

РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ МОДЕЛІ У ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Висвітлюються питання реформування управлінської моделі у центральних органах виконавчої влади. Реалізація урядової Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки передбачає оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади шляхом зміни організаційної структури міністерств, проведення функціонального обстеження, запровадження посад фахівців з питань реформ. Одним із складних завдань реформування є визначення невластивих повноважень міністерств та зміна функціонального призначення державного управління на центральному рівні виконавчої влади.

Ключові слова: державне управління, модель, виконавча влада, центральні органи виконавчої влади, директорат, управлінський контроль.

Муза О. В. Реформирование управленческой модели в центральных органах исполнительной власти Украины

Освещаются вопросы реформирования управленческой модели в центральных органах исполнительной власти. Реализация правительственной Стратегии реформирования государственного управления на 2016–2020 годы предусматривает оптимизацию системы центральных органов исполнительной власти путем изменения организационной структуры министерств, проведения функционального исследования, внедрения должностей специалистов по вопросам реформ. Одним из сложнейших заданий реформирования есть определение несвойственных полномочий министерств и изменение функционального назначения государственного управления на центральном уровне.

Ключевые слова: государственное управление, модель, исполнительная власть, центральные органы исполнительной власти, директорат, управленческий контроль.

Muza Oleh. Reforming of the administrative model in the central executive bodies of Ukraine

In the article it considered the question of the reforming of the administrative model in the central executive bodies of Ukraine. The realization of government Strategy of reforming of public administration of Ukraine on 2016-2020 years provide the optimization of the system of central executive bodies by the change of the organizational structure of ministries, the realization of functional inspection, the introduction of positions of specialists of reforms. In the article the separate attention is spared to the ground of changes to the legislation of Ukraine and necessity of revision of mutual relations between Government and central executive bodies, creation of the administrative autonomy for the services, agencies and inspections.

Keywords: *public administration, model, executive power, central executive bodies, directorate, administrative control.*

Публічне управління є однією з розгалужених сфер взаємовідносин людини і держави, що вимагає постійного моніторингу за діяльністю суб'єктів управлінської діяльності та впровадженню інноваційних змін в публічно-управлінську практику. Зважаючи на міждисциплінарний характер питань публічного управління, роль права у цій системі полягає у нормативно-правовому забезпеченні регулювання управлінських процесів, відносин та явищ. Однак така роль не є превалюючою у визначенні системи публічного управління, оскільки якість публічно-управлінських рішень залежить від інших, не менш важливих факторів суспільного та державного життя, що свідчить про поліфункціональну наповнюваність цього явища.

Обрання ефективної моделі організації публічного управління залишається актуальним для України, оскільки, починаючи з 1991 року, дана сфера постійно зазнає політичних, правових, соціально-економічних змін. До сих пір залишаються невирішеними або чітко невизначеними питання взаємодії центральних та місцевих органів публічного управління, обмеження впливу центрального рівня державного управління на регіональний та муніципальні рівні, з повільними кроками відбувається конституційне реформування основ територіальної організації виконавчої влади. Попри це, Україна підвищила рейтинг «Прозорість формування політики» на 34 позиції й

посіла 65-е місце в 2017 році згідно з Індексом глобальної конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму¹.

Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки (далі — Стратегія) передбачено підвищення стратегічної спроможності державного управління шляхом передачі (деконцентрації) окремих повноважень Кабінету Міністрів України відповідним міністерствам та іншим ЦОВВ². Концепцією оптимізації системи центральних органів виконавчої влади передбачено шляхи оптимізації структури апарату міністерств, інших ЦОВВ (далі — Концепція)³. Положення даної Концепції є продовженням закладених Урядом змін, що передбачені Концепцією запровадження посад фахівців з питань реформ⁴. Всі заплановані зміни відбуваються в рамках реформи публічного управління та публічної служби.

Урядові ініціативи у сфері реформування управлінської моделі у ЦОВВ. Одним із способів реалізації завдань Концепції є оновлення організаційної структури апарату міністерств. З цією метою у Концепції використано класичну модель до побудови організаційного управління будь-якого державного органу — цільовий та організаційний компоненти:

- цільова модель функціонування міністерств матиме на меті поступову передачу функцій з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій та функцій з управління об'єктами державної власності. Цільова структура апарату міністерства складається з таких блоків: директорати; директорат стратегічного планування та європейської інтеграції; секретаріат міністерства, який виконує функції із забезпечення діяльності міністерства;

- організаційна структура міністерств, як правило, може включати не більше п'яти рівнів управління: міністр/заступники міністра; державний секретар міністерства; генеральний директор директорату/керівник самостійного структурного підрозділу з реалізації державної політики (департаменту, управління, відділу, сектору) (у разі утворення); керівник експертної групи директорату/керівник управління, відділу секретаріату/керівник підрозділу у складі самостійного структурно-

го підрозділу з реалізації державної політики (у разі утворення); керівник підгрупи у складі директорату/керівник відділу у складі управління секретаріату/керівник відділу у складі управління департаменту та інші аналогічні керівні посади у самостійних структурних підрозділах з реалізації державної політики (у разі утворення).

Кабінетом Міністрів України встановлено, що з 2017 року в Міністерстві аграрної політики та продовольства, Міністерстві енергетики та вугільної промисловості, Міністерстві інфраструктури, Міністерстві культури, Міністерстві охорони здоров'я, Міністерстві освіти і науки, Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерстві соціальної політики, Міністерстві фінансів та Міністерстві юстиції утворюються директорати, а в Національному агентстві з питань державної служби та Державному агентстві з питань електронного урядування — генеральні департаменти⁵. Зазначеним рішенням Уряду затверджено Типове положення про директорат міністерства (далі — Положення) та Типове положення про директорат стратегічного планування та європейської інтеграції.

Директорат є самостійним структурним підрозділом апарату міністерства, що утворюється для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства.

Окремо розширено зміст комунікативної функції директоратів, що часто бракує діяльності ЦОВВ. З позицій структурно-функціонального розгляду комунікативної підсистеми державного управління та комунікативної діяльності в системі державного управління виділяють чотири притаманні їм основні складові: 1) соціальна складова — це окремі особи та соціальні групи, які є учасниками комунікативної діяльності, джерелами й отримувачами контенту — саме ця складова визначає сутнісні характеристики комунікативної діяльності загалом; 2) технологічна складова — способи та прийоми створення, трансляції, отримання й розуміння, зберігання повідомлень; 3) технічна складова — системи та засоби створення,

трансляції, отримання й декодування, зберігання повідомлень; 4) семіотична складова — окремі знаки та знакові системи, які є формою для контенту, його носіямиб. З огляду на це має бути підготовлено окремий концептуальний документ щодо визначення порядку реалізації директоратами комунікативної функції.

Підсумовуючи огляд урядових ініціатив щодо нової управлінської моделі міністерств та ЦОВВ, варто зробити висновок, що в кінцевому результаті міністерства мають стати основним суб'єктом вироблення, а не реалізації державної політики. Нормотворча функція директоратів зберігається. Це дасть можливість оптимізувати систему ЦОВВ. Водночас постає питання про перехідний період співіснування директоратів та структурних підрозділів міністерств з виконання окремих функцій (повноважень).

Функціональне обстеження та нові повноваження ЦОВВ.

Ключовим завданням Уряду та ЦОВВ є позбавлення їх від невластивих повноважень. Яким чином визначити, які повноваження будь-якого державного органу є властивими та невластивими у їхній повсякденній діяльності? Чітких критеріїв для такого розмежування в урядових рішеннях не наведено, лише вказано на функції формування та реалізації державної політики. І це при тому, що зазначені заходи реформування ЦОВВ відбуваються у контексті загальної дискусії щодо оптимізації системи виконавчої влади, розпочатої конституційної реформи в частині децентралізації влади, необхідності комплексного проведення функціонального обстеження ЦОВВ, кореляції урядових ініціатив із заходами щодо реформування Апарату Верховної Ради України (проект Закону № 625⁶ щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання із сферами діяльності міністерств).

В адміністративно-правовій науці питанням повноважень та організаційно-правових засад діяльності міністерств присвячено достатню кількість наукових досліджень. Однак учені здебільшого зазначають про міністерства як провідні центральні органи виконавчої влади, використовуючи для аргу-

ментів положення національного законодавства, та зосереджуються на структурно-організаційних питаннях їхньої діяльності. Щодо функціональної спроможності міністерств та інших ЦОВВ, то дослідники послуговуються підходом в адміністративному праві стосовно змісту його особливої частини. Реалізація державної політики в одній чи декількох сферах розглядається як одне із завдань міністерств⁷. При цьому науковці неодноразово стверджували про виведення функції державної інспекції з повноважень міністерств та створення відокремленої системи державної інспекції та нагляду⁸.

Іншу класифікацію функцій міністерств для визначення їхнього правового статусу ще на початку 2000-х років було запропоновано І. Б. Колуішком, який зазначав, що міністерства повинні формувати державну політику в закріплених за ними секторах державного управління та розробляти відповідні перспективні цільові програми розвитку⁹.

Учені-адміністративісти зазначають про вбудований конфлікт інтересів, зумовлений необхідністю реалізації в одному органі конфліктних типів функцій. Неконфліктне співвідношення може досягатися при об'єднанні: функцій із формування державної політики і нормативно-правового регулювання; функцій із надання державних послуг і здійснення контрольно-наглядових заходів; функцій з управління майном¹⁰.

Якщо аналізувати передумови, яких слід досягти у процесі фіналізації нової системи ЦОВВ, то ключовим питанням у цьому процесі визначено саме функціональне обстеження. Якщо звернутися до кроків реалізації Концепції, то функціональному обстеженню передують пілотне впровадження у міністерствах та ЦОВВ нової управлінської моделі з новими повноваженнями утворених структурних підрозділів — директоратів. Чи є це логічним? На це питання можна дати і стверджувальну, і заперечну відповідь. Якщо погодитися з таким підходом етапності реформування ЦОВВ, то це означає, що саме на нові директорати та фахівців з питань реформ покладено обов'язок проведення функціонального обстеження міністерств. З іншої сторони, запроваджуючи нову управлінську модель у ЦОВВ та

передбачаючи нові завдання директоратів без функціонального обстеження, таке рішення не співпадає з поточною структурою апаратів та загалом діяльності ЦОВВ, що може слугувати виникненню управлінських ризиків і проблем. Зауважимо, що проведення функціонального обстеження є одним із заходів реформування державного управління, передбаченого Стратегією. Так, відповідно до підпункту 2 пункту 20 плану заходів з реалізації Стратегії, на кінець IV кварталу 2017 року мали бути розроблені методичні рекомендації щодо проведення функціонального обстеження, а у II кварталі 2018 року проведено таке обстеження міністерств. При цьому проведення функціонального обстеження інших ЦОВВ заплановано на 2019 рік.

Тобто, розмежування політичних та управлінських функцій міністерств знайшло своє відображення у Концепції. І саме управлінські функції міністерств слід розуміти як їхні невластиві повноваження у контексті змісту Концепції та у процесі реформування ЦОВВ.

Оновлення законодавства України у контексті реформування ЦОВВ. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (далі — Закон)¹¹ визначає завдання міністерств (стаття 7), інших ЦОВВ (стаття 17).

Співставляючи завдання міністерств, що визначені у Законі, із завданнями директоратів, слід зазначити, що в цілому вони відповідають новим цілям реформування системи державного управління. Однак, одним із завдань міністерств є здійснення інших завдань, визначених законами України (пункт 5 статті 7 Закону), що відповідно закріплює галузеві і міжгалузеві повноваження міністерств та на практиці передбачає здійснення набагато більше завдань, аніж ті, що закріплені у Положенні про директорати міністерств (пункт 4). У результаті при завершенні пілотного етапу реформування управлінської моделі міністерств та інших ЦОВВ, об'єктивно виникне гостра необхідність внесення змін до великої за обсягом кількості законодавчих актів, в яких передбачені повноваження ЦОВВ щодо здійснення державного управління у відповідній предметній

сфері. Тому визначення невластивих повноважень міністерств та інших ЦОВВ із підзаконного рівня нормативно-правового регулювання має перейти на законодавчий рівень, що вимагає від парламенту здійснення розмежування повноважень міністерств з повноваженнями інших ЦОВВ. Такі заходи тягнуть за собою перегляд чинних правових норм щодо регулювання різних соціальних відносин. Це безпосередньо стосуватиметься прав, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб, інших приватних суб'єктів права. Тому обрана Урядом модель управління у ЦОВВ потребує не лише проведення роботи із добору фахівців з питань реформ, підготовки підзаконних нормативно-правових актів, прийняття управлінських організаційних рішень, але й масштабної нормотворчої роботи з підготовки низки законодавчих змін на шляху позбавлення міністерств та інших ЦОВВ невластивих повноважень.

Отже, реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади завжди є одним із завдань адміністративної реформи в Україні. Варто констатувати, що саме вплив політичних факторів на організацію публічної влади є наслідком змін в організації виконавчої влади. Україна проходить свій шлях від строгої політичної підзвітності центральних органів виконавчої влади Кабінету Міністрів України до створення законодавчих основ розмежування політичної та управлінської діяльності у межах системи державного управління. Першим реальним кроком на цьому шляху стало розмежування політичних та адміністративних посад державної служби, відновлення інституту державних секретарів міністерств, зміна політично-управлінської місії міністрів. Додатково на процес реформування центральних органів виконавчої влади впливають вимоги щодо впровадження електронного урядування, удосконалення системи електронної взаємодії органів виконавчої влади, розширення координаційної та комунікативної функцій. У результаті цього до кінця 2020 року заплановано завершити формування нової управлінської моделі у центральних органах виконавчої влади, де на перше місце поставлено функціональну роль у виробленні державної політики, що в

результаті має призвести й до організаційно-правових змін системи виконавчої влади. Такі заходи потребуватимуть серйозної дискусії щодо оновлення нормативно-правового забезпечення державного управління у різних сферах суспільного розвитку. Але головне, що повинно бути у пріоритеті реформування центральних органів виконавчої влади, це додержання верховенства права та людиноцентристського й антропологічного підходів у взаємовідносинах людини і держави. У центрі таких реформаторських заходів повинна залишитися людина, її права та свободи, забезпечуваність й реалізованість вимог до публічної влади.

1. *Звіт* про виконання у 2016-2017 роках Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки (2018). Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/kabinet-ministriv-prozvituvav-pro-vidkonannya-strategiyi-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya> (дата перегляду 01.06.2018). 2. *Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р* // Офіційний вісник України. 2016. № 55. Ст. 1919. 3. *Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1013-р* // Офіційний вісник України. 2018. №9. Ст. 337. 4. *Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 р. № 905-р* // Офіційний вісник України. 2016. № 99. Ст. 3233. 5. *Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади: постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 р. № 644.* // Офіційний вісник України. 2017. № 71. Ст. 2161. 6. *Дрешпак В. М.* Структура та функції комунікативної підсистеми державного управління // *Аспекти публічного управління*. 2013. №1 (1). С. 25. 7. *Авер'янов В. Б.* Адміністративне право України. Академічний курс. Т. 1. Загальна частина. Київ: Юридична думка, 2004; *Голосніченко І. П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Ірпінь: УФЕУ, 1998; *Гошовський В.* Роль міністерств у системі органів виконавчої влади // *Публічне право*. 2013. № 1 (9). С. 82-86. 8. *Толстоухов А. В., Нижник Н. Р., Гончарук Н. Т.* Публічна адміністрація в Україні: становлення і розвиток. Дніпропетровськ: Монолит, 2010. С. 45-46. 9. *Коліушко І. Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. Київ: Факт, 2002. С. 48-49. 10. *Андрішко О. Ф., Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є.* Система органів виконавчої влади

України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності. Харків: Планета-Принт, 2013. С. 119. **11.** *Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // ВВР України. 2011. № 38. Ст. 385.*

***Muza Oleh.* Reforming of the administrative model in the central executive bodies of Ukraine**

In the article it considered the question of the reforming of the administrative model in the central executive bodies of Ukraine. The realization of government Strategy of reforming of public administration of Ukraine on 2016-2020 years provide the optimization of the system of central executive bodies by the change of the organizational structure of ministries, the realization of functional inspection, the introduction of positions of specialists of reforms. In the article the separate attention is spared to the ground of changes to the legislation of Ukraine and necessity of revision of mutual relations between Government and central executive bodies, creation of the administrative autonomy for the services, agencies and inspections.

The purpose of the paper is determination of basic indexes of the legal providing of reforming of administrative model in the central executive bodies.

Methodology of paper is consist in the using of literary sources, analysis of legal acts and government decisions, the prognostication of further of development of the process of reforming of central executive bodies.

It defined that in the end of realization of Conception of optimization of the system of central executive bodies the ministries must become the basic subject of policy making, but not it realization. The rule-making function of new directorates is kept. It noted about necessity to prepare a separate conceptual document about determination of order of realization of communicative function by the new directorates of ministries.

The determination of unusual plenary powers of ministries and other central executive bodies from the under legal level regulations must pass to the legislative level. It requires from Parliament to carry out differentiation of plenary powers of ministries with plenary powers of other central executive bodies. It directly will touch rights, freedoms and interests of citizens, legal entities and other private legal subjects. The reforming of the administrative model of the central executive bodies needs from Government to carry out work of the selection of specialists of reforms, the preparation of the regulation acts, the acceptance of the organizational decisions and the doing the law-making work of preparing of changes about regulation relations between Government and central executive bodies.

Keywords: public administration, model, executive power, central executive bodies, directorate, administrative control.