

ного відродження національних меншин, неузгодженість дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади й національно-культурних товариств у процесі прийняття управлінських рішень, що негативно впливає на ефективність реалізації державної етнополітичної політики й забезпечення етнокультурних потреб представників різних національностей. Зокрема, залишається проблема надання приміщень, які перебувають у державній і комунальній власності для проведення громадськими організаціями національних меншин своїх культурно-просвітницьких заходів.

Загалом, процес етнокультурного відродження в регіонах набирає вигляду незворотного еволюційного процесу. Для попередження проявів національного екстремізму та ненависті, сепаратизму й шовінізму потрібно підвищувати рівень освіченості та культури суспільства. Тільки в обстановці взаєморозуміння, доброзичливості, тісної співпраці всіх народів можна забезпечити мир і згоду на Донеччині й в Україні загалом, а для цього багатомільйонне суцвіття етнічних груп суспільства, всі гілки влади та громадських структур, і насамперед органи місцевого самоврядування повинні об'єднати зусилля для реалізації спільних цілей і завдань державної етнополітики щодо:

формування в молоді незалежно від національності поважного ставлення до культури, звичаїв, традицій усіх народів, які проживають у регіоні та Україні;

збереження, розвитку національно-культурної та мовної самобутності етнічних спільнот;

забезпечення творчого обміну між громадськими на-

ціонально-культурними об'єднаннями областей України.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України, 1996. - № 30. - С. 141.

2. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР, 1990. - № 31. - С. 429.

3. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. - № 24. - С. 170.

4. Сучасні аспекти реалізації державної етнополітичної політики в Донецькій області, навч. посіб / [уклад. С.Ю. Кузнецова]; Донецька обласна державна адміністрація, Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. - Донецьк: [Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій], 2010. - 20 с.

5. Органи державної влади України: монографія / за ред. В.Ф. Погорілка. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. - 592 с.

Гопич М.К.

Надійшла до редакції: 13.11.2013

УДК 342.6

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ НАПРЯМКІВ ОПТИМІЗАЦІЇ РОБОТИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Журавльов Д. В.

Удосконалення роботи центральних органів виконавчої влади покладається на оптимізацію структури останніх, від ступеня організованості та адекватності сучасним умовам якої прямо залежить результативність модернізації виконавчої влади та державного управління загалом, а з іншого боку - ефективність реалізації прав і обов'язків суб'єктів правовідносин, міра задоволення потреб і запитів громадян, рівень довіри народу до уряду. Тому на сьогодні для забезпечення належної якості надання адміністративних послуг громадянам, швидкої адаптації до швидкоплинних змін і глобальних викликів у політичній і соціально-економічній сферах суспільних відносин, переважна більшість органів центральної виконавчої влади потребують, передусім, структурної перебудови й переосмислення науково-правових підходів до організації та управління державою.

Питання удосконалення організаційно-правового забезпечення центральних органів виконавчої влади є актуальним і має важливе значення в ході модернізації державного управління та адміністративної реформи в Україні. Ця проблематика є предметом дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєв, Ю.П. Битяк, А.В. Вишневський, В.Н. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.С. Гошовський, В.К. Колпаков, В.Я. Малиновський, Р.С. Мельник, Т.В. Мотренко, Н.Р. Нижник, О.П. Орлюк, В.М. Селіванов, А.О. Селіванов, В.П. Тимошук, А.М. Цветков, О.Ю. Янчук та ін. Проте аспект оптимізації структури центральних органів

виконавчої влади залишається малодослідженим, а низка питань, пов'язаних з останніми законодавчими змінами в цій сфері, не мала достатнього наукового висвітлення й потребує подальшого вирішення.

Метою статті є вивчення оптимального визначення й розподілу функцій і повноважень центральних органів виконавчої влади, їх координації, субординації та узгодженості. Для вирішення поставленої мети в статті вирішуються такі основні завдання: визначається поняття оптимізації структури центральних органів виконавчої влади, розглядаються наукові та законодавчі положення щодо здійснення оптимізації центральних органів виконавчої влади.

Під оптимізацією структури центральних органів виконавчої влади ми пропонуємо розуміти: 1) процес вибору найкращого варіанту структурної організації роботи системи органів виконавчої влади з множини можливих для забезпечення належного рівня виконання передбачених законом функцій, завдань і повноважень з урахуванням об'єктивних вимог і обмежень матеріального, фінансового, кадрового, соціально-політичного та часового характеру під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів; 2) упорядковану комплексну діяльність уповноважених органів, спрямовану на модернізацію існуючих механізмів адміністративної діяльності й формування найкращих організаційно-структурних умов функціонування системи центральних органів виконавчої влади (варіантів, методів, форм, принципів, програм), які характеризуються доцільністю, раціональністю,

© Д.В. Журавльов, 2013

ефективністю, альтернативністю та процесуальністю дій.

Слід відмітити, що найбільш кардинальним кроком щодо реформування системи державного управління й оптимізації структури центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання був Указ Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [1]. Саме цей нормативний документ, незважаючи на значний перелік передуючих законодавчих актів, уперше упорядкував систему центральних органів виконавчої влади за структурно-функціональним принципом і новими підходами до взаємодії центральних органів виконавчої влади. Відповідно до цього указу в структурі виконавчої влади ліквідовано ряд міністерств, а окремі міністерства було об'єднано, виходячи з чого нова структура центральних органів виконавчої влади налічує 18 міністерств, 24 державні служби, 14 агентств, 11 інспекцій, 2 державні адміністрації, національне агентство та державну комісію, 2 комітети й 2 фонди [1].

На нашу думку, з прийняттям зазначеного документу відбулося певне впорядкування структури центральних органів виконавчої влади, але вона й сьогодні не набула остаточної стабільності й достатньої обґрунтованості. До того ж вважаємо некоректним ототожнення оптимізації структури центральних органів виконавчої влади лише з ліквідацією та об'єднанням деяких міністерств чи іншими подібними змінами на законодавчому рівні, оскільки, як зазначалося раніше в дослідженні, поняття оптимізації є достатньо багатограним, а цей процес у практичному житті потребує реалізації низки інших заходів по вдосконаленню структури центральних органів виконавчої влади в Україні.

Ми вважаємо, що основні шляхи оптимізації структури центральних органів виконавчої влади об'єктивно й ґрунтовно висвітлені в проекті Концепції упорядкування структури органів виконавчої влади в Україні, які можна взяти за базу при розробці інших кроків реформування цієї сфери. Так, пропонуються наступні шляхи й способи розв'язання проблем у досліджуваній сфері: 1) здійснення оптимізації на засадах конституційності, законності, професійності, демократичності, прозорості, чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій і повноважень центральних органів виконавчої влади; 2) запровадження трирівневої структури органів виконавчої влади; 3) закріплення за кожним з типів органів виключного переліку функцій, який би не створював внутрішнього конфлікту всередині органу через нераціональне поєднання функцій; 4) для неконфліктного співвідношення вказаних типів діяльності доцільно об'єднати: функції з формування державної політики й нормативно-правового регулювання; функції з надання адміністративних послуг і здійснення контрольно-наглядових заходів; функції з управління об'єктами державної власності; функції з встановлення регульованих цін і тарифів на окремі види послуг і товарів не можуть бути суміщені з іншими типами функцій; 5) визначення типів виконавчого органу, в якому функції були б поєднані в раціональний спосіб [2].

Загалом вважаємо запропоновані шляхи оптимізації структури центральних органів виконавчої влади ефективними, науково обґрунтованими й можливими для реалізації в актуальних умовах, проте, на нашу думку, варто зробити акцент і на інших важливих напрямках

удосконалення структури досліджуваної системи державних органів. Передусім у ході комплексної адміністративної реформи в країні важливо орієнтуватися на якісно новий підхід щодо переходу до сервісного типу держави, який відповідає європейським стандартам державного менеджменту й наближає державу до статусу інституту, що обслуговує громадян, надаючи якісні адміністративні послуги.

Виходячи зі сказаного, цілком розділяємо думку авторів щодо доцільності реалізації наступних шляхів оптимізації структури центральних органів виконавчої влади: 1) створення прозорої системи державної влади, підзвітної суспільству, де кожен знає, хто за що відповідає й кому підконтрольний; формування системи контрольованих Урядом органів виконавчої влади з ієрархією відповідальності від Кабінету Міністрів через міністрів до керівників інших центральних органів виконавчої влади; 2) розробка чітких критеріїв для утворення нових органів виконавчої влади, які унеможливають волюнтаристське зростання їх кількості без громадської експертизи; жорстке обмеження чисельності державного апарату й витрат на нього; 3) забезпечення прозорої системи державного управління з дієвими механізмами загальної координації та спрямування, а також фінансового контролю; 4) посилення повноважень міністрів як відповідальних за формування політики в секторі; орієнтація в їх роботі на стратегічні пріоритети й зменшення навантаження з надання адміністративних послуг; 5) забезпечення керованості та злагодженості системи управління, посилення вертикалі відповідальності керівників державних органів, раціональний і чітко прописаний розподіл повноважень між ними; 6) створення стабільних умов функціонування державного апарату й збереження інституційної пам'яті, захищеності структури центральних органів виконавчої влади від змін Урядів; 7) використання електронного урядування для спрощення процедури взаємовідносин держави з громадянами та органів між собою, запровадження стандартів їх взаємодії, що не потребуватимуть масивного звітування й паперового документообігу [3, 10-11].

Для удосконалення й оптимізації центральних органів влади доцільно виокремити наступні пропозиції й рекомендації. По-перше, слід підвищити роль Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади шляхом внесення змін до Конституції України, спрямованих на посилення ролі уряду у вирішенні кадрових питань виконавчої влади, чітке розмежування компетенції Президента та Кабінету Міністрів, урегулювання на законодавчому рівні засад правовідносин уряду з парламентом і главою держави, а також коло питань, віднесених до виключної компетенції Кабінету Міністрів. По-друге, першочерговим завданням є перехід від галузевого до функціонального принципу побудови структури системи центральних органів виконавчої влади. На нашу думку, тільки за таких умов унеможливиться дублювання повноважень і функцій різних структурних підрозділів. По-третє, потрібно удосконалити й внутрішню організацію міністерств [4]. Не менш важливим напрямом адміністративної реформи загалом є децентралізація виконавчої влади із застосуванням принципу субсидіарності, згідно з яким органи виконавчої влади вищого рівня мають здійснювати лише ті повноваження, які неспроможні реалізувати нижчі управлінські структури.

Для оптимізації структури центральних органів виконавчої влади доцільно запровадити й активно застосовувати новітні технології так званого електронного уряду (e-government), який “дає змогу тримати під контролем загальні інформаційні потоки, що вже найближчим часом може створити умови для створення державного управління, в якому будуть відсутні бюрократичні перепони між органами влади (cross-boundary government)” [5]. Цілком очевидно, що за таких умов можливо забезпечити необхідну взаємодію між установами й інтеграцію даних, оптимізувати складну внутрішню структуру центральних органів виконавчої влади тощо.

Вважаємо цікавою пропозицію експертів Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу щодо формування структури системи центральних органів виконавчої влади на основі секторного підходу та 18 кластерів (сектор - кластер - міністерство/ державні служби/державні інспекції/державні агентства): 1) блок органів, відповідальних за розвиток внутрішнього ринку: кластер органів у сфері економіки; кластер органів у сфері фінансів; кластер органів у сфері сільського господарства; кластер органів у сфері регіонального розвитку та будівництва; кластер органів у сфері промислової політики; 2) блок органів, відповідальних за сферу транспорту, енергетики та навколишнього середовища: кластер органів у сфері енергетики; кластер органів у сфері транспорту і зв'язку; кластер органів у сфері охорони і використання природних ресурсів; 3) блок органів, відповідальних за соціальну сферу: кластер органів у сфері освіти і науки; кластер органів у сфері культури, туризму; кластер органів у сфері охорони здоров'я; кластер органів у сфері праці та соціального розвитку; кластер органів у сфері сім'ї, молоді та спорту; 4) блок органів, відповідальних за сферу юстиції, свободи та безпеки: кластер органів у сфері юстиції; кластер органів у сфері внутрішніх справ; кластер органів у сфері оборони; кластер органів у сфері закордонних справ; кластер органів у сфері надзвичайних ситуацій; 5) блок конституційних органів і незалежних регуляторів: Адміністрація державної служби України; Антимонопольний комітет; Служба безпеки України; Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія регулювання електроенергетики України; Національна комісія регулювання у сфері зв'язку України. Окремо пропонується виокремити органи виконавчої влади, правові статуси яких визначаються Конституцією України [3, 20-21].

На нашу думку, запропонована схема побудови структури центральних органів виконавчої влади хоча і є інноваційною й конструктивною, проте в результаті аналізу її складових елементів приходимо до логічного висновку, що організація роботи міністерств за кластерами, зміна складу груп органів не принесе очікуваних результатів у повному обсязі, оскільки проблема криється передусім у недосконалому законодавчій базі, яка регламентує цю сферу, та внутрішніх і зовнішніх факторах (кадрове, інформаційне, матеріальне забезпечення органів виконавчої влади,

відсутність обґрунтованого наукового підходу в їх роботі, критеріях ефективності, відповідальності та нормативах праці, “галузевий менталітет”, низька якість надання послуг і багато інших причин).

Наступним невід'ємним шляхом оптимізації структури центральних органів виконавчої влади є удосконалення їх організаційно-правового забезпечення. Передусім, варто переорієнтуватися з тактичних цілей на стратегічні й будувати структуру виконавчої влади таким чином, щоб забезпечити досягнення стратегічних цілей функціонування та розвитку системи центральних органів виконавчої влади.

Отже, формування системи підконтрольних Уряду органів виконавчої влади на основі оптимізованої структури з ієрархією відповідальності від Кабінету Міністрів через міністрів до керівників інших центральних органів виконавчої влади створить реальні передумови для усунення й подальшого уникнення дублювання функцій і раціонального розподілу завдань між владними структурами для їх ефективного й своєчасного виконання. Саме оптимізація структури центральних органів виконавчої влади та розробка чітких критеріїв і порядку її формування в сучасних умовах сприятимуть швидкому й результативному проведенню адміністративної реформи.

Література

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. - 2010. - № 94. - Ст. 15. - Стаття 3334.

2. Проект концепції упорядкування системи центральних органів виконавчої влади в Україні. - [Електронний ресурс]: www.center.gov.ua/.../проект_Концепції.doc

3. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка]. - К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. - 396 с.

4. Адміністративна реформа: Довідник “Орієнтири виборця 2002”. - [Електронний ресурс]:

http://parliament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=11&ar_id=303&as=2

5. Держава у XXI сторіччі. Електронний уряд: долаємо бюрократичні перепони між установами. - [Електронний ресурс]: <http://www.microsoft.com/Ukraine/Government/Default.msp>

***Журавльов Д.В.**
кандидат юридичних наук,
доцент, заступник директора
Департаменту нотаріату,
фінансового моніторингу юридичних послуг
та адвокатських об'єднань,
Міністерство юстиції України
Надійшла до редакції: 03.11.2013*