

## ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано особливості організації, функціонування системи органів виконавчої влади та стан реалізації ними основних функцій державного управління. Розкрито концептуальні засади модернізації ролі, функцій держави та виконавчої влади за умов трансформаційного періоду. Вказано, що оптимізація центральних органів виконавчої влади – процес приведення їх до стану, який давав би їм можливість найефективніше виконувати свої завдання, функції, зокрема надавати адміністративні послуги. Визначено мету реформування міністерств.*

**Ключові слова:** адміністративна реформа, оптимізація, публічна адміністрація, центральні органи виконавчої влади, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Президент України.

**Постановка проблеми.** Успішна діяльність держави пов'язана з ефективним функціонуванням виконавчої влади, створенням оптимальної системи її органів, що здійснюють державне управління. Подальший розвиток і реформування діючої в Україні системи органів виконавчої влади має забезпечити дієвість виконавчої влади, її ефективний вплив на керовані сфери суспільного розвитку країни [1, с. 39].

Найактуальнішою науковою проблемою українського державотворення, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є поліпшення організації та функціонування виконавчої влади. Загальновизнаним є те, що органи виконавчої влади реалізують найважливіші функції держави. З огляду на це теоретичне обґрунтування оптимізації функцій управління – головного чинника ефективного функціонування органів виконавчої влади – має важливе значення і з теоретичного, і з практичного погляду.

Підвищення ефективності та результативності функціонування системи державного управління, уточнення закономірностей розвитку суспільних процесів, а також вирішення проблем реформування систем (інститутів), що забезпечують належний рівень її життєдіяльності, є важливим чинником забезпечення національної безпеки. Саме тому останніми десятиліттями в різних країнах акцентовано на дослідженнях, спрямованих на пошук нових моделей систем державного управління в контексті сучасних процесів глобалізації, врахування специ-

фічних культурно-історичних, суспільно-політичних й економічних особливостей національного розвитку [2, с. 2].

Як відомо, найліпші результати діяльності ієрархічно організаційної соціальної системи зазвичай забезпечуються за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли всі структурні ланки системи підлягають керівному впливу з одного, а не з кількох владних центрів. Натомість встановлена Конституцією України республіканська форма державного правління змішаного, напівпрезидентського типу закономірно пов'язана з так званним дуалізмом виконавчої влади. Він означає, що повноваження вищого суб'єкта виконавчої влади певною мірою поділені між Президентом України і Кабінетом Міністрів [1, с. 40].

**Стан дослідження.** І вітчизняний, і зарубіжний досвід свідчать, що реформування державного управління має бути органічно вбудованим у процеси суспільних перетворень, спрямованих на прогресивний розвиток суспільства. Успіхи країн Центрально-Східної Європи в проведенні адміністративних реформ значною мірою обумовлені чітким розумінням реформ не як самодостатнього процесу, а як забезпечувальної діяльності зі створення адміністративної системи, що спроможна здійснити весь комплекс необхідних суспільних перетворень для досягнення стратегічної мети – вступу до ЄС [3, с. 5–10].

Автори монографії «Реформування державного управління в Україні» [4, с. 67–69] на основі досвіду перших років незалежності України зробили висновок про те, що неможливо кардинально реформувати економіку без суттєвих змін у політичній сфері, насамперед у сфері державного управління. Водночас Я. Гонцяжа і Н. Гнидюк у праці «Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості: Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи?» показують, що цілі, масштаб і послідовність кроків проведення адміністративної реформи мають визначатися кінцевими завданнями і заходами економічної, політичної та соціальної реформ [5, с. 92].

В. Я. Малиновський у авторефераті дисертації «Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади» зазначає, що нерозробленість зазначеної наукової проблеми значною мірою стримує проведення функціональної та структурної реформ системи виконавчої влади, позбавляє політико-управлінську діяльність необхідної організуючої спрямованості та ефективності [6].

Автори монографії «Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи» констатують, що однією з причин затримки реформи публічної адміністрації є недостатня опрацюва-

ність окремих проблем, перманентний пошук оптимальної моделі організації системи державного управління [7, с. 8].

**Мета** статті – на підставі наукових джерел і нормативних актів вітчизняного законодавства окреслити коло проблем та шляхи реформування органів виконавчої влади.

**Виклад основних положень.** Притаманна будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення викликала надмірну багатофункціональність органів виконавчої влади. Недостатній розподіл функцій у цій системі та відсутність чіткого зв'язку між ними доволі часто провокували внутрішній конфлікт інтересів у діяльності багатьох органів виконавчої влади, що відобразалось у перевищенні обсягу державного контролю у сфері своєї діяльності над його доцільністю та ускладненні адміністративних послуг. Діяльність цих адміністративних структур у сфері суспільних відносин зводилася до видачі дозволів і накладення штрафів за невиконання правил, що встановлювалися [2, с. 2].

Наявна в Україні модель виконавчої влади є складним суперечливим явищем із багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками. Апарат державного управління не може забезпечувати суспільні реформи. Перш ніж перейти до розгляду та порівняння наявних пропозицій щодо реформування мережі зазначених органів, потрібно висловити пропозицію урахування вимог принципу децентралізації, зокрема щодо використання поділу (функціональна децентралізація) за основними видами публічних, зокрема адміністративних послуг, що надаються органами. Такий підхід сприятиме увідповідненню правового статусу вітчизняних центральних органів виконавчої влади до сучасних вимог забезпечення адміністративної здатності органів публічних адміністрацій країн – членів ЄС (важливо враховувати також і процес прийняття рішень в ЄС, де реалізація принципу децентралізації отримує додатковий аспект тлумачення, – як принцип децентралізованого прийняття рішень національними публічними адміністраціями). Це сприятиме «відходу» від практики створення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, доцільність якої обумовлюється переважно політичними, а не науково обґрунтованими чинниками. Йдеться зокрема про те, що послуги мають надаватися на такому рівні, де вони найбільш наближені до споживачів цих послуг [1, с. 42].

Відповідно до вимог, які поставлені перед Україною у процесі її вступу до ЄС, найважливішим завданням адміністративної реформи є вдосконалення інституційної та адміністративної спроможності України, реорганізація системи органів виконавчої влади. У 2010 р.

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 09.12.2010 р. започатковано системну реформу державного управління та розпочато реформування вищих органів виконавчої влади. Необхідність реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні, її стратегічні завдання, пріоритети та концептуальні засади визначені в основних чинних документах стратегічного характеру – Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалена 14 квітня 2016 р., серед основних завдань діяльності уряду визначила децентралізацію та реформу публічної адміністрації, підтвердивши незворотність курсу на продовження реалізації цієї важливої реформи.

Проведення адміністративної реформи, метою якої є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному та регіональному рівнях, стала нині одним із короткострокових пріоритетів держави. Її реалізація серед іншого має оптимізувати систему органів виконавчої влади.

Оптимізація центральних органів виконавчої влади – процес приведення їх до стану, який давав би їм можливість найефективніше виконувати свої завдання, функції, зокрема надавати адміністративні послуги [2, с. 3].

В Указі Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» № 1572 від 15.12.1999 р. порушені й інші питання, зокрема:

1) визначено порядок затвердження положень про центральні органи виконавчої влади, структури та граничної чисельності працівників їх центрального апарату, штатного розпису та кошторису;

2) для управління окремими підгалуззями або сферами діяльності, забезпечення здійснення контрольно-наглядових, регулятивних і дозвільно-реєстраційних функцій щодо фізичних і юридичних осіб КМУ в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, надано право створювати урядові органи в складі центрального органу виконавчої влади;

3) встановлено розмежування політичних та адміністративних посад. Посади Прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та міністрів належали до політичних посад [8].

В Указі Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» № 1573 від 15.12.1999 р. визначено

організацію та взаємодію центральних органів виконавчої влади, наданий вичерпний перелік міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, статус яких прирівнювався до державного комітету, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також перелік центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовувалася та координувалася КМУ через відповідних міністрів.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів» № 965 від 13.06.2000 р. діяльність центрального органу виконавчої влади провадилася міністром шляхом формування державної політики у відповідній сфері та контролю за її реалізацією центральним органом виконавчої влади, внесення на розгляд уряду розроблених центральним органом виконавчої влади нормативно-правових актів та погодження проектів нормативно-правових актів цього органу, що підлягають державній реєстрації, внесення пропозицій щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, а за поданням зазначених керівників – їх заступників, визначається порядок обміну інформацією між міністерством і центральним органом виконавчої влади, затверджувалася структура центрального органу виконавчої влади [9].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» № 950 від 18.07.2007 р. прийнято Регламент КМУ, завдяки якому засоби розробки політики та формат політичних документів запроваджені як процедури і стандарти прийняття політичних документів. Аналіз практики свідчить, що урядові рішення мають ухвалюватися на засіданнях КМУ, в яких мають брати участь тільки члени КМУ. Інші особи можуть запрошуватися для розгляду конкретних питань. Загалом засідання КМУ мають бути закритими з метою забезпечення вільного й відвертого обговорення питань. Для розгляду найважливіших для суспільства і держави питань доцільно проводити спеціальні засідання уряду за участю Президента України. Процедура погодження та візування проектів урядових рішень має провадитися за допомогою електронного документообігу, коли кожний учасник має можливість подавати свої зауваження та пропозиції до проекту рішення і бачити зауваження та пропозиції інших [2, с. 5].

До початку проведення адміністративної реформи до системи вищих органів виконавчої влади належали органи різних організаційних форм: міністерства, державні комітети, державні комісії, служби, інспекції, фонди, адміністрації.

Багатоманітність форм центральних органів виконавчої влади не була достатньо обґрунтованою, окремі органи поєднували функції, несумісні з погляду належного врядування (формування політики, нормативно-правове регулювання, контроль), існували органи, які не виконували функцій державного управління, але мали статус вищих органів виконавчої влади. Зазначене, а також невідповідність інституційної структури державного управління рівню розвитку суспільних відносин, потребам громадян, бізнесу, національним інтересам України, наявність нерегульованого конфлікту інтересів і на рівні окремих державних службовців, і на рівні інституцій, низька якість, доступність та прозорість надання адміністративних послуг, слугувало поштовхом до реформи системи вищих органів виконавчої влади.

В основі вдосконалення структури органів виконавчої влади була ідея реорганізації виконавчих органів за функціональною ознакою та ідея ієрархічності центральних органів виконавчої влади. Для початку виділено чотири типи функцій: формування політики та нормативно-правове регулювання, контроль та нагляд, управління державним майном, надання адміністративних послуг.

Реформа передбачає також оптимізацію кількості державних службовців та ієрархічне підпорядкування міністерствам служб, агентств та інспекцій. Започаткована реформа передбачає такі складові:

- стандартизація і регламентація. Запровадження стандартів якості та доступності державних послуг, впровадження процедур контролю та оцінки діяльності органів виконавчої влади, розробка і впровадження адміністративних процедур;

- протидія корупції. Ґрунтується на прийнятті антикорупційних нормативно-правових актів, запровадженні антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів, розробці антикорупційних регіональних програм, детальній регламентації процедур взаємовідносин державних службовців із фізичними та юридичними особами;

- удосконалення взаємодії органів виконавчої влади і суспільства. Передбачається впровадження механізмів публічного обговорення значущих рішень, взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства, підвищення відкритості діяльності органів державної влади. Участь представників громадянського суспільства у процесі підготовки та прийняття державними органами рішень із подальшим здійсненням моніторингу [10, с. 7].

Кабінет Міністрів України 27 грудня 2017 року затвердив Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади,

що містить загальну рамку реформи. У документі зазначається, що раніше робота з реформування центральних органів виконавчої влади, головно, зосереджувалася на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень. Але, переконані в уряді, реформування міністерств доцільно проводити комплексно та послідовно. Це не може бути виокремлено з-поміж інших питань реформування державного управління та оптимізації системи органів виконавчої влади загалом [11].

Прийняття такого рішення обумовлено необхідністю посилення інституційної спроможності міністерств щодо стратегічного планування та формування державної політики на основі її ґрунтовного аналізу, забезпечення максимальної ефективності та результативності діяльності центральних органів виконавчої влади з підготовки та реалізації головних національних реформ, наближення організації системи таких органів до європейських стандартів та кращих європейських практик.

Нагадуємо, що зазначене рішення прийнято в межах реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474 від 24.06.2016 р. [12].

Із моменту схвалення Стратегії робота з реформування центральних органів виконавчої влади, головно, зосереджувалася на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень.

Із цією метою в рамках реалізації Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 905 від 11.11.2016 р., провадилися заходи щодо утворення у визначених Кабінетом Міністрів України міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України відповідних структурних підрозділів (директоратів та генеральних департаментів).

Питання реформування міністерств також пов'язано зі завданнями Стратегії щодо скорочення загальної кількості працівників центральних органів виконавчої влади щороку не менш як на 2,5 відсотка чисельності працівників таких органів станом на 1 січня 2016 р., оновлення персоналу, зокрема шляхом відбору фахівців із питань реформ, а також забезпечення надало конкурентоспроможного рівня оплати праці для всіх державних службовців.

У 2017 році почалася реформа десяти пілотних міністерств першої хвилі. Мета реформи – перетворити міністерства на потужні

аналітичні центри з формування політики. Восени почалися конкурси на посади фахівців із питань реформ, які відбуваються за оновленою конкурсною процедурою [13]. Мета реформування міністерств – посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах, реалізацію якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, а також за потреби розмежування функцій з формування та реалізації державної політики. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності функціонування всієї системи центральних органів виконавчої влади.

Реалізація Концепції дасть змогу залучити на посади державної служби кваліфікованих фахівців, які зможуть на високому рівні та ефективно виконувати завдання з підготовки та реалізації головних національних реформ, впливати на тенденції і розвиток державної служби, запровадити аналіз державної політики та стратегічне планування у діяльність міністерств [12].

**Висновки.** Аналіз сучасного стану переконливо свідчить про наявні проблеми та необхідність суттєвого реформування органів виконавчої влади в Україні. Позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи державного управління, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їх життєвого рівня. Недостатнє правове забезпечення, законодавча невизначеність щодо відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб, відсутність механізму взаємодії та колективної роботи, ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатнє фінансове забезпечення, мала інформованість населення – це ще не весь перелік проблем, що заважають створити ефективне державне управління [2, с. 9].

Реформування державного управління має перетворювати систему центральних органів виконавчої влади на керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом і переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства. Саме такий необхідний інструментарій має застосовуватися за призначенням і на довгострокову перспективу. Він здатний підвищити ефективність державного управління та суттєво зменшити використання коштів державного бюджету на утримання державного апарату.

---

1. Авер'янов В., Дерещ В., Пухтецька А. Організація виконавчої влади потребує реформування. *Право України*. 2009. № 12. С. 39–46.



2. Западинчук О. В. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. С. 1–10. URL: <http://academy.gov.ua>
3. Аналітично-інформаційне забезпечення проблем реформування органів виконавчої влади та підвищення ефективності механізмів державного управління (світовий та вітчизняний досвід): Звіт про другий етап НДР / наук. кер. В. Д. Бакуменко. К., 2004. С. 5–10.
4. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / наук. кер. В. В. Цветков. К.: Оріяни, 1998. 364 с.
5. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості: Як знайти конструктивний шлях для реалізації осн. компонентів адмін. реформи? / Центр економічного розвитку. К.: Міленіум, 2002. С. 92.
6. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. політ. наук: 23.00.02 / Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. Чернівці, 2002. 24 с.
7. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за ред. Н. Р. Нижник та Н. Т. Гончарук. К.: Моноліт, 2009. С. 10.
8. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Про затвердження порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2000 р. № 965. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>
10. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник*. 2012. Вип. 9 «Демократичне врядування». С. 1–9.
11. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади від 27 грудня 2017 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2384568-kabmin-opriludniv-koscerciu-reformi-vikonavcoi-vladi.html>.
12. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів від 24 червня 2016 р. № 474. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-optimiz>
13. Реформа десяти министерств завершиться до середини 2018 года. URL: <https://ua.censor.net.ua/n3043436>

**Yosyfovych D. I., Andrusyshyn R. M. Problems of reforming executive bodies in Ukraine**

*The article analyzes the peculiarities of organization, functioning of the system of executive power bodies and the state of implementation of their main functions of state administration. The conceptual bases of modernization of the role, functions of the state and executive power in the conditions of the transformation period are revealed. It is indicated that optimization of central executive bodies is a process of bringing them to a position that would enable them to perform*

*their tasks most efficiently, in particular, to provide administrative services. The purpose of the ministries reformation is to strengthen the institutional capacity of the ministries to formulate the state policy in the areas defined by the Cabinet of Ministers of Ukraine, the implementation of which is entrusted to the Cabinet of Ministers of Ukraine by the Constitution and laws of Ukraine, as well as, if necessary, the delimitation of functions in the formation and implementation of state policy.*

**Key words:** *administrative reform, optimization, public administration, central executive authorities, Cabinet of Ministers of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine.*

*Стаття надійшла 17 грудня 2018 р.*

УДК 342.95(477)

**Д. І. Йосифович,  
В. М. Братковський**

## **АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ КЕРІВНИКІВ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЗА НЕЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПОВІЩЕННЯ ВІЙСЬКОВОЗОБОВ'ЯЗАНИХ ПРАЦІВНИКІВ ПРО ЇХ ВИКЛИК У ВІЙСЬКОВІ КОМІСАРІАТИ В ПРОЦЕСІ МОБІЛІЗАЦІЇ**

*Розглянуто проблемні питання притягнення керівників підприємств, установ та організацій до адміністративної відповідальності за незабезпечення оповіщення військовозобов'язаних працівників про їх виклик у військові комісаріати в процесі оголошеної мобілізації.*

*Доведено, що в Україні немає єдиної судової практики вирішення порушеного питання. Запропоновано вважати, що у період оголошеної мобілізації за невиконання законодавчо закріплених обов'язків, які визначені у Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», адміністративна відповідальність для керівників підприємств, установ та організацій повинна наставати виключно за ст. 210-1 «Порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію» Кодексу України про адміністративні правопорушення.*

**Ключові слова:** *мобілізація, адміністративна відповідальність, керівник юридичної особи, адміністративне стягнення, військовий комісаріат, військовий обов'язок.*

**Постановка проблеми.** Для виконання мобілізаційних планів з набору військовозобов'язаних на військову службу в процесі