роль у модернізаційних процесах відіграють державні інституції і, насамперед, бюрократична еліта, яка визначає характер функціонування інститутів державної влади.

Вагомий внесок у розробку питань проблеми модернізації системи державного управління зробили В. Токовенко, В. Тертичка, М. Михальченко, С. Конончук, Д. Котляр, Г. Зеленько, І. Кресіна, Є. Перегуда, Г. Чернов та ін.

Завдання статті — проаналізувати досвід та обґрунтувати необхідність політико-адміністративної модернізації системи державного управління. Визначаються проблеми і шляхи вдосконалення ролі як виконавчої, так і законодавчої гілок влади у процесах політико-адміністративної модернізації.

Розбудова організаційних структур державного управління, державного апарату, зокрема, сучасної Української держави є вельми багатогранною і об'ємною проблемою. Нині діюча в Україні управлінська парадигма загалом є неефективною, еклектично поєднує інститути, що дісталися у спадок від тоталітарного режиму, та інститути, що сформувалися за часів державної незалежності. Існуюча управлінська система, по-перше, не є збалансованою, не відповідає основному завданню — створити демократичну систему державного управління, де б діяли відповідні принципи і противаги, формування, скажімо, центральної і місцевої влади; по-друге; вона виконала своє ключове завдання щодо оперативного розв'язання проблем, які гальмували злам попередньої системи політико-владних відносин та процес становлення і зміцнення державної незалежності.

Для українського суспільства вдале проведення реформ видається нині надзвичайно важливим, але ще вагомішим є суспільна злагода, котра тільки й може це успішне реформування забезпечити. Вона є приматом по відношенню до реформ, оскільки останні без неї втрачають сенс. Однак, «оскільки у суспільстві відсутня єдина політична сила (цілісна при владі чи в опозиції), яка має програму перетворень, котру підтримала б переважна частина населення, зміни повинні бути проведені зверху. Виходячи з того, що досягнення національної злагоди в українських умовах є пріоритетним по відношенню до реформ, а з іншого боку — і передумовою реформ, головним завданням держави є проведення згори низки заходів щодо досягнення національної згоди, забезпечивши функціонування політичних і державних інститутів законодавчо»¹. Зрозуміло, що поки Українська держава чітко не окреслить власних національних інтересів і не підпорядкує їм задля підвищення добробуту власного народу всю внутрішню і зовнішню політику всіх гілок влади, їй не вдасться створити ефективну систему владних відносин, а отже, і демократичну політичну систему та стати повноправним членом європейського і світового співтовариства.

Серед об'єктивних причин необхідності реформування управлінської системи зазначимо такі:

1) Відсутність у законодавчому полі України закону про Кабінет Міністрів перетворює недоліки в діяльності останнього на недосконалість системного плану, що виявляється на всіх рівнях діяльності уряду.

2) Побудова уряду містить ряд елементів радянського устрою: галузевий принцип управління, стара система відбору та підготовки кадрів, практика прийняття управлінських рішень без урахування думки громадськості та фахівців, без вибору кращого з конкурентних проектів тощо. Призначення голів державних адміністрацій областей та районів Президентом призводить до їх фактичної підзвітності главі держави, а не Кабінетові Міністрів як найвищому органу виконавчої влади. Таким чином, уряд втрачає важелі ефективного впливу на виконавчу вертикаль.

3) Існування органів виконавчої влади на обласному та районному рівнях призводить до дублювання, підміни повноважень органів місцевого самоврядування, до безвідповідальності та низької ефективності державного управління на місцях.

Виконавчі структури держави повинні існувати лише на центральному та регіональному рівнях.

4) Оскільки вертикаль виконавчої влади в Україні побудована за радянським принципом згори донизу, сама структура такої вертикалі обмежує ініціативу, самостійність та ефективність місцевої влади. За такої системи розширення повноважень на місцевому рівні лише призводить до втрати загальнодержавної керованості та відповідальності місцевого керівництва за результати своєї управлінської діяльності².

У становленні та розвитку організаційних структур державного управління України можна виокремити чотири основні етапи розвитку:

1) Реформування владних інститутів за часів існування СРСР («перебудови») (1989 — 1991 рр.).

2) Створення та розбудова владних інститутів незалежної держави, вибір стратегії розвитку у форматі співвідношення парламентської/президентської форм правління (1991 — 1995рр.).

3) Перемога президентської гілки влади та закріплення владних преференцій у новій Конституції України. Спроба остаточно зафіксувати примат президентської вертикалі за допомогою Всеукраїнського референдуму (1996 — 2001 рр.).

4) Послаблення президентської гілки влади внаслідок глибокої політичної кризи восени 2000 — взимку 2001 рр.

5) Політична реформа, що вступила в силу 1 січня 2006 року продовжила цю тенденцію, рухаючи влаштування політично-адміністративного устрою України в напрямі парламентсько-президентської республіки з наданням більших повноважень представницьким виборчим органам на всіх рівнях.

Перераховані етапи характеризують наступні визначні події: 29 жовтня 1989 р., в період реформування Союзу РСР, до Конституції УРСР 1978 р. вперше були внесені зміни до існуючих на той час політико-владних відносин. У 1990 р. Верховна Рада України розпочала процес внесення змін до Конституції УРСР, що започатковує процес конституційно-політичної реформи. Припинено дію ст. 6 Конституції УРСР, тобто скасована монополія на владу КПРС/КПУ. Було сформовано новий вищий законодавчий орган державної влади, на який покладалися функції виконання державного управління — Кабінет Міністрів УРСР. 18 квітня та 21 травня 1991 р. до Конституції України вносяться зміни щодо назви та посад в уряді. Саме з цього часу Україна

отримує свого прем'єр-міністра та Кабінет Міністрів Української РСР. Подальші зміни у Конституції УРСР були пов'язані із заснуванням посади Президента УРСР. Вибори Президента України і грудневий референдум 1991 р. остаточно закріпили факт існування державної незалежності України. Однак подальший конституційний процес, який розпочався з 1992 р., був продиктований логікою політичної боротьби всередині України. Введення інституту представників Президента у 1992 р. фактично ліквідувало владну монополію представницьких органів влади. Відповідно до вимог Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве та регіональне самоврядування» (1992 р.), було ліквідовано виконавчі органи районних та обласних Рад як управлінські системи, із наданням радам усіх рівнів функції представницького органу. 18 листопада 1992 р. протистояння між Президентом України та Верховною Радою завершується передачею значних повноважень від законодавчого органу до уряду, який набуває права видавати декрети. Водночас, Президента України було позбавлено права видавати укази з економічних питань, які ще не були врегульовані законами України. Щоправда, 19 грудня 1992 р. Верховна Рада України унормовує перелік питань, з яких можуть видаватися декрети. Після закінчення 21 травня 1993 р. терміну експерименту декретотворення на прохання Президента України йому знову було повернено право видавати укази з питань економічної реформи, не врегульованих законами України, які мали діяти до прийняття парламентом відповідних законів. У подальші роки прагнення Президента зміцнити свої повноваження й повноваження виконавчої влади в цілому та сформувати президентсько-парламентську республіку знайшли своє відображення в Законі України «Про державну владу та місцеве самоврядування» від 18 травня 1995 року. 8 червня 1995 р. перманентне протистояння Президента і парламенту завершується підписанням Конституційного Договору. По суті, з червня 1995 р. по червень 1996 р. Україна перебувала фактично у стані президентської республіки на тлі початку напруженої роботи щодо ухвалення нової редакції Конституції України. Після закінчення терміну дії Конституційного Договору конфлікт виконавчої та законодавчої гілок влади було призупинено 28 червня 1996 р. прийняттям нової Конституції України: Україна залишилася президентсько-парламентською республікою; згідно з Перехідними Положеннями

Конституції за Президентом було залишено на рік право видавати укази з економічних питань; визначено усталені принципи організації державної влади та політичного ладу.

Разом з тим, компромісна Конституція 1996 р. залишила відкритими низку питань, насамперед, — щодо формування відносин у трикутнику «Президент — Парламент — Уряд». Не було виписано процедуру формування уряду, налагодження зв'язку між урядом і парламентом. Не вказано механізмів такого зв'язку.

Найвищим рівнем політичного керівництва в Україні, згідно з Конституцією 1996 року, став інститут президентства, який було створено як системотворчий компонент розбудови політико-владних відносин незалежної держави, що було виражено у зазначених вище законодавчих актах. Стратегія політичної реформи була зорієнтована на зміцнення цього інституту, перерозподіл повноважень між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України. При цьому адміністративні обов'язки Президента стосовно уряду могли бути виписані у формі контрольних повноважень або у формі партнерства³. Ряд експертів відмічали посилення ролі Президента у виробленні й упровадженні державної політики за часів державної незалежності; вказували на те, що в перехідних умовах потрібне посилення ролі інституту президентства, зміцнення вертикалі виконавчої влади на чолі з Президентом: така побудова виконавчої влади мала забезпечити стабільність уряду, незалежність від змін політичної кон'юнктури, прагматичний (професійний) принцип його формування, оперативність політичного та адміністративного управління⁴.

В Україні еволюція політико-правових інститутів сприяла появі такого непередбаченого Конституцією органу управління, яким є на сьогодні Адміністрація Президента. Згідно з веберівською теорією патримоніалізму одним з базових елементів структури неопатримоніальної влади є адміністративний апарат (штаб правління за М. Вебером). Адміністрація (штаб) виступає як інструмент особистої влади і підвищує функціонально-технічні можливості господаря в досягненні його основної мети: встановлення універсальної персональної патримоніальної залежності підданих.

Найбільш гострою проблемою політико-адміністративних відносин у системі центральних органів державного управління України тривалий час було розмежування функцій між урядом

і адміністрацією Президента. На думку політологів, суперечливий характер взаємовідносин між урядом і адміністрацією Президента став однією з основних причин низької ефективності діяльності урядовців.

Підвищення стратегічної ролі Кабінету Міністрів України як центру формування і реалізації державної політики визначає пріоритетні напрями політико-адміністративної модернізації держави. У щорічному посланні Президента України до українських парламентаріїв вказується на те, що вдосконалення системи влади має відбуватися на основі радикальних змін у структурі та функціях центральних і місцевих органів виконавчої влади⁵. Завдання політичної реформи — знайти оптимальний вихід з тієї ситуації, за якою уряд вимушений у виробленні стратегії діяльності виконавчої влади виходити з політичного курсу Президента України. За таких обставин, уряд по суті перетворився на звичайного виконавця політики інституту президентства, тоді як Концепцією передбачено, що уряд має самостійно розробляти напрями реалізації внутрішньої та зовнішньої політики і спрямовувати діяльність усіх підлеглих органів на забезпечення ефективності її реалізації. Певною спробою утвердження подібного ставлення до ролі уряду можна вважати положення ст. 9 Указу Президента України від 29 травня 2001 р. №345 «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» про те, що міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики; в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства⁶.

За результатами проведення політичної реформи має бути забезпечено статус Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади в Україні, створені ефективні механізми взаємодії уряду з іншими центральними органами виконавчої влади та з державними адміністраціями на регіональному рівні. Одним з напрямів покращання діяльності міністерств має бути подальше удосконалення правової основи їх діяльності, прийняття спеціального закону про центральні органи виконавчої влади. При цьому варто уважно проаналізувати досвід формування й функціонування урядових структур у посткомуністичних країнах на предмет визначення можливостей та впровадження в сучасній практиці державотворення позитивних інновацій у цій сфері⁷.

Водночас, на думку ряду політологів, намір реформаторів перетворити уряд у «європейський інститут влади, коли він із команди технологів, які займаються соціально-економічними й іншими питаннями, стає одночасно політичною командою», може так і залишитися наміром. Натомість в результаті ми отримаємо «італійський варіант перманентної урядової кризи, але з суттєвими українськими нюансами: відсутністю правил гри в політиці та бізнесі, реальних законодавчих засад для демократичних виборів, забезпечення гарантій прав людини, свободи слова»⁸.

Існує нагальна потреба щодо внесення істотних змін і доповнень до остаточної редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України», на що сьогодні вказують не лише науковці та експерти, але й представники виконавчої влади, зокрема в контексті запровадження нових механізмів формування уряду парламентською більшістю, встановлення їхньої політичної відповідальності, створення парламентської коаліції⁹. Все це актуалізує необхідність спрямування політичної реформи на зміну статусу і повноважень уряду, механізму призначення державних службовців.

Загалом варто зазначити: необхідно, зрештою, визначитися і законодавчо упорядкувати статус (місце, формат, роль) Кабінету Міністрів України. Потрібно знайти те місце уряду в системі державної влади, що дозволить йому уникнути «властивої нині вразливості». Уряд має стати центром зосередження делегованої політики (від громадян через парламент), центром розробки державної політики на основі змісту такого делегування і необхідних для його реалізації законів (підтримка їх або не підтримка — справа парламенту). Відповідно, постає завдання удосконалення правових підстав для мотивованої відставки уряду, оптимізації усієї структури виконавчої влади (управлінської системи загалом).

Запровадження нових механізмів формування і функціонування управлінської системи в процесі політико-адміністративної модернізації підсилює статус міністра як політичного діяча (політика), який, згідно з Концепцією адміністративної реформи, «не є державним службовцем», адже міністри справді політичною фігурою можуть стати за умови, коли політична партія (парламентська більшість) буде рекомендувати їх до коаліційного уряду і нести відповідальність за результати як їх діяльності, так і діяльності уряду загалом.

Слід також констатувати, що уряд, сформований у позапартійний спосіб, не пов'язаний із підтримкою парламентської більшості, часто ставав жертвою політичного змагання між Президентом і парламентом. На переконання М. Катеринчука, Кабінет Міністрів не може бути ефективним поза системою політичної відповідальності, звідси статус прем'єра і міністрів має бути визначений як політичний. У зв'язку з цим було зроблено наступний крок в рамках конституційної реформи — надання парламентській більшості повноважень з формування уряду. Це дає змогу реалізувати в Україні не лише модель інституціональної відповідальності уряду перед ВРУ, а й політичної, із можливим доповненням функцією «відповідального міністерства»¹⁰.

Ключовим завданням політико-адміністративної модернізації в контексті проведення політичної реформи є запровадження дієвих механізмів, які б забезпечували, з одного боку, формування уряду на основі домовленостей провідних парламентських сил, а з другого — чітко встановлювали політичну відповідальність парламентської більшості. Запровадження механізму коаліційного формування уряду та кардинальне підвищення його ролі слід розглядати як провідний напрям політико-адміністративної модернізації держави. На думку автора, українські парламентарії сьогодні мають вирішити низку завдань: подолати напругу і створити умови для нормалізації законодавчого процесу; знайти нові незаполітизовані джерела для міжфракційного співробітництва, адже після парламентських виборів доведеться шукати можливості об'єднуватися для створення коаліційного уряду.

Створення необхідних умов для ефективної роботи уряду означає формування конструктивної, відповідальної парламентської більшості (коаліції парламентських фракцій і депутатських груп, які становлять більшість від конституційного складу парламенту), формування нею на основі домовленостей, узгодження інтересів провідних парламентських сил коаліційного уряду, а також запровадження дієвих механізмів, які б «чітко та однозначно встановлювали політичну відповідальність цих сил як за діяльність Уряду, так і за власні дії». Відомий фахівець з державного управління Н. Нижник вважає, що в основу взаємовідносин між парламентом і урядом має бути покладено правило симетрії, згідно з яким уряду необхідно надати ініціативу звертатися до Президента, а також надати гарантії проти під-

міни його позицій, що зображені в урядовій програмі; Президентів — надати право за певних обставин розпустити парламент (ця позиція, власне, закріплена у змінах до Конституції, які вступили в силу 1 січня 2006 року).

Управлінський зміст політико-адміністративної модернізації визначає її цілеспрямованість на зміну функціонального імперативу управлінської системи; в контексті переходу від авторитарного до демократичного типу управління; на перехід від безпосереднього контролю за суб'єктами соціальної діяльності до контролю за системостворюючими для цієї діяльності факторами: заміну прямого директивного контролю над соціально-політичними процесами і структурами на громадянський (соціальний) контроль (регулювання, а не контроль; рекомендації, а не вказівки; програмування тенденцій, а не конкретних дій тощо). Виходячи з аналізу відносин, пов'язаних з наданням «управлінських послуг», що виникають в організаційно-технічній сфері реалізації виконавчої влади, та розглядаючи їх як новий комплекс відносин реалізації окремих організаційно-технічних функцій виконавчої влади на платній основі, академік І. Пахомов робить висновок, що оплатної державно-владної діяльності не може бути: ці функції доцільно передати у сферу підприємницької діяльності, що значно скоротить кількість технічного апарату органів виконавчої влади та посилить елементи демократизації громадянського суспільства¹¹.

Підсумовуючи, слід зазначити, що зміст модернізації управлінської системи визначає її спрямованість на поступову трансформацію ієрархічної системи управління в поліархічну; децентралізацію управлінських повноважень серед суб'єктів прийняття державно-управлінських рішень; автономізацію управлінських структур на основі розподілу управлінських повноважень; перетворення інтегративної управлінської системи в інтеркурсивну. Усі організаційні структури державного управління повинні пройти «процедуру структурного аудиту», що сприятиме радикальній раціоналізації витрат на утримання державного апарату й органів самоврядування. Має відбутися перехід від владно-стримувальних ознак взаємодії влади і суспільства (організаційних структур державного управління і громадян) до активних організаційно-управлінських форм такої взаємодії, що означає створення: 1) інституціональних та нормативних передумов для масової участі громадян в управлінні;

2) організаційно-інституційних форм структуризації суспільства, консолідації соціального інтересу та артикулювання вимог громадян; 3) організаційних засад взаємодії структур управління із організованими громадськими структурами. Не викликає сумніву, що потребує перегляду і наявний спосіб формування місцевих органів виконавчої влади.

¹ Здіорук С. І., Бичек В. В. Проблеми функціонування політичних партій України в системі владних відносин. Монографія. — К.: НІСД. — 2001. — С. 87.

² Політична реформа як засіб демократизації українського суспільства. Матеріали науково-практичної конференції. м. Харків. 18 квітня 2003 р. — Х.: Видавництво ХарПІ УАДУ «Магістр». — 2003. — С. 139-140.

³ Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні. Матеріали Всеукраїнського семінару та координаційної наради «Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку», Київ, 10 листопада 2001 року, та науково-методологічного семінару «Адміністративна реформа: проблеми і перспективи реформування діяльності органів центральної виконавчої влади», Київ, 27 листопада 2001 року. — К.: Логос. — 2002. — С. 263.

⁴ Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук. Матеріали «круглого столу», м. Київ, 13 квітня 2001 р. — К.: Видавництво УАДУ. — 2001. — С. 129.

⁵ Послання Президента України до Верховної Ради України. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році. — К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України. — 2003. — С. 22.

⁶ Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 травня 2001 року №345/2001 // Урядовий кур'єр. — 2001. — №95. — 31 травня. — С. 4.

⁷ Котляр Д. Окремі аспекти проведення адміністративної реформи та організація центральної виконавчої влади в країнах світу (розміщено в Інтернеті за адресою: <http://www.parlament.org.ua>)

⁸ Мостіпака О. Від авторитаризму до олігархократії // Коментар. — 2003. — №1. — листопад. — С. 3.

⁹ Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: уточнення концептуальних засад реформування // Вісник державної служби України. — 2003. — №2. — С. 3, 28.

¹⁰ Катеринчук М. Особливості української демократизації // Дзеркало тижня. — 2002. — 5-11 жовтня.

¹¹ Бойко В. В. Особливості трансформації партійної системи України за роки незалежності: Автореф. дис... канд. політичних наук: 23.00.02 / Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича. — Чернівці, 2005. — С. 24.