УДК [354:328.13](477)

Карнаух Т.И.,
аспирант кафедры европейской интеграции и права
Львовского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины (Украина, Львов)

ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОЙ РЕФОРМЫ КАБИНЕТОМ МИНИСТРОВ УКРАИНЫ

В статье предложено авторское видение эффективности деятельности Кабинета Министров Украины. Исследованы преимущества и недостатки внедрения системы реформ в современном обществе. Определены возможные перспективы деятельности органа исполнительной власти, направленной на модернизацию страны.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, Кабинет Министров Украины, Министерство юстиции Украины, управления юстиции, территориальные органы, модернизация, системная модернизация, государственная политика.

Системное реформирование предполагает построение деятельности на основополагающих началах развития всех сфер реализации государственной политики. В условиях усиления влияния внутренних и внешних вызовов возрастает значение системы управления государственными финансами как фундаментальной составляющей для развития других сфер. Важность дальнейшего повышения эффективности системы управления обусловлена необходимостью постоянного общественного развития, соответствующего изменениям внешней и внутренней среды в Украине. Развитие указанной системы требует не только совершенствования работы центральных органов исполнительной власти (ЦОИВ), но и усиления диалога и сотрудничества Кабинета Министров Украины (КМУ) с общественностью. Для дальнейшего повышения эффективности ее функционирования путем усовершенствования нормативно-правового регулирования комплекса ее составляющих и углубления координации деятельности органов государственной

власти, осуществляющих государственную политику, возникает необходимость в определении направлений развития системы управления.

— Основу общественных отношений, — считает В.Д. Бакуменко, — составляет разнообразная деятельность людей, объединенных в организации, учреждения и предприятия. Регулирование этих отношений является одной из основных функций государства и осуществляется в ее специфической форме деятельности — государственном управлении. Выдающемуся философу древности Платону принадлежит выражение: "Как видим, ее государство создают наши потребности". На согласование и удовлетворение потребностей различных слоев и групп общества и направлено государственное управление [1, с. 7]. По мнению А.В. Березы, КМУ остается единственным органом, результаты управления которого зависят от слаженной работы таких рычагов, как выработка политики, бюджетный процесс, управление в рамках соответствующей политико-административной культуры [2, с. 112]. Некоторые исследователи считают, что условия глобализации требуют новых подходов к формированию системы органов исполнительной власти и их деятельности, а трансформация государственного управления в Украине ставит стратегической задачей реформирование системы этих органов таким образом, чтобы их деятельность была направлена на обеспечение прав, свобод человека и гражданина, на выполнение поставленных задач в интересах человека [10, с. 4].

Вопросам значения целей в государственно-управленческой деятельности, методов их доведения до каждого управленческого звена и эффективности обратной связи исследователи уделяли должное внимание. Эффективность реализации реформ существенно определяема категорией доверия к ним граждан. Поэтому очень важно, чтобы каждый человек осознал для себя необходимость изменений и направлений развития государства. Чем качественней система доведения стратегической цели к служащим, тем лучший эффект можно получить от реализации запланированных изменений. Проблема заключается не в количестве средств, которые мы можем использовать для запланированных изменений, которых, как всегда, будет не хватать. Речь идет о поиске других путей для понимания запланированных изменений, предупреждения на первых этапах планирования реформ возможных неудач и предоставления предложений относительно возможных преобразований через устоявшиеся в обществе системы взаимоотношений по поводу тех или иных вопросов. Естественно, что только один орган власти не сможет обеспечить системность внедрения реформ. Необходима действующая система властной вертикали, которая сможет осуществлять свою деятельность, сознавая значение запланированных изменений и своих действий. Очень важно в понимании государственной политики Украины единства всех элементов государственного механизма.

Исходя из определенной проблемы необходимо исследование деятельности КМУ в направлении реализации системы реформ, направленных на модернизацию страны, а именно методов доведения стратегической цели развития страны до каждого человека в частности, что имеет своим следствием достижение единого понимания государственной политики.

Реализация системной модернизации возлагается законодательством на КМУ как высший орган в системе органов исполнительной власти. Он осуществляет исполнительную власть непосредственно и через министерства, другие ЦОИВ, Совет министров Автономной Республики Крым (АРК) и местные государственные администрации. Деятельность властного органа направлена на обеспечение интересов украинского народа путем выполнения Конституции и законов Украины, актов Президента Украины, а также Программы деятельности КМУ, одобренной Верховной Радой Украины, на решение вопросов государственного управления в сферах экономики и финансов; социальной политики, здравоохранения, образования, науки, культуры,

спорта, туризма, охраны окружающей среды и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; правовой политики, законности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина; внешней политики; национальной безопасности и обороноспособности; совершенствования государственного управления [8].

С целью внедрения запланированных изменений КМУ направляет и координирует работу министерств и других ЦОИВ, которые обеспечивают проведение государственной политики в соответствующих сферах общественной и государственной жизни, исполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины, соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Министерства и другие ЦОИВ подотчетны и подконтрольны ему. Вопросы деятельности министерств в КМУ представляют соответствующие министры. Деятельность ЦОИВ, руководители которых не входят в состав КМУ, направляется и координируется министрами. Вопросы деятельности таких ЦОИВ представляют в КМУ соответствующие министры, к сфере направления и координации которых принадлежат эти органы. КМУ направляет и координирует деятельность Совета министров АРК по выполнению Конституции и законов Украины, актов Президента Украины и актов КМУ на территории АРК. Он устанавливает порядок участия Совета министров АРК и подведомственных ему органов в выполнении общегосударственных программ, других мероприятий общегосударственного значения. КМУ направляет и координирует деятельность местных государственных администраций по выполнению Конституции и законов Украины, актов Президента Украины, актов КМУ, органов исполнительной власти высшего уровня, осуществлению на соответствующей территории других предоставленных местным государственным администрациям полномочий.

В данном аспекте важно отметить, что КМУ направляет деятельность органов исполнительной власти на: содействие эффективному функционированию и развитию местного самоуправления; соблюдение определенных законом прав органов местного самоуправления; обеспечение взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления в решении вопросов местного значения, в том числе экономического, социального и культурного развития соответствующих административно-территориальных единиц [3].

Систему ЦОИВ составляют министерства Украины (министерства) и другие ЦОИВ. Структура ЦОИВ является составляющей системы органов исполнительной власти, высшим органом которой является КМУ. В результате реформирования ЦОИВ в Украине образовано 74 органа исполнительной власти: 17 министерств, 52 ЦОИВ и 5 ЦОИВ со специальным статусом. Данное реформирования осуществлено с целью оптимизации системы ЦОИВ, устранения дублирования их полномочий, обеспечения сокращения численности управленческого аппарата и расходов на его содержание, повышения эффективности государственного управления и согласно п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституции Украины. Министерства обеспечивают формирование и реализуют государственную политику в одной или нескольких сферах, другие ЦОИВ выполняют отдельные функции по реализации государственной политики. Полномочия министерств, других ЦОИВ распространяются на всю территорию государства. Министерства, другие ЦОИВ в своей деятельности руководствуются Конституцией Украины, законами Украины, актами и поручениями Президента Украины, ежегодным Посланием Президента Украины к Верховной Раде Украины о внутреннем и внешнем положении Украины, актами КМУ, другими актами законодательства Украины. Министерство является ЦОИВ, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в одной или нескольких определенных Президентом Украины сферах, проведение которой возложено на КМУ Конституцией и законами Украины. Министерство возглавляет министр Украины

(министр), который является членом КМУ. Территориальные органы министерства могут образовываться в АРК, областях, городах Киеве и Севастополе, районах, районах в городах, городах областного, республиканского (АРК) значения и как межрегиональные (полномочия которых распространяются на несколько административно-территориальных единиц) территориальные органы (в случае их образования). ЦОИВ образуются для выполнения отдельных функций по реализации государственной политики как службы, агентства, инспекции. Деятельность ЦОИВ направляется и координируется КМУ через соответствующих министров согласно законодательству [9].

Исполнительную власть в областях и районах, городах Киеве и Севастополе осуществляют местные государственные администрации. Местная государственная администрация является местным органом исполнительной власти и входит в систему органов исполнительной власти. Местная государственная администрация в пределах своих полномочий осуществляет исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы, а также реализует полномочия, делегированные ей соответствующим советом. Особенности осуществления исполнительной власти в городах Киеве и Севастополе определяются отдельными законами Украины. Местные государственные администрации в своей деятельности руководствуются Конституцией Украины, законами Украины, актами Президента Украины, ежегодным Посланием Президента Украины к Верховной Раде Украины о внутреннем и внешнем положении Украины, актами КМУ, органов исполнительной власти высшего уровня, а районные государственные администрации в АРК – также решениями и постановлениями Верховной Рады АРК, решениями Совета министров АРК, принятыми в пределах их полномочий [4].

Стоит отметить, что возможность обеспечения системности запланированных реформ возможна лишь при эффективном взаимодействии всех звеньев властной вертикали, деятельность которых финансируется за счет средств государственного бюджета Украины. Важное значение для развития указанной системы имеет углубление диалога между государством и обществом путем упрощения доступа граждан к информации по вопросам бюджета. Развитие системы управления государственными финансами как одно из многих направлений реализации государственной политики осуществляется в рамках Программы экономических реформ на 2010–2014 годы "Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство" как основополагающего документа по развитию государства. Указанное обусловлено также необходимостью обеспечения устойчивости и согласованности реализации государственной политики [5]. Финансовая система не сможет ресурсно обеспечить преобразования, которые не воспринимаются обществом.

Система доведения стратегических целей развития страны до общественности возможна через надлежащее координирование системы реализации правовой политики в Украине. Главный орган в системе ЦОИВ по формированию и обеспечению реализации государственной правовой политики – Министерство юстиции Украины (Минюст Украины), который, в свою очередь, является ЦОИВ, деятельность которого направляется и координируется КМУ. Минюст Украины: координирует деятельность министерств, других ЦОИВ, Совета министров АРК, министерств и других органов исполнительной власти АРК, местных государственных администраций, а также государственных предприятий, учреждений, организаций и государственных хозяйственных объединений, учебных заведений по вопросам правового образования населения, проверяет состояние их деятельности по указанным вопросам и оказывает им необходимую методическую помощь; дает разъяснения по вопросам, связанным с его деятельностью, территориальных органов, предприятий, учреждений и организаций, что принадлежат к сфере управления

министерства. Минюст Украины с целью организации своей деятельности: контролирует деятельность своих территориальных органов, осуществляет в пределах полномочий вместе с соответствующими ЦОИВ контроль за использованием государственных средств, предусмотренных для реализации проектов, выполнения программ, в том числе международных.

Минюст Украины имеет право: привлекать специалистов центральных и местных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций (по согласованию с их руководителями), ученых, представителей институтов гражданского общества (по согласию) к рассмотрению вопросов, что относятся к компетенции министерства; получать в установленном законодательством порядке безвозмездно от министерств, других центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления необходимые для выполнения возложенных задач информацию, документы и материалы, в том числе от органов статистики — статистические данные. Минюст Украины осуществляет свои полномочия непосредственно и через образованные в установленном порядке главные управления юстиции Минюста Украины в АРК, в областях, городах Киеве и Севастополе, а также районные, районные в городах, городские (городов областного значения), межрайонные управления юстиции. При выполнении возложенных на него задач взаимодействует с другими органами государственной власти, вспомогательными органами и службами, образованными Президентом Украины, с органами местного самоуправления, объединениями граждан, соответствующими органами иностранных государств и международных организаций, а также предприятиями, учреждениями и организациями [7].

Главные управления юстиции Минюста Украины в АРК, в областях, городах Киеве и Севастополе (главное управление юстиции) подчиняются Минюсту Украины и являются его территориальными органами. На них возлагается реализация государственной правовой политики. Главное управление юстиции координирует деятельность территориальных органов министерств, других ЦОИВ, органов исполнительной власти АРК, местных государственных администраций, а также государственных предприятий, учреждений, организаций и государственных хозяйственных объединений, учебных заведений по вопросам правового образования населения, проверяет состояние их деятельности по указанным вопросам, оказывает им необходимую методическую помощь, консультирует их по вопросам подготовки учебно-тематических планов, программ, пособий, определения форм и методов правового обучения, дает рекомендации по его совершенствованию; участвует в проведении семинаров, конференций, олимпиад, конкурсов и других учебно-методических мероприятий, осуществляет через средства массовой информации информирование населения по вопросам государства и права, защиты прав и основных свобод человека, законодательства и деятельности подведомственных органов и учреждений юстиции; участвует в разработке и распространении методических материалов в сфере защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Главное управление юстиции с целью организации своей деятельности: организует работу по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров подведомственных органов и учреждений юстиции, организует профессиональное обучение, стажировку работников учреждений и структурных подразделений, обобщает практику работы с кадрами и готовит отчеты по этим вопросам; осуществляет контроль и координацию деятельности начальников районных, районных в городах, городских (городов областного значения), горрайонных, межрайонных управлений юстиции; организует работу с кадрами в аппарате главного управления юстиции, в районных, районных в городах, городских (городов областного значения), горрайонных, межрайонных управлениях юстиции, структурных подразделениях.

Главное управление юстиции имеет право привлекать к выполнению отдельных работ, участию в изучении отдельных вопросов ученых и специалистов, специалистов органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций (по согласованию с их руководителями), представителей институтов гражданского общества к вопросам, относящимся к его компетенции; получать в установленном порядке информацию, документы и материалы от государственных органов и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности и их должностных лиц; созывать совещания, создавать консультативные, совещательные и другие вспомогательные органы и службы (советы, комиссии, коллегии, рабочие группы и т.д.) для содействия осуществлению возложенных на него задач, участвовать в разработке предложений по подготовке юридических кадров, осуществлять проверки в районных, районных в городах, городских (городов областного значения), горрайонных, межрайонных управлениях юстиции и подведомственных органах и учреждениях юстиции. Главное управление юстиции осуществляет свои полномочия как непосредственно, так и через образованные в установленном порядке районные, районные в городах, городские (городов областного значения), межрайонные управления юстиции. Главное управление юстиции взаимодействует с территориальными органами министерств и других ЦОИВ, органами исполнительной власти АРК, местными государственными администрациями, органами местного самоуправления, а также предприятиями, учреждениями, организациями на соответствующей территории по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Районные, районные в городах, городские (городов областного значения), межрайонные управления юстиции (управление юстиции) являются территориальными органами Минюста Украины и подчиняются главным управлениям юстиции. Управления юстиции осуществляют реализацию государственной правовой политики. Управление юстиции в соответствии с вопросами, отнесенными к его компетенции: участвует в развитии системы правовой информации; координирует деятельность территориальных органов министерств, других ЦОИВ, органов исполнительной власти АРК, местных государственных администраций, а также государственных предприятий, учреждений, организаций и государственных хозяйственных объединений, учебных заведений по вопросам правового образования населения, проверяет состояние их деятельности по указанным вопросам, оказывает им необходимую методическую помощь, консультирует их по вопросам подготовки учебно-тематических планов, программ, пособий, определения форм и методов правового обучения, дает рекомендации по его совершенствованию; участвует в проведении семинаров, конференций, олимпиад, конкурсов и других учебно-методических мероприятий, осуществляет через средства массовой информации информирование населения по вопросам государства и права, защиты прав и основных свобод человека, действующего законодательства и деятельности подведомственных органов и учреждений юстиции. Управление юстиции с целью организации своей деятельности организовывает работу по подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников аппарата управления юстиции.

Управление юстиции вправе: привлекать ученых и специалистов, специалистов органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций (по согласованию с их руководителями), представителей институтов гражданского общества к выполнению отдельных работ, участию в изучении отдельных вопросов, относящихся к его компетенции; получать в установленном законодательством порядке информацию, документы и материалы от государственных органов и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности и их должностных

лиц; созвать и проводить совещания по вопросам, относящимся к его компетенции. Управление юстиции взаимодействует с территориальными органами министерств и других ЦОИВ, органами исполнительной власти АРК, местными государственными администрациями, органами местного самоуправления, а также предприятиями, учреждениями, организациями на соответствующей территории по вопросам, отнесенным к его компетенции [6].

От надлежащей системы координации Минюстом Украины реализации правовой политики государства, через систему созданных территориальных органов управлений юстиции можно обеспечить доведение стратегической цели развития страны до общественности. Таким образом, учитывая, что действующая система органов власти взаимодействует между собой на уровне горизонтальных взаимосвязей, позволяющих добиться общего понимания стратегической цели развития страны и запланированных изменений. Естественно, что затрачивать дополнительные ресурсы в данном случае не требуется, ведь система территориальных органов и Минюст Украины финансируется за счет государственного бюджета Украины.

Следует отметить, что только слаженная работа всей вертикали сможет обеспечить эффективность деятельности КМУ и системы реализации запланированных изменений. Недостаток внедрения системы реформ – их ограничения финансовым ресурсом, использование которого может не дать ожидаемых результатов, если до общественности не будут доведены стратегические цели развития страны и не будет обеспечено восприятие в обществе запланированных изменений. Преимуществом является то, что в Украине действует система территориальных органов, которые благодаря системе горизонтальных взаимоотношений смогут обеспечить восприятие стратегических целей развития страны. В данном случае необходима последовательная работа Минюста Украины в реализации правовой политики государства.

Таким образом, основными направлениями развития системы государственного управления являются: расширение полномочий Минюста Украины как главного органа в сестеме ЦОИВ с обеспечения осуществления контроля за реализацией государственной правовой политики; определение стратегических целей развития государства с учетом возможностей бюджета, а также обеспечение прозрачности, предсказуемости и последовательности государственной правовой политики.

Перспективы последующих исследований в таком аспекте обусловлены реализацией системной модернизации в Украине. Продолжение исследования в данном направлении будет касаться анализа системы контроля за реализацией правовой политики в Украине.

Библиографический список

1. Бакуменко В.Д. Принятие решений в государственном управлении / Учебное пособие в 2 ч. В.Д. Бакуменко. Ч. 1 Теоретико-методологические основы. К.: ВАЦ АМУ, 2010. 276 с.

2. Береза А.В. Реформирование публичной власти: современные концепции и политическая практика / Монография. К.: Логос, 2012. 360 с.

3. О Кабинете Министров Украины: Закон Украины от 7 октября 2010 г. № 2591-VI: в ред. Закона Украины от 6 ноября 2012 г. № 5477-VI // Официальный вестник Украины. 2012. № 91, ст. 3668. С. 13–14.

4. О местных государственных администрациях: Закон Украины от 9 апреля 1999 г. № 586-XIV: в ред. Закона Украины от 6 ноября 2012 г. № 5477-VI // Официальный вестник Украины. 2012. № 91, ст. 3668. С. 13–14.

5. Об одобрении Концепции развития системы управления государственными финансами: распоряжение Кабинета Министров Украины от 3 сентября 2012 г. № 633-р // Официальный вестник Украины. 2012. № 67, ст. 2752. С. 61–65.

6. Об утверждении положений о территориальных органах Министерства юстиции Украины: приказ Министерства юстиции Украины от 23 июня 2011 г. № 1707/5 зарегистрирован в Министерстве юстиции

Украины от 23 июня 2011 г. № 759/19497: в ред. приказа Министерства юстиции Украины от 27 декабря 2012 г. № 1972/5 зарегистрированого в Министерстве юстиции Украины от 2 января 2013 г. № 5/22537 // Официальный вестник Украины. 2013. № 3, ст. 94. С. 154 — 155.

7. Об утверждении Положения о Министерстве юстиции Украины: Указ Президента Украины от 6 апреля 2011 г. № 395/2011: в ред. Указа Президента Украины от 1 июня 2012 г. № 374/2012 // Официальный вестник Украины. 2012. № 43, ст. 1657. С. 9 — 10.

8. Об утверждении Регламента Кабинета Министров Украины: Постановление Кабинета Министров Украины от 18 июля 2007 г. № 950: в ред. Постановления Кабинета Министров Украины от 21 ноября 2012 г. № 1065 // Официальный вестник Украины. 2012. № 89, ст. 3606. С. 411 — 412.

9. О центральных органах исполнительной власти: Закон Украины от 17 марта 2011 г. № 3166-VI: в ред. Закона Украины от 05 июля 2012 г. № 5067-VI // Официальный вестник Украины. 2012. № 63, ст. 2565. С. 17 — 50 .

10. Система органов исполнительной власти: правовые проблемы совершенствования организации и деятельности / Научный доклад. Национальная академия наук Украины. Институт государства и права им. В.М. Корецкого. Под общ. ред. О.Ф. Андрийко. К., 2011. 56 с.

Karnaukh T.I., e-mail: karnaukht@mail.ru
postgraduate student of the department of European integration and the rights of Lvov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine, Lvov).

PROVIDING THE REALIZATION OF SYSTEM REFORM BY THE CABINET OF UKRAINE

In the article the author's vision of effectiveness of the Cabinet's activities of Ukraine is offered. Advantages and disadvantages of the introduction of reforms system in modern society are examined. Possible perspectives of the executive authority activities that aim at modernization of the country are defined.

Key words: executive authority bodies, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, Department of Justice, territorial authorities, modernization, system modernization, state policy.