

Документ 810/98, поточна редакція — Редакція від 28.05.2006, підстава -
[340/2006](#)



У К А З
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

**Про заходи щодо впровадження Концепції
адміністративної реформи в Україні**

{ Із змінами, внесеними згідно з Указами Президента
N [1000/98](#) від 10.09.98
N [1048/98](#) від 21.09.98
N [5/99](#) від 09.01.99
N [1588/99](#) від 18.12.99
N 538/2001 ([538/2001](#)) від 21.07.2001
N 340/2006 ([340/2006](#)) від 03.05.2006 }

З метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України ([254к/96-ВР](#)) демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина п о с т а н о в л я ю:

1. Покласти в основу здійснення реформування системи державного управління основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи.

{ Частина друга статті 1 втратила чинність на підставі Указу Президента N 340/2006 ([340/2006](#)) від 03.05.2006 }

2. (Частина перша статті 2 втратила чинність на підставі Указу Президента N 538/2001([538/2001](#)) від 21.07.2001)

(Частина друга статті 2 втратила чинність на підставі Указу Президента N 538/2001([538/2001](#)) від 21.07.2001)

С.Тігіпку, Є.Кушнарьову внести до 15 вересня цього року на затвердження Президентіві України план першочергових заходів щодо проведення адміністративної реформи, виходячи з основних положень Концепції.

3. Кабінету Міністрів України:

утворити робочу групу з проведення реформи центральних органів виконавчої влади, підпорядкувавши її Віце-прем'єр-міністрові України С.Тігіпку;

внести у двотижневий строк на затвердження Президентові України проект Положення про робочу групу з проведення реформи центральних органів виконавчої влади та забезпечити розміщення і технічне оснащення цієї робочої групи;

вирішити питання щодо фінансування робіт з проведення адміністративної реформи в Україні.

4. Є. Кушнарьову утворити робочу групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби та подати на затвердження Президентові України проект Положення про цю робочу групу.

(Стаття 4 в редакції Указу Президента N [1000/98](#) від 10.09.98)

Президент України

Л.КУЧМА

м. Київ, 22 липня 1998 року
N 810/98

ДЕРЖАВНА КОМІСІЯ З ПРОВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

КОНЦЕПЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

І. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління. Необхідність формування нової системи державного управління як інструменту подолання кризи в Україні до останнього часу недооцінювалась.

Нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи.

Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого - у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинutoї, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народowi, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народowi, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань:

формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;

формування сучасної системи місцевого самоврядування;

запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;

організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;

запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Адміністративна реформа має здійснюватись у кількох напрямках. Перший - це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Другий - це формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій - це кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий - це зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий - це наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Реформування організаційних структур виконавчої влади є найбільш складною проблемою адміністративної реформи в Україні. Після проголошення державної незалежності в Україні обсяги управлінської діяльності зросли у деяких сферах у 20-30 разів, а окремі з них (оборона, зовнішня політика) були утворені заново. Тому характерний для радянських часів метод реформування апарату управління шляхом його скорочення сьогодні не можна розглядати як ефективний. Тут потрібен системний підхід, який дозволяє

визначати оптимальні для потреб України кількість та структуру органів виконавчої влади.

Як відомо, у ході системних перетворень Україна зіткнулася з проблемами організації виконавчої влади нового типу. Існуюча структура уряду України є однією із перепон на шляху до економічного зростання. Міністерства не змогли виробити і реалізувати ефективну політику, щоб зменшити масштаби тіньової економіки, запобігти погіршенню стандартів у сфері охорони здоров'я та освіти, збільшенню нерівності у розвитку регіонів і зубожінню значної частини населення. Державна служба є неефективною, бо вона ще не повністю трансформована в інституцію, що забезпечує реалізацію державної політики.

Визначені у Концепції заходи реформування ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення мають такі:

пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;

незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України;

здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління;

відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені;

запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами;

принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади.

Реформування державної служби в Україні покликано забезпечити підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління. У ході адміністративної реформи необхідно законодавчо унормувати інститут служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби).

Виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг. Держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства в змозі гарантувати і неможливо знайти на ринку послуг. Вона постійно

прагне дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям. Цей процес має ґрунтуватися на тому, що:

1) надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання;

2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства;

3) управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір - чи користуватися цією послугою, чи ні;

4) управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги.

Адміністративна реформа розрахована на відносно тривалий період її реалізації і включає три етапи.

У ході підготовчого етапу реформи мають бути розроблені та офіційно схвалені Концепція адміністративної реформи та Програма здійснення адміністративної реформи. На цьому етапі розв'язуються першочергові питання, пов'язані з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління.

На другому етапі запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління.

На третьому етапі поглиблюються трансформаційні процеси, формуються нові інститути, організаційні структури та інструменти державного управління.

На всіх етапах реформи вживаються заходи щодо її законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення, зміцнення та оновлення нових фінансово-економічних основ державного управління.

II. СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ *

* Органи виконавчої влади в Автономній Республіці Крим входять в єдину систему органів виконавчої влади України, мають особливості, що визначаються спеціальним законодавством

України, і в цій Концепції окремо не розглядаються.

1. Кабінет Міністрів України - вищий орган в системі органів виконавчої влади

Кабінет Міністрів України, як уряд, очолює систему органів виконавчої влади, спрямовує і координує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади.

Стратегічною метою реформування Кабінету Міністрів України є забезпечення максимально повного й точного втілення в життя конституційного статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади України. Згідно з цим Кабінет Міністрів повинен стати центром державного управління, ефективність роботи якого ґрунтується на підтримці парламенту та Президента України. Він є відповідальним перед Президентом України, підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85 і 87 Конституції України ([254к/96-ВР](#)).

Концептуальною основою реформування уряду має бути законодавче визначення таких основоположних напрямів його діяльності, як:

вироблення стратегічного курсу виконавчої влади щодо здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, спрямованої на розвиток громадянського суспільства;

розроблення проектів законодавчих актів та підзаконної нормативно-правової бази на виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

ефективне управління державними фінансами та державним майном і контроль за їх використанням;

спрямування і координація діяльності органів виконавчої влади та її орієнтація переважно на забезпечення прав і свобод громадян та надання їм державних (управлінських) послуг. (Управлінські послуги визначаються як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян - зокрема реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо)

* * *

Підтвердженню статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади відповідатиме законодавче впровадження принципу, за яким в цій системі не може бути органів, які б не були безпосередньо чи опосередковано підпорядковані уряду. Згідно з цим в межах конституційно визначеного статусу Кабінету Міністрів його повноваження мають поширюватися на всі ланки системи органів виконавчої влади. Правовий статус центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) та їх взаємовідносини з урядом повинні регулюватися законами, що визначають повноваження і порядок діяльності цих органів.

В межах встановленого Конституцією і законами України правового статусу Кабінету Міністрів актами Президента України згідно з п. 10 статті 116 Конституції України можуть визначатися конкретні функції уряду, а відповідно до частини третьої ст. 113 Конституції України можуть також вирішуватись інші питання щодо пріоритетів в діяльності Кабінету Міністрів України.

При практичному запровадженні зазначеного статусу Кабінету Міністрів слід враховувати те, що згідно з Конституцією Президент України хоч і не є главою виконавчої влади чи уряду, проте має значні компетенційні преференції щодо виконавчої гілки державної влади. Ключовими серед них є повноваження з питань формування та зміни персонального складу Кабінету Міністрів України, утворення, реорганізації та ліквідації міністерств, інших ЦОВВ, призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів, а також скасування актів уряду.

Для забезпечення більш конструктивної участі Кабінету Міністрів у сприянні здійсненню окремих повноважень Президента України доцільно, зокрема, надати Прем'єр-міністрові право на подання Президентові пропозицій не тільки щодо призначення, а й щодо звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України, а також на подання аналогічних пропозицій щодо вирішення усіх інших, віднесених Конституцією України до відання Президента, кадрових питань в органах виконавчої влади. Згідно з Конституцією України реалізація Прем'єр-міністром зазначених прав не означає покладення на Президента України додаткових обов'язків щодо розгляду відповідних пропозицій.

Важливою умовою реалізації конституційного статусу Кабінету Міністрів є забезпечення гармонійних відносин уряду з Адміністрацією Президента. Доцільно законодавчо встановити, що у відносинах служб Кабінету Міністрів з Адміністрацією Президента, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, утвореними Президентом, беруть участь посадові особи апарату Кабінету Міністрів.

Для ефективного здійснення Кабінетом Міністрів України функцій, пов'язаних з керівництвом підвідомчими органами виконавчої влади, йому повинні бути надані права щодо:

скасування повністю чи в окремій частині актів центральних і місцевих органів виконавчої влади (можливість надання цього повноваження шляхом прийняття відповідного закону передбачено частиною другою ст. 120 Конституції України);

погодження кандидатур для призначення їх на посади керівників (крім міністрів) ЦОВВ перед поданням Прем'єр-міністром відповідних матеріалів на розгляд Президенту України;

призначення на посади та звільнення з посад усіх заступників міністрів та заступників керівників інших ЦОВВ, а також заслуховування звітів керівників інших ЦОВВ.

Крім того, слід надати Прем'єр-міністрові право вживати заходів дисциплінарної відповідальності (крім звільнення з посади)

до керівників центральних, а також інших органів виконавчої влади.

Посиленню ролі Кабінету Міністрів у законодавчому процесі повинне сприяти законодавче закріплення за ним прав на:

проведення експертизи будь-яких проектів законів перед їх розглядом Верховною Радою України незалежно від суб'єкта їх подання;

звернення до Президента України з пропозиціями щодо використання ним права вето стосовно прийнятих Верховною Радою законів;

звернення до Верховної Ради щодо визнання поданих урядом законопроектів першочерговими.

Крім того, у відносинах уряду з Верховною Радою доцільно докладніше законодавчо врегулювати процедури реалізації повноважень Кабінету Міністрів у процесі розгляду питань Верховною Радою, а також характер і механізми підконтрольності і підзвітності Кабінету Міністрів Верховній Раді.

Потрібно унормувати вимоги щодо запобігання невинуватеному втручання парламенту у сферу виконавчої влади, зокрема у діяльність уряду, міністерств, інших ЦОВВ.

* * *

В основу проведення організаційних змін в Кабінеті Міністрів та його апараті має бути покладено чітке уявлення про сукупність функцій уряду, визначених Конституцією і законами України.

Зокрема, слід розмежувати:

1) функції Кабінету Міністрів України як колегіального органу, що виконуються шляхом проведення засідань уряду, а в окремих випадках - шляхом опитування. В засіданнях беруть участь лише особи, що входять до складу уряду - Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Можуть також запрошуватись інші особи. До цих функцій, зокрема, належить:

вироблення та здійснення політики уряду;

прийняття актів (постанов і розпоряджень) Кабінету Міністрів;

реалізація права законодавчої ініціативи;

обговорення найважливіших питань життя держави та суспільства, а також діяльності самого Кабінету Міністрів;

заслуховування звітів членів Кабінету Міністрів та керівників інших органів виконавчої влади.

2) функції Кабінету Міністрів України, що виконуються членами уряду відповідно до вимог закону або конкретного доручення Кабінету Міністрів. Виходячи із стратегічного завдання діяльності Кабінету Міністрів, що полягає у виробленні та здійсненні політики уряду, до цих функцій належать:

керівництво з боку Прем'єр-міністра роботою Кабінету Міністрів та його апарату;

спрямування, координація та контролювання діяльності міністерств та інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади;

ведення переговорів і підписання міжнародних договорів від імені Кабінету Міністрів.

3) функції Кабінету Міністрів України, що забезпечуються такими організаційними формами роботи Кабінету Міністрів, як урядові комітети (ради). Основним призначенням цих комітетів є сприяння Прем'єр-міністрові у здійсненні ним координації діяльності міністерств щодо реалізації виробленої політики уряду, попереднього усунення розбіжностей та узгодження проектів урядових рішень міжвідомчого характеру, а також проектів законодавчих актів. Окремі комітети (ради) можуть створюватися як тимчасові. Як правило, урядові комітети (ради) повинні очолюватися відповідними віце-прем'єр-міністрами. Членами цих комітетів (рад) є міністри, а за необхідності до складу комітетів (рад) можуть входити керівники інших ЦОВВ. Перелік урядових комітетів (рад) та їх склад затверджує Кабінет Міністрів за поданням Прем'єр-міністра.

Заснування урядових комітетів (рад) має на меті:

а) зменшення навантаження на Прем'єр-міністра та Кабінет Міністрів в цілому шляхом делегування попереднього розгляду питань та проектів до урядових комітетів (рад). Кабінет Міністрів в цілому повинен приймати рішення щодо остаточного схвалення всіх рішень урядових комітетів (рад). Робота урядових комітетів (рад) сприятиме більш ефективному вирішенню питань, які виносяться на розгляд Кабінету Міністрів в цілому.

У подальшій перспективі слід розглянути можливість внесення змін до Конституції України, що дозволить надати згаданим комітетам (радам) право остаточного схвалення рішень з обмеженого законами кола питань;

б) підвищення рівня колегіальності в роботі уряду шляхом запобігання надмірному впливу окремих міністрів на вироблення та здійснення політики уряду та надання рівних можливостей всім міністрам спільно формувати та проводити цю політику;

в) чітке визначення місця і ролі віце-прем'єр-міністрів в процесі формування та реалізації політики уряду.

* * *

Грунтуючись на викладеній функціональній моделі, слід здійснити ряд заходів щодо поліпшення організації роботи уряду. Першорядне значення має реалізація такої умови: робота апарату Кабінету Міністрів не повинна підміняти діяльність міністрів. Прем'єр-міністр працює з міністрами безпосередньо, а не через апарат уряду. Це зокрема, означає, що основна робота з підготовки проектів законів та актів Кабінету Міністрів має виконуватися міністерствами з власної ініціативи, а також згідно з рішенням уряду або урядових комітетів (рад).

У межах нормотворчої ініціативи міністерств, інших ЦОВВ міжгалузеве (міжвідомче) узгодження проектів законів та актів Кабінету Міністрів у разі потреби здійснюють урядові комітети (ради). Проекти актів Кабінету Міністрів готуються в міністерствах, інших ЦОВВ і надсилаються для розгляду на засіданні Кабінету Міністрів або відповідного урядового комітету (ради), організації їх експертизи, ознайомлення з іншими зацікавленими органами виконавчої влади.

* * *

Зміни в організації роботи Кабінету Міністрів зумовлюють необхідність реорганізації його апарату, завданням якого повинно бути, зокрема, організаційне, інформаційно-аналітичне, правове, матеріально-технічне та інше обслуговування Кабінету Міністрів, урядових комітетів (рад).

Апарат Кабінету Міністрів пропонується назвати Секретаріатом Кабінету Міністрів, що більшою мірою відповідає визначенням для нього завданням та функціям.

Секретаріат Кабінету Міністрів забезпечує створення умов для колективної роботи Кабінету Міністрів в цілому та урядових комітетів (рад), а також міністрів як членів Кабінету Міністрів. Секретаріат не дає доручень міністрам, і його робота не замінює діяльності міністрів, як членів уряду.

Секретаріат Кабінету Міністрів:

а) допомагає Прем'єр-міністру та віце-прем'єр-міністрам в організації роботи уряду;

б) інформує відповідні міністерства про документи, які подаються до Кабінету Міністрів та урядових комітетів (рад);

в) забезпечує документування рішень Кабінету Міністрів та урядових комітетів (рад), надсилання цих рішень до міністрів і отримання урядом інформації про їх виконання;

г) здійснює контроль виконання рішень Кабінету Міністрів;

д) надає експертні висновки Прем'єр-міністрові та віце-прем'єр-министрам з питань галузевої (секторної) політики;

е) організаційно обслуговує засідання урядових комітетів (рад);

ж) забезпечує зв'язок з Секретаріатом Верховної Ради та Адміністрацією Президента і інформує Адміністрацію Президента про рішення Кабінету Міністрів;

з) забезпечує правову експертизу проектів рішень Кабінету Міністрів та інших актів законодавства.

З урахуванням того, що Секретаріат Кабінету Міністрів повинен зберігати "інституційну пам'ять" та наступництво у роботі Кабінету Міністрів як колегіального органу, очолювати Секретаріат повинен державний службовець, призначений на цю посаду Кабінетом Міністрів України. Дану посадову особу пропонується назвати Державним секретарем (Главою Секретаріату Кабінету Міністрів, Міністром Кабінету Міністрів). Він не може бути звільнений з посади з мотивів формування нового складу Кабінету Міністрів чи обрання нового Президента України. Порядок звільнення Державного секретаря з посади має визначатися законодавством про державну службу.

Державний секретар забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України як колегіального органу, а також Прем'єр-міністра з керівництва роботою уряду. Державний секретар здійснює керівництво роботою апарату Кабінету Міністрів України безпосередньо, а також через своїх заступників і несе відповідальність за виконання покладених на апарат завдань і функцій, організовує його взаємодію із Секретаріатом Верховної Ради України, Адміністрацією Президента України у процесі поточної діяльності. Він бере участь у реалізації заходів щодо розвитку державного управління, вдосконалення організаційних структур виконавчої влади, координації, спрямовування та контролювання роботи керівного органу управління державною службою.

Державний секретар повинен мати заступників, які призначаються Кабінетом Міністрів України за поданням Державного секретаря.

Секретаріат Кабінету Міністрів складається з підрозділів, які згідно з їх завданнями і функціями поділяється на:

загальнофункціональні підрозділи;

підрозділи за окремими напрямками діяльності Кабінету Міністрів України, які організаційно та інформаційно-аналітично обслуговують урядові комітети (ради) і не повинні дублювати функції міністерств та інших ЦОВВ;

патронатні служби Прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів.

(У графічному вигляді запропонована структурна схема Кабінету Міністрів та його апарату наведена в додатку 1).

2. Центральні та інші підвідомчі Кабінету Міністрів органи виконавчої влади

Реалізація визначених вище напрямів реформування Кабінету Міністрів України має проводитися паралельно з реформуванням

системи ЦОВВ. Ці органи здійснюють свої повноваження на всій території України як безпосередньо, так і через утворені ними територіальні (регіональні) підрозділи (органи).

Реформа ЦОВВ тісно пов'язана, а в деяких випадках і зумовлена іншими реформами. Так, секторні міністерства повинні бути повноправними представниками держави в своїх секторах. Проте вони можуть взяти на себе ці функції, лише звільнившись від відповідальності за роботу кожної державної господарючої одиниці в своєму секторі.

Таким чином, реформа секторних міністерств повинна відбуватись паралельно з реформою всього державного сектору економіки - приватизацією, корпоратизацією залишених у власності держави підприємств виробничого сектору, переведенням на самоврядування державних підприємств соціальної сфери. В свою чергу, реформа секторних міністерств дозволить звільнити існуючий апарат Кабінету Міністрів від контролю за реалізацією державних інтересів в галузях національної економіки, оскільки така функція апарату ставить його над міністерствами.

Вихідними концептуальними засадами реформування ЦОВВ є визнання необхідності:

по-перше, врахування об'єктивної тенденції мінімізації втручання держави в особі органів виконавчої влади в життєдіяльність суспільства, особливо в діяльність господарючих суб'єктів;

по-друге, переорієнтації діяльності цих органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права;

по-третє, збереження (за умови зменшення кількості або іншої трансформації сфери відповідальності ЦОВВ) за виконавчою владою достатніх важелів управління соціально важливими процесами, які потребують державного втручання.

Запропонований комплекс заходів реформування ЦОВВ спрямований на:

а) уточнення та зміну функцій ЦОВВ, перегляд їх статусу і на цій основі - оптимізацію кількісного складу ЦОВВ;

б) забезпечення провідної ролі міністерств серед інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів як головних суб'єктів вироблення і реалізації урядової політики в тій чи іншій сфері;

в) підвищення ролі міністрів як політичних діячів (політиків) і відокремлення статусу міністрів від статусу державних службовців;

г) запровадження нових форм і процедур діяльності ЦОВВ та відповідних організаційних структур.

Концептуальні засади реформування ЦОВВ базуються на визнанні того положення, що ефективній діяльності цих органів сьогодні значно перешкоджає:

невизначеність у розмежуванні статусу міністерств, державних комітетів і так званих "інших центральних органів виконавчої влади";

нечіткість у співпідпорядкованості ЦОВВ, дублювання і суперечливість їх функцій та повноважень;

невідповідність фактичної ролі окремих ланок їх формально продекларованому статусу як ЦОВВ;

відсутність у Кабінету Міністрів достатніх засобів впливу на діяльність певної частини ЦОВВ;

наявність майже повної змістової відповідності статусів міністра і керівника іншого ЦОВВ.

Виходячи з цього, вважаємо за доцільне концептуально по-новому провести класифікацію підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади, визначивши такі групи органів, правове становище яких не однакове за суттєвими ознаками, а саме:

I група - центральні органи виконавчої влади:

а) міністерства (визначення див. на с. 17);

б) державні комітети (визначення див. на с. 18);

в) ЦОВВ із спеціальним статусом (визначення див. на с. 18).

Центральні органи виконавчої влади - це група підвідомчих Уряду органів виконавчої влади, щодо яких ключові установчі та кадрові питання вирішуються Президентом України відповідно до його конституційно визначених повноважень (пункти 10 і 15 частини першої статті 106).

Певним винятком є ЦОВВ із спеціальним статусом, до яких віднесені органи, особливості статусу котрих встановлюються у кожному випадку законами України. Існування таких органів або вже передбачено Конституцією України (пункт 14 частини першої статті 106, пункт 22 частини першої статті 85), або може бути передбачено новими законами, що визначають повноваження та порядок діяльності цих органів. У звичайних (загальнорегулятивних) законах питання утворення і визначення конкретної організаційно-правової форми таких ЦОВВ вирішуватися не можуть.

II група - урядові установи і організації:

а) установи і організації, підпорядковані безпосередньо Кабінету Міністрів;

б) установи і організації, підпорядковані Кабінету Міністрів опосередковано - через підпорядкування тому чи іншому ЦОВВ.

До групи урядових установ і організацій повинні бути віднесені установи і організації, ключові установчі та кадрові питання щодо яких вирішуються Кабінетом Міністрів України, в тому числі стосовно тих урядових установ і організацій, що безпосередньо підпорядковані міністерствам, - за поданням відповідних міністрів.

Правовою підставою існування таких установ і організацій є положення пункту 9 статті 116 Конституції України, згідно з яким Кабінет Міністрів "спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади" (курсив розробників Концепції). Надання законодавчим шляхом уряду повноважень стосовно вирішення установчих і кадрових питань стосовно цих органів можливе на підставі положення частини другої статті 120 Конституції України ([254к/96-ВР](#)), згідно з якою повноваження Кабінету Міністрів визначаються Конституцією і законами України,

III група - установи і організації при Кабінеті Міністрів України. Ці структури пропонується вивести за межі поняття "органи виконавчої влади", оскільки вони не є суб'єктами виконавчої влади, тобто не мають державно-владних повноважень.

До складу групи установ і організацій при Кабінеті Міністрів повинні бути віднесені:

а) структури, що утворені внаслідок перетворення окремих існуючих нині органів виконавчої влади, які підвідомчі Кабінету Міністрів, але фактично не мають владно-розпорядчих повноважень;

б) структури, що й на даний час мають статус установ і організацій при Кабінеті Міністрів.

Всі установчі та кадрові питання стосовно цих структур вирішуються Кабінетом Міністрів України.

Грунтуючись на запропонованій класифікації підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади, доцільно на законодавчому рівні закріпити такі визначення понять, функціонального призначення та загальних субординаційних зв'язків органів кожної з наведених вище груп.

1. Міністерства - це центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління). Їх очолюють міністри, які за посадою є членами Кабінету Міністрів України і відповідно до цього мають статус політичних діячів (політиків).

Міністерства займають провідне місце серед ЦОВВ та інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів і фінансуються із державного бюджету. Між міністерствами розподіляється весь спектр

урядової політики, за винятком тих напрямів, реалізація яких віднесена до повноважень ЦОВВ із спеціальним статусом.

Міністерства є єдиноначальними органами. Міністр входить до складу Кабінету Міністрів і тому як політичний діяч (політик) не є державним службовцем. Міністр доручає виконання частини своїх посадових повноважень заступникам міністра, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого міністром розподілу службових обов'язків між заступниками.

Міністерства повинні мати право видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, а також відповідно до указів Президента України та актів Кабінету Міністрів України.

У змісті діяльності самого міністерства потрібно чітко визначити і розмежувати його функції:

а) як органу, який забезпечує аналітико-консультативну допомогу у виробленні та здійсненні політики міністра у відповідному секторі державного управління;

б) як органу, який забезпечує задоволення певних потреб суспільства і держави. Ці функції пов'язані, зокрема, з наданням управлінських послуг населенню і підлягають широкій децентралізації, в тому числі шляхом їх делегування окремим госпрозрахунковим підрозділам, підпорядкованим відповідному міністерству.

Міністерство може мати підпорядковані йому підрозділи (органи), в тому числі територіальні (регіональні), які становлять так звану "систему міністерства".

Апарат міністерства складається з державних службовців і очолюється державним службовцем - одним із заступників Міністра.

2. Державні комітети - це центральні органи виконавчої влади, які, безпосередньо не формуючи урядову політику, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру.

Відповідно до частини першої статті 114 Конституції України голови державних комітетів не входять до складу Кабінету Міністрів, отже, самостійно не виробляють політики уряду і не є політичними діячами (політиками), а мають статус державних службовців.

Державні комітети можуть видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти лише у межах повноважень, визначених для них законами.

Державні комітети є зараз єдиноначальними органами виконавчої влади, хоча сама назва "комітет" властива саме колегіальним органам. Зважаючи на це, пропонується змінити назву "Державний

комітет" на іншу, що більш відповідає природі єдиноначального органу, наприклад "Державне агентство".

Державний комітет може мати підпорядковані йому підрозділи (органи), в тому числі територіальні (регіональні), які становлять так звану "систему державного комітету".

3. ЦОВВ із спеціальним статусом - це новий вид органів виконавчої влади, який входить до групи ЦОВВ. Особливість даного виду органів полягає, зокрема, в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають повноваження і порядок діяльності саме цих ЦОВВ.

4. Урядові установи і організації - це також новий вид органів виконавчої влади, який згідно з цією Концепцією не відноситься до групи ЦОВВ. Серед урядових установ і організацій слід виділити наступні органи.

4.1. Урядові установи і організації, що безпосередньо підпорядковані (входять до системи) відповідного міністерства (або, як виняток, ЦОВВ із спеціальним статусом). Залежно від покладених на них функцій пропонується визначити такі різновиди урядових установ і організацій, безпосередньо підпорядкованих міністерствам:

департаменти - утворюються, як правило, для здійснення функцій керівництва окремими підгалузями в межах відповідних секторів державного управління;

інспекції - утворюються, як правило, для здійснення контрольних-наглядових функцій;

виконавчі бюро - утворюються для здійснення реєстраційно-дозвільних функцій щодо фізичних і юридичних осіб, в тому числі на платних засадах (ці органи, на відміну від інших, можуть мати змішане фінансування - з бюджету та за рахунок власного доходу). При цьому важливо не допускати комерціалізації органів виконавчої влади.

Всі ці установи і організації функціонують як єдиноначальні, очолюються державними службовцями і не мають права видавати загальнообов'язкові (нормативні) правові акти.

Бюджет для них затверджує міністр в межах бюджету відповідного міністерства.

4.2. Урядові установи, і організації, які підпорядковані безпосередньо Кабінетові Міністрів України і які за сферою діяльності не можуть бути структурно включені до того чи іншого ЦОВВ. (Окремі з них, наприклад ВАК та комісії з премій, мають змішану - державно-громадську природу). Ці органи можуть функціонувати на засадах як єдиноначальності, так і колегіальності, і мають право видавати загальнообов'язкові (нормативні) акти лише в межах повноважень, делегованих їм Кабінетом Міністрів України.

(У графічному вигляді запропонована вище класифікація підвідомчих Кабінету Міністрів України органів (установ і організацій) наведена в додатку 2).

Запровадження запропонованих концептуальних змін в побудові системи міністерств, інших ЦОВВ передбачає перехід до використання функціонального принципу утворення міністерств у поєднанні з галузевим принципом у тому разі, коли це зумовлено специфікою відповідних секторів державного управління та поточним станом соціально-економічного розвитку держави.

Окремі міністерства можуть бути багатогалузевими або надгалузевими (наприклад, охоплювати такі галузі, як промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, енергетика).

У цілому структурна реорганізація органів виконавчої влади повинна проводитись обов'язково за умови попереднього визначення реальної необхідності та напрямів зміни функцій, компетенції або методів діяльності відповідних структур.

Кількість міністерств, з одного боку, не повинна бути надто малою, щоб кожен з міністрів мав можливість охопити все коло питань, віднесених до його відання, а з іншого боку - надто великою, щоб якомога рідше виникали ситуації, коли вирішення однакових питань покладається водночас на кількох міністрів, що загрожує виникненню колізій та конфліктів інтересів.

Існування державних комітетів виправдано лише в тому разі, коли певні функції виконавчої влади неможливо або небажано віднести до відання якогось одного міністерства або коли існує необхідність організаційно (структурно) розмежувати відповідальність за прийняття політичних рішень та за їх реалізацію.

Запропоновані зміни в системі ЦОВВ можуть сприяти раціоналізації чисельності працівників цих органів, інтенсифікації їх роботи і покращенню матеріально-технічного забезпечення. В той же час слід уникати механічного скорочення чисельності управлінських кадрів, коли це не є природним наслідком удосконалення управління, а тим більше може погіршити його результати.

Після ґрунтовного аналізу функцій та повноважень діючих центральних органів виконавчої влади необхідно провести консолідацію в поєднанні із змінами, що будуть проходити насамперед на мікрорівні, та децентралізацією функцій на рівень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування відповідно до вимог, встановлених законами України.

Реформування процедур управління (адміністративного менеджменту) має враховувати такі вимоги:

жодний орган виконавчої влади не повинен реалізовувати ті функції, між якими можливий конфлікт інтересів. Тільки відкрита суспільству процедура розв'язання конфлікту забезпечує ефективний компроміс. Це стосується більш за все потенційного конфлікту між такими функціями в будь-якому секторі суспільного виробництва, як вироблення політики та норм для даного сектору, представлення інтересів держави як власника і регулювання (зокрема, встановлення обмежень) діяльності господарюючих одиниць в цьому секторі;

функція розроблення і коригування стратегії та функція вдосконалення процедур і організаційних структур відповідно до завдань, що змінюються, є постійними, обов'язковими, організаційно уособленими для будь-якого органу виконавчої влади;

політична та ідеологічна єдність управлінських рішень процедурно забезпечується шляхом цілеспрямованого контролю за їх виробленням і виконанням;

на всіх структурних рівнях виконавчої влади обов'язково визначаються особи (посади), що приймають рішення і персонально відповідають за них, з відповідним розподілом прав і відповідальності;

особа, яка приймає рішення, повинна нести відповідальність за не вирішені проблеми, за бездіяльність щодо запобігання виникненню збитків;

процедура узгодження має носити дорадчий характер, за винятком випадків, передбачених законами;

обмеження на отримання інформації повинні бути вичерпними, обґрунтованими і формалізованими в нормативно-правових актах.

Важливим питанням реформування міністерств є зміна їх внутрішньої організації та засад діяльності керівних працівників.

Вважаємо за доцільне запровадити порядок, згідно з яким міністр (так само як Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр та віце-прем'єр-міністри) займає свою посаду як політичний діяч (політик). За допомогою поняття "політичний діяч (політик)" в цій Концепції визначається правовий статус окремих керівних посад у сфері виконавчої влади (зокрема, членів уряду), який відмежовується від статусу державного службовця, встановленого Законом України "Про державну службу".

Політичний характер зазначеної посади зводиться не до факту обов'язкової належності особи, що обіймає дану посаду, до певної політичної партії. Це - можливий варіант (особливо з огляду на розвиток у найближчій перспективі політичної структурованості суспільства), але не обов'язковий.

Особливості статусу посади "політичного діяча (політика)" виявляються у трьох ключових моментах:

по-перше, в особливому порядку призначення на посаду;

по-друге, в особливому порядку звільнення з посади;

і, по-третє, в особливих рисах відповідальності, яка має ознаку публічної (тобто перед главою держави, парламентом, а також в певних формах - перед населенням) відповідальності за наслідки діяльності.

Міністр повинен взяти на себе виконання всіх політичних функцій в міністерстві, головні з яких полягають у визначенні відповідного напрямку урядової політики та в його реалізації в довіреному міністерству секторі державного управління.

Міністр має право формувати власну патронатну службу. Патронатна служба міністра як його особистий апарат має бути спрямована на підготовку необхідних матеріалів для міністра, організацію його контактів з громадськістю та засобами масової інформації. Водночас вона повинна виконувати роль сполучної ланки між міністром та колективом службовців - апаратом міністерства, а також між певним міністром та іншими міністрами.

Інші посадові особи міністерства є державними службовцями, які разом з технічними та обслуговуючими працівниками становлять апарат (персонал) міністерства. Його очолює один з заступників міністра, який є державним службовцем і призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів за поданням керівного органу управління державною службою. Орієнтовна назва посади цього заступника міністра, що пропонується, - Керівник апарату міністерства. Запровадження цієї посади дозволить звільнити міністра від обов'язків щодо адміністративно-оперативного керівництва апаратом і водночас забезпечити стабільність і певну незалежність апарату від змін політичного курсу і політичних діячів, а також професійне наступництво в роботі апарату міністерства.

Решта заступників міністра повинна бути також державними службовцями, призначатися на посаду та звільнятися з посади Кабінетом Міністрів за поданням Міністра. Було б доцільно, щоб попередній відбір кандидатів на посаду цих заступників Міністра здійснював керівний орган управління державною службою (за спеціальною процедурою, що має бути законодавчо унормована). Зазначені заступники Міністра керують роботою міністерства за відповідними функціональними чи галузевими напрямками і в їх підпорядкуванні перебувають відповідні основні структурні підрозділи міністерства.

(Орієнтовна структурна схема міністерства наведена в додатку 3.)

3. Місцеві органи виконавчої влади

Виконавчу владу на місцевому територіальному рівні, тобто в областях, районах, містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські та районні в містах Києві і Севастополі державні адміністрації. Місцеві (територіальні) органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ

також здійснюють визначені законодавством функції виконавчої влади.

Правовою основою організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади є положення статей 118 і 119 Конституції України ([254/96-ВР](#)), згідно з якими виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, а також відповідні положення майбутніх законів "Про місцеві державні адміністрації", "Про Кабінет Міністрів України" та "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади".

Метою реформування місцевих органів виконавчої влади є:

підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні;

спрямування їх діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг та підвищення їх якості;

гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку;

сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади.

* * *

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій. Згідно з пунктом 10 статті 106 Конституції України голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняються з посади Президентом України. При здійсненні своїх повноважень вони відповідальні перед главою держави і Кабінетом Міністрів України. Районні державні адміністрації також підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Голови місцевих державних адміністрацій формують їх склад та приймають рішення, які повинні відповідати Конституції України, іншим актам законодавства.

Основними напрямками діяльності місцевих державних адміністрацій законодавчо мають бути визначені такі:

виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян;

загальний нагляд за дотриманням Конституції та інших актів законодавства України;

реалізація державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;

розроблення проектів відповідних бюджетів, забезпечення їх виконання та звітування про виконання бюджетів і програм;

взаємодія з органами місцевого самоврядування;

реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

У діяльності обласних державних адміністрацій має бути підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій за додержанням Конституції і законів, а також щодо здійснення державного управління і місцевого самоврядування з одночасним посиленням у діяльності районних державних адміністрацій значення розпорядчо-виконавчих функцій.

До сфери контрольно-наглядової діяльності державних адміністрацій доцільно, зокрема, віднести:

збереження і раціональне використання державного майна;

додержання фінансової дисципліни, порядку ведення обліку та звітності, виконання державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належне і своєчасне відшкодування збитків, заподіяних державі;

використання та охорона земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;

охорону пам'яток історії та культури, збереження житлового фонду;

додержання виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;

додержання санітарних та ветеринарних правил, правил збирання, утилізації і захоронення промислових, побутових та інших відходів, додержання правил благоустрою населених пунктів;

додержання архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;

виконання правил торгівлі, побутового, транспортного і комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;

додержання законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства і дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;

додержання громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;

додержання законодавства про державну таємницю та інформацію.

Місцевим державним адміністраціям відповідно до законів України можуть передаватися (делегуватися) для здійснення окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. Надання таких повноважень повинно супроводжуватися передачею місцевим державним адміністраціям відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

* * *

Реформування організації та діяльності місцевих державних адміністрацій необхідно проводити поступово з урахуванням загальних тенденцій перетворення структурних та функціональних засад всієї системи органів виконавчої влади та інституту державної служби.

Особливу увагу слід приділити поетапності здійснення змін на рівні обласних державних адміністрацій, які є ключовою ланкою у реалізації державної політики уряду на територіальному рівні.

У міру накопичення досвіду функціонування місцевих державних адміністрацій обов'язково відпрацьовуються шляхи і засоби запровадження нової моделі організації державних адміністрацій обласного рівня, яка передбачає, що на заключному етапі реформування (орієнтовно з 2000 року) вони мають бути побудовані за наступною схемою:

а) голова обласної державної адміністрації повинен мати статус політичного провідника єдиної державної політики в регіоні. Голова обласної держадміністрації призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України;

б) перший заступник, заступники голови обласної державної адміністрації повинні мати (за аналогією із заступниками міністрів) статус державних службовців з деякими особливостями, які мають бути визначені Законом України "Про державну службу" (3723-12). Вони призначаються головою облдержадміністрацій за погодженням, відповідно, з Першим віце-прем'єр-міністром України або з віце-прем'єр-міністром України з конкретного напрямку його функціональних повноважень з урахуванням кандидатур, запропонованих керівним органом управління державною службою;

в) сфери відання та відповідальності заступників голови обласних державних адміністрацій, як правило, повинні відповідати розподілу функціональних повноважень між віце-прем'єр-міністрами України. Це є підставою для обмеження кількості заступників голови обласної державної адміністрації;

г) запроваджується посада Секретаря обласної державної адміністрації, який повинен здійснювати адміністративно-оперативне

керівництво апаратом цієї адміністрації. Призначення на цю посаду здійснюється головою облдержадміністрації з врахуванням кандидатур, поданих керівним органом управління державною службою, за погодженням із Державним секретарем, а звільнення з посади у порядку, визначеному у законодавстві про державну службу;

д) між посадовими особами обласної державної адміністрації повноваження повинні бути розмежовані таким чином, щоб голова адміністрації був максимально звільнений від вирішення поточних, оперативних питань та зосереджував увагу на проблемах розроблення і здійснення державної політики з урахуванням специфіки відповідного регіону (регіональної політики).

Районні державні адміністрації організовуються з урахуванням того, що функції голів цих адміністрацій за своїм змістом не мають ознак політичної діяльності. Відповідно до цього голови районних державних адміністрацій повинні мати статус державних службовців. Згідно з частиною 10 статті 106 і частиною IV статті 118 Конституції України вони призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

У подальшому, з огляду на перспективи розвитку інституту державної служби, кандидатури на зазначені посади повинні пропонуватися керівним органом управління державною службою. Перебування їх на посаді не повинно обмежуватися строком повноважень Президента України, що забезпечить стабільність становища цих посадових осіб, їх певну незалежність від політичних змін.

Важливим питанням реформування місцевих органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (далі - місцеві органи) є забезпечення чітких субординаційних зв'язків між цими органами та органами виконавчої влади вищого рівня.

При цьому треба зазначити, що важливою особливістю правового статусу місцевих державних адміністрацій є те, що в ньому певним чином поєднуються повноваження загальної та спеціальної компетенції. Зокрема, повноваження спеціальної компетенції здійснюють структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, до відання яких віднесені питання галузевого чи функціонального управління на відповідній території (наприклад, управління охорони здоров'я, фінансове управління тощо). З огляду на це серед місцевих органів виділяються органи двох типів:

перший тип - органи, що підпорядковані міністерствам та іншим ЦОВВ, хоч і мають певні зв'язки з місцевими державними адміністраціями;

другий тип - органи, що підпорядковані голові відповідної державної адміністрації і водночас мають враховувати вимоги реалізації завдань відповідного міністерства чи іншого ЦОВВ.

Згідно із зазначеними типами місцевих органів визначається різний характер їх відносин з іншими органами виконавчої влади, а також порядок призначення керівників.

(У графічному вигляді принципова схема зв'язків між місцевими органами виконавчої влади наведена у додатку 4).

III. ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу, яка є особливим інститутом сучасної держави. Державна служба - це спеціально організована професійна діяльність громадян з реалізації конституційних цілей і функцій держави. Система державної служби складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, а також державних службовців - осіб, які спеціально підготовлені і професійно зайняті у системі державних органів.

Розбудова державності України має супроводжуватися відповідним розвитком та удосконаленням державної служби. Метою реформування цього інституту є становлення справді професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби.

Основними цілями і завданнями державної служби як інституту української держави є:

охорона конституційного устрою, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина;

забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів та громадськості.

Для успішної реалізації визначених цілей і завдань державна служба повинна будуватися на таких базових принципах:

верховенство Конституції і законів України;

пріоритет прав та свобод людини і громадянина;

патріотизм;

професіоналізм і компетентність;

оптимальне поєднання повноважень та відповідальності;

політична і релігійна нейтральність;

відкритість і прозорість.

Зазначені цілі, завдання і принципи обумовлюють головні функції державної служби, зокрема:

забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;

залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів;

побудову кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;

професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;

здійснення ефективного управління державною службою;

забезпечення зв'язків з громадськістю.

Для цього державна служба має розвиватися з урахуванням наступних засад.

Класифікація державних органів і державних посад.

У побудові державної служби насамперед слід виходити з функцій державних органів, розподілу цих функцій між даними органами, визначення повноважень органів у цілому і кожного окремо, а також повноважень їх працівників. Тобто потрібна функціональна класифікація державних органів різних рівнів і напрямів діяльності всіх гілок влади на основі узагальнення предметно-цільових характеристик, функцій та повноважень. Це дасть змогу розмежувати органи за специфікою діяльності, виявити однорідні функції, визначити доцільний функціональний розподіл між структурними підрозділами та штатними посадами.

З урахуванням цього можна здійснити класифікацію посад у державних органах за змістом і характером діяльності, способами обіймання посади і надання повноважень, а також розробити реєстри і типові професійно-кваліфікаційні характеристики посад.

На основі класифікації державних органів слід виділити і законодавчо визначити такі типи державних посад:

політичні;

патронатні;

адміністративні.

Зокрема, до політичних посад повинні належати посади міністра (так само як і посади інших членів Кабінету Міністрів).

Визначення сфери державної служби і статусу державних службовців.

На основі наведеної класифікації адміністративні і патронатні посади в державних органах доцільно віднести до державної служби. Працівники на цих посадах є державними службовцями і беруть участь у здійсненні завдань та функцій державної влади, займаються державною управлінською діяльністю (керують, організують, виконують) в органах трьох гілок влади. Ці працівники мають

державно-владні повноваження, несуть відповідальність за посадою, отримують від держави винагороду за свою працю.

Найпершим радикальним заходом реформування державної служби має стати чітке законодавче визначення статусу державних службовців, встановлення та утвердження норм і гарантій цього статусу. Це дасть змогу розмежувати дві групи посадових осіб у державних органах - політичних діячів (політиків) і державних службовців.

Керівництво проходженням державної служби в органах державної влади покладається на вищу посадову особу, яка є державним службовцем.

Окремо визначаються особливості служби працівників в органах місцевого самоврядування.

У перспективі до специфічних видів державної служби доцільно віднести військову, дипломатичну, митну та інші види служби у відповідних державних органах оборони, внутрішніх і закордонних справ, безпеки, прокуратури, судочинства тощо.

Конкурсність, об'єктивність, прозорість і гласність у прийнятті на державну службу та просуванні щодо службової кар'єри.

Для приймання на посади державних службовців доцільно перейти до єдиного порядку проведення конкурсу та стажування із складанням іспиту.

Необхідно створити систему об'єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців. Серед основних критеріїв оцінки мають бути продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи. Обов'язкове здійснення системного контролю за проходженням державної служби.

З метою формування дійового резерву та заповнення вакантних посад у державних органах слід запровадити у загальнонаціональному масштабі систематичне інформування громадськості про потребу у кадрах. Важливо забезпечити доступ громадян та їх об'єднань до всіх загальних нормативних та інструктивних матеріалів, що визначають діяльність державних органів.

Необхідним є нормативно-правове розроблення процедур і механізмів реалізації повноважень у кадровій сфері Президента України, Кабінету Міністрів України, інших державних органів.

Удосконалення адміністративної культури державних службовців, посилення суспільної довіри до них.

Мають бути утверджені нові підходи до організації діяльності державних службовців, зокрема у взаємодії з громадянами, насамперед у принциповій зміні характеру цієї взаємодії. Необхідно встановити стандарти якості роботи державних службовців та їх поведінки по відношенню до громадян. На сьогодні головною рисою діяльності державних службовців повинен стати пріоритет прав та інтересів особи.

Потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Слід ідентифікувати, стандартизувати та оприлюднити певні види державних послуг з метою їх поліпшення і спрощення порядку надання (дерегуляція), делегування повноважень іншим управлінським рівням та секторам (децентралізація і деконцентрація), а також удосконалення управлінських процедур та запровадження достатніх апеляційних інституцій і механізмів, зокрема стосовно оскарження дій державних службовців.

Правова захищеність, політична нейтральність на державній службі.

Необхідно удосконалити визначення та застосування норм і гарантій статусу державних службовців. Це включає забезпечення цілісності, системності, повноти та стабільності правового і соціального становища державних службовців, узгодження їх посадових повноважень з правами та обов'язками фактичного перебування на державній службі.

З одного боку, потрібно посилити правові гарантії, матеріальну і моральну захищеність, політичну незалежність державних службовців щодо виконання своїх професійних обов'язків. З другого - створити чіткий механізм відповідальності державних службовців, узгоджений з нормами адміністративного, цивільного, фінансового, трудового та кримінального права, який, зокрема, гарантував би політичну нейтральність на державній службі. З огляду на це важливим є визначення комплексу контрольних параметрів оцінки діяльності державних службовців та запровадження системи адміністративної юстиції.

Мотивація, стимулювання, заохочення державних службовців.

Слід реформувати систему оплати праці державних службовців з тим, щоб забезпечити конкурентоздатність державної служби на ринку праці, зменшити відомчий та місцевий вплив, запобігти корупції, кардинально підвищити заінтересованість кадрів у продуктивній і якісній, ініціативній і ефективній, сумлінній і відповідальній роботі, перебуванні на державній службі та подальшому просуванні щодо кар'єри. Цього можна досягти у разі встановлення на державній службі більшої середньої заробітної плати, ніж в галузях економіки, та не меншої, ніж у приватному секторі. Має бути вдосконалена структура оплати праці, забезпечена її справедливість і прозорість. Потрібно істотно збільшити частку посадового окладу в сукупній заробітній платі, значно піднести роль рангу державного службовця у матеріальному стимулюванні (наприклад, у разі підвищення рангу заробітна платня повинна збільшуватися принаймні на 10 відсотків). Обов'язковим є посилення посадової диференціації платні з урахуванням рівня відповідальності, забезпечення її швидкого зростання на початку кар'єри, також зменшення міжвідомчих і місцевих розбіжностей в оплаті праці.

Доцільно запровадити систематичний моніторинг розмірів заробітної плати, зважаючи, зокрема, на інфляцію та зміни оплати праці в недержавному секторі економіки.

З метою збереження високопрофесійного і досвідченого кадрового потенціалу державної служби та ефективного його використання у випадках припинення державної служби з незалежних від працівника причин (відставка, звільнення, відсторонення, утримання в резерві поза службою тощо) доцільно розробити і запровадити дійовий механізм його соціально-правового захисту. Так, у разі зміни посади державним службовцем внаслідок зміни керівника (для патронатної служби) та ліквідації або реорганізації державних органів йому повинна надаватися робота з установленням посадового окладу не нижче від попереднього.

Необхідно створити належні умови праці персоналу державної служби, включаючи надання відповідних приміщень, організаційно-технічне, інформаційне та допоміжно-обслуговуюче кадрове забезпечення.

Зокрема, мають бути визначені однакові умови роботи та оплати праці державних службовців апарату міністерств і Кабінету Міністрів з урахуванням виконуваних завдань та ступеня відповідальності.

Професійна підготовка кадрів для державної служби.

Загальнонаціональна система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців має бути значно удосконалена. Це, зокрема, вимагає:

визначення рівнів і напрямів підготовки за спеціальностями і спеціалізаціями (як у межах освітньої галузі "державне управління", так і в інших галузях із фаховим спрямуванням на державну службу), встановлення термінів та обсягів навчання, а також проведення акредитації закладів освіти і ліцензування навчальних програм для забезпечення державних стандартів якості підготовки у цій сфері;

приділення у процесі професійного навчання державних службовців особливої уваги їх підготовці до управлінської діяльності, прийняття рішень, розроблення та аналізу політики, стратегічного менеджменту тощо;

запровадження нормативів відбору на навчання залежно від рівня освіти, напрямку (спеціальності, спеціалізації) підготовки, а у системі підвищення кваліфікації кадрів - від категорії та професійно-кваліфікаційної характеристики посади;

чіткого розмежування завдань і повноважень загальнонаціональних, галузевих, регіональних та місцевих закладів навчання персоналу державної служби з урахуванням специфіки здійснення ними підготовки і підвищення кваліфікації кадрів, передусім керівників і спеціалістів;

встановлення гарантій працевлаштування випускників навчальних закладів, що готують кадри для державної служби, з метою ефективного використання набутого освітньо-професійного потенціалу;

посиленого стимулювання навчання державних службовців із задіянням механізму планування їх професійної кар'єри та відповідальності керівників державних органів за ефективне використання спеціально підготовлених кадрів;

запровадження розгорнутої, упорядкованої та обов'язкової системи підвищення кваліфікації державних службовців з використанням різних форм навчання;

розширення мережі підготовки кадрів вищої кваліфікації через аспірантуру і докторантуру для підвищення наукового рівня діяльності органів державного управління;

з метою заохочення і стимулювання державних органів у систематичній професійній підготовці їх працівників визначення в кошторисах на утримання цих органів окремої статті видатків на підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців у розмірі не менш як 3 відсотки від фонду оплати праці;

зміцнення матеріально-технічної бази закладів підготовки і підвищення кваліфікації персоналу державної служби, насамперед тих, що навчають керівні кадри.

Відданість, сумлінність, відповідальність державних службовців.

Необхідно максимально об'єктивізувати механізм службової кар'єри, забезпечивши просування по службі і матеріальне заохочення державних службовців на підставі їх особистих заслуг із запровадженням відкритості процесу такої оцінки.

Доцільно визначити етичні вимоги щодо діяльності державного службовця та узагальнити їх у Кодексі правил поведінки (етики) державного службовця.

Важливо посилити відповідальність за неналежне виконання службових обов'язків, зокрема за бездіяльність, зволікання у прийнятті і виконанні рішень.

Слід вжити радикальних заходів для викорінення і запобігання проявам корупції, партійної та конфесійної прихильності.

Потребує удосконалення механізм декларування доходів та майнового становища державних службовців.

Оптимізація структури управління державною службою.

Державну службу необхідно зробити загальнодержавною, цілісною на всій території України. Для цього доцільно значно підвищити роль керівного органу управління державною службою, який повинен бути центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом.

Його роль має бути провідною в організації кадрового забезпечення державних органів.

Цей орган повинен брати участь у розробленні та реалізації єдиної політики у сфері державної служби. До його повноважень має також належати визначення і планування потреби у кадрах державних службовців; розробка, координація та контроль здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби (зокрема, стосовно проведення атестації державних службовців); визначення потреби та координація навчання у системі професійної підготовки і підвищення кваліфікації кадрів для державної служби; вироблення організаційних засад формування кадрового резерву державних службовців; координація наукових досліджень з проблем підвищення ефективності державної служби.

З метою визначення шляхів, способів і засобів реалізації основних напрямів єдиної політики у сфері державної служби та об'єднання зусиль усіх державних органів для підвищення ефективності державної служби доцільно переглянути і впорядкувати повноваження існуючих дорадчих органів з питань державної служби і кадрової роботи.

Перспективний поетапний розвиток державної служби.

Основна увага на першому етапі має бути приділена законодавчому вирішенню питань в системі взаємовідносин та структурі "система державних органів - орган влади - посада". Це прийняття та впровадження законів України "Про Кабінет Міністрів України", "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади", "Про місцеві державні адміністрації", нормативних актів щодо розподілу повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, заснованих на функціональному аналізі повноважень і відповідальності зазначених органів.

На наступних етапах адміністративної реформи мають бути реалізовані заходи, які в сукупності мають привести до завершення реформування єдиної системи державної служби в Україні відповідно до її унітарного устрою, до здійснення структурної реформи державного апарату, створення різних видів і форм контролю над ним, нових форм зв'язку державного апарату з громадянами, громадськими об'єднаннями, політичними партіями та суспільством в цілому. При цьому, зокрема, має бути вирішений комплекс питань з правового забезпечення державної служби з акцентом на вирішення статусних проблем, пов'язаних з визначенням правового положення державного службовця та його посади.

У перспективі постає питання обов'язкової розробки такої концепції державної служби, яка б охоплювала установи і організації всього державного сектору, що фінансується з державного бюджету.

Впровадження реформи державної служби.

Насамперед слід переглянути законодавство щодо державної служби. Поряд з внесенням змін до чинного закону та удосконаленням діючих нормативно-правових актів у перспективі треба прийняти

узагальнюючий закон, який би виконував роль методологічного і регулятивного фундаменту правового врегулювання цілісної державної служби з урахуванням усіх її особливостей на різних етапах розвитку.

Керування реформою державної служби слід покласти на Кабінет Міністрів і керівний орган управління державною службою.

Процес реформування має бути науково і ресурсно забезпечений.

IV. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ТА СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Існуюча організація територіального устрою та системи місцевого самоврядування має такі недоліки, що істотно впливають на ефективність управлінської діяльності:

регіональний і місцевий рівень управління склався відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка була запроваджена на початку 30-х років в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління. У зв'язку з цим значна частина самоврядних територіальних одиниць (зокрема, сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів;

із конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування - територіальної громади - не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць: у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, територіальні громади яких виступають згідно з Конституцією України самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. У зв'язку з цим виникає проблема розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;

на обласному і районному рівні управління, де функціонують одночасно органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (тобто два центри публічної влади), через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів виникає небезпека конкуренції їх компетенції;

не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні громадські послуги.

1. Політико-правові передумови перетворень

Конституція України заклала необхідний правовий фундамент для розбудови на регіональному і місцевому рівні демократичної, гнучкої та ефективної організації управління, яка повинна базуватися на таких концептуальних засадах:

дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, які передбачають

поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням;

вирішення питань адміністративної реформи щодо організації управління на регіональному і місцевому рівні у поєднанні із формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних та громадських послуг, а також у зв'язку з іншими політичними, правовими та соціально-економічними перетвореннями - судово-правовою та муніципальною реформами;

утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування;

належне політико-правове, фінансово-економічне та організаційне забезпечення здійснення функцій та повноважень - делегованих і самоврядних - у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією ([254к/96-ВР](#)) та законами України;

законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і основних (які не можуть бути перерозподілені на договірних засадах) самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня;

законодавче закріплення інституту служби в органах місцевого самоврядування та встановлення гарантій діяльності службовця;

запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та проведення муніципальної реформи;

визначення механізму судового захисту прав територіальних громад, конституційних засад самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Основні етапи трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування

У процесі трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування слід спиратися на національний досвід, а також на світову, насамперед європейську, практику. При цьому процес перетворень доцільно здійснювати у три етапи з урахуванням:

конституційних і законодавчих засад організації та функціонування держави;

унітарної форми державного устрою, яка забезпечує збереження соборності України;

сучасних тенденцій інтеграційних процесів з огляду на необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, утворення агломерацій населених пунктів, економічного районування;

подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад;

одночасного функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні управління;

об'єктивної потреби у децентралізації державного управління, деконцентрації, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання державних та громадських послуг.

З метою визначення основних напрямів політики реформування організації управління на регіональному та місцевому рівні, організаційного, правового і фінансово-економічного механізмів забезпечення цього процесу, запровадження режиму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів державного управління та управління в системі місцевого самоврядування, здійснення ефективного адміністративного контролю щодо становлення і розвитку місцевого самоврядування започатковується перший етап реформи.

Перший етап повинен включати законодавче, ресурсне (фінансово-економічне) і експериментальне забезпечення трансформації існуючої організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування, становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування.

З урахуванням перспективи на цьому етапі напрацьовується пакет законодавчих актів щодо реформування організації управління на регіональному і місцевому рівні, приводяться у відповідність із Конституцією України чинні законодавчі акти, які визначають бюджетно-фінансову систему, економічні засади організації управління та територіального розвитку, пов'язані з проведенням політики економічного районування. Поряд з цим розробляються проекти та програми відповідних державно-правових експериментів, які впроваджуються на різних територіальних рівнях управління.

Перший етап може тривати протягом наступного строку повноважень Верховної Ради України та Президента України, тобто орієнтовно до 2004 року.

За результатами першого етапу перетворень, державно-правових експериментів, пов'язаних із формуванням територіальних громад і вдосконаленням територіальної структури управління, розпочинається другий етап реформи.

Другий етап охоплює трансформацію низової ланки системи адміністративно-територіального устрою України (село, селище та місто), формування комунальних об'єднань територіальних громад, розмежування сфери відповідальності щодо надання державних та громадських послуг місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях управління.

Другий етап охоплює черговий строк повноважень Верховної Ради України та Президента України і передбачає внесення певних змін до Конституції України щодо конкретизації та уточнення окремих положень про територіальний устрій та місцеве самоврядування.

З урахуванням процесу формування комунальних об'єднань територіальних громад, розв'язання проблем фінансового вирівнювання територіального розвитку та економічного районування починається третій етап реформи.

Третій етап повинен передбачати трансформацію територіального устрою України з метою оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до населення, запровадження нових фінансово-бюджетних механізмів, раціоналізації функцій місцевих державних адміністрацій.

3. Адміністративно-територіальний, організаційний, функціональний, фінансово-економічний і правовий аспекти реформування організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування

Адміністративно-територіальний аспект пов'язаний з визначенням територіальної основи побудови системи місцевих органів виконавчої влади та організації місцевого самоврядування.

У ході адміністративних перетворень система адміністративно-територіального устрою має бути реформована з урахуванням потреб нової організації управління на регіональному і місцевому рівні.

На першому та другому етапах пріоритетним заходом є трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування - такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг.

Процес становлення нових низових адміністративно-територіальних утворень здійснюється на першому та другому етапах шляхом проведення державно-правових експериментів у різних регіонах України.

На третьому етапі трансформуються також адміністративно-територіальні одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою на основі збереження його конституційної триланкової структури.

Паралельно з цим вивчається питання можливості переходу до дво- або чотириланкової системи адміністративно-територіального устрою з метою пошуку шляхів досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення.

Організаційний аспект включає:

1) визначення організаційних зв'язків між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій та делегованих повноважень;

2) формування комунальних об'єднань територіальних громад - нових суб'єктів місцевого самоврядування. Це передбачає :

утвердження територіальної громади як первинного суб'єкта та головного елемента системи місцевого самоврядування;

встановлення організаційних зв'язків між структурними елементами комунального об'єднання територіальних громад та територіальними громадами населених пунктів, які входять до такого об'єднання, на основі законодавчого розмежування їх функцій та повноважень шляхом передачі основних повноважень органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст до компетенції комунального об'єднання;

розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення органів самоорганізації населення як за територіальною, так і за функціональною ознакою, встановлення їх організаційних зв'язків із органами і посадовими особами місцевого самоврядування;

впровадження на основі статутів територіальних громад нових форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, які б стимулювали розвиток місцевої демократії;

практичне впровадження механізмів дійового контролю територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення;

4) апробація та запровадження у міській агломерації таких організаційних моделей управління, які б передбачали добровільне формування спільних органів управління та їх взаємозв'язки з органами місцевого самоврядування територіальних громад, що входять до агломерації на договірних умовах. При цьому міська агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а являє собою організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування;

5) організаційне забезпечення реалізації програми державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування шляхом створення відповідного дорадчо-консультативного органу;

6) становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби). Запровадження цього інституту має базуватися на таких концептуальних положеннях:

служба в органах місцевого самоврядування є автономною (поряд з державною службою) формою публічної служби і являє собою професійну, на постійній основі діяльність осіб, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях, спрямовану на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень органів місцевого

самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету;

служба в органах місцевого самоврядування базується на загальних принципах публічної служби в Україні (законності, пріоритету прав і свобод людини, професіоналізмі та компетентності службовців, рівного доступу громадян до служби з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки, підконтрольності і підзвітності службовців та їх відповідальності за невиконання своїх службових обов'язків, заборони сумісництва та зайняття підприємницькою діяльністю, гласності публічної служби, правової та соціальної захищеності службовців, позапартійності публічної служби) і здійснюється на основі єдиної державної політики. Крім того, в її основу мають бути покладені специфічні принципи, притаманні лише цій формі публічної служби: самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах їх повноважень; відповідальності службовця перед територіальною громадою; поєднання загальних вимог до служби в органах місцевого самоврядування, встановлених законодавством, національних, історичних та місцевих традицій служби, визначених статутами територіальних громад;

повинна бути передбачена можливість переходу з державної до служби в органах місцевого самоврядування і навпаки;

утворення на базі Асоціації міст України Всеукраїнського громадського об'єднання органів місцевого самоврядування.

* * *

Функціональний аспект передбачає перехід до нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом спрямовуються на надання державних та громадських послуг, перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі: встановлення переліку державних та громадських послуг, їх класифікації; визначення переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на платній основі;

розмежування сфери відповідальності щодо надання державних та громадських послуг місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування на регіональному і місцевому рівні.

На першому та другому етапах реформування:

1) здійснюються заходи щодо розмежування функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з надання послуг, що передбачає віднесення:

а) до сфери компетенції органів місцевого самоврядування питань:

місцевих фінансів;

економічного розвитку населених пунктів;

управління об'єктами комунальної власності;

комунального землекористування і використання місцевих природних ресурсів;

планування і забудови населених пунктів;

догляду за дорогами місцевого значення та їх будівництва;

каналізації, електро-, газо- й водопостачання, освітлення населених пунктів; житлового будівництва;

роботи місцевого громадського транспорту;

благоустрою парків та садів;

утримання кладовищ та надання ритуальних послуг;

роботи дошкільних установ, закладів початкової і середньої освіти;

надання медичної допомоги комунальними закладами охорони здоров'я;

роботи комунальних закладів культури, фізкультури і спорту та туризму;

працевлаштування і організації громадських робіт;

окремі питання охорони довкілля, громадського порядку, пожежної безпеки та прав споживачів;

б) до сфери компетенції місцевих органів виконавчої влади належать питання, не віднесені Конституцією і законодавством України до компетенції органів місцевого самоврядування, передусім:

загального нагляду за дотриманням Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій;

відповідних функцій управління об'єктами державної власності;

координації діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

видачі ліцензій та дозволів, передбачених законодавством;

контролю у встановлених законом межах за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування;

2) розмежовуються функції та повноваження місцевого самоврядування, які здійснюються на різних територіальних рівнях.

На третьому етапі реформування на основі перерозподілу функцій та повноважень між органами виконавчої влади та органами

місцевого самоврядування, що проведений на першому і другому етапах реформи, необхідно остаточно визначитись із статусом місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на регіональному рівні управління.

Фінансово-економічний аспект реформи включає:

формування фінансово-економічних засад комунальних об'єднань територіальних громад на основі, по-перше, встановлення оптимальних параметрів цих об'єднань з метою створення їх достатньої фінансово-економічної та ресурсної бази, по-друге, реалізації заходів щодо формування комунальної власності;

здійснення заходів, спрямованих на формування фінансів територіальних громад, які повинні базуватися на таких місцевих фінансових інститутах, як місцеві бюджети, позабюджетні, валютні та цільові фонди, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств;

забезпечення реального відокремлення бюджетів об'єднань територіальних громад від Державного бюджету України, що є необхідною передумовою їх самостійності. Основою самостійності бюджетів територіальних громад та їх об'єднань мають стати власні та закріплені доходи. Власні доходи формуються за рахунок місцевих податків і зборів, зокрема податку на землю, податку на нерухоме майно фізичних та юридичних осіб, прибуткового податку з громадян, місцевих акцизів та інших;

забезпечення можливостей надання всіма територіальними громадами та їх об'єднаннями громадських послуг на рівні державних мінімальних соціальних стандартів, подолання з цією метою вертикальних та горизонтальних фіскальних дисбалансів в державі шляхом вжиття заходів фінансового вирівнювання. Система фінансового вирівнювання базуватиметься на об'єктивних критеріях та відповідній правовій базі. Основними складовими такої системи мають стати державні мінімальні соціальні стандарти, метою впровадження яких є поступове вирівнювання обсягу і якості надання державних та громадських послуг у межах всієї території держави, податкоспроможність територіальних громад, середня податкоспроможність територіальної громади, власні та закріплені доходи, фонди фінансового вирівнювання, трансферти;

розробка механізму фінансування делегованих законом повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню шляхом виділення у Державному бюджеті України окремого розділу видатків "Фінансування делегованих повноважень виконавчої влади". Ці кошти надаватимуться територіальним громадам та їх комунальним об'єднанням у формі субсидій;

створення механізму державної фінансової підтримки місцевого самоврядування, зокрема в сфері інвестиційної діяльності, шляхом запровадження інвестиційних субвенцій територіальним громадам та їх об'єднанням за рахунок коштів Державного бюджету України і спеціальних державних позабюджетних фондів;

подолання існуючої практики дублювання функцій органів, які здійснюють управління на різних територіальних рівнях, щодо фінансування бюджетних установ та організацій.

Правову основу реформи становлять:

Конституція України, до окремих положень якої на другому і третьому етапах реформування слід внести певні доповнення, не змінюючи при цьому загальних засад конституційного ладу України;

закони України, які визначають статус вищих, центральних і місцевих органів виконавчої влади, систему адміністративно-територіального устрою та організацію місцевого самоврядування.

Крім того, для проведення реформи необхідно прискорити розроблення та прийняття:

концепцій і програм щодо державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування в Україні; муніципальної реформи; реформи бюджетної системи України в частині розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, формування фінансів місцевого самоврядування; проведення державно-правових експериментів, пов'язаних з територіальним розвитком і місцевим самоврядуванням;

законів України: "Про територіальні громади та їх об'єднання", "Про статус столиці України - місто Київ", "Про статус міста Севастополя", "Про територіальний устрій України", "Про планування територій", "Про міську агломерацію", "Про комунальну власність", "Про фінанси місцевого самоврядування", "Про місцеві податки і збори", "Про фінансове вирівнювання територій", "Про комунальний кредит та комунальні цінні папери", "Про державно-правові експерименти", "Про місцеві референдуми, ініціативи, слухання та інші форми волевиявлення населення", "Про статус депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про муніципальну міліцію";

модельного статуту територіальної громади.

V. ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

1. Організаційне забезпечення

Слід передбачити комплексний механізм організаційного забезпечення адміністративної реформи. Він має охоплювати головні складові адміністративних перетворень, зокрема: трансформацію системи органів виконавчої влади, державної служби, адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування, окремих сфер державного управління.

Загальне концептуальне супроводження проведення адміністративної реформи здійснює Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи.

Для поточного керівництва запровадженням заходів по всіх напрямках реформування, що потребуватиме прийняття відповідних рішень і займатиме значний період, має бути призначена посадова особа з відповідним статусом (віце-прем'єр-міністр або міністр), наділена необхідними повноваженнями та забезпечена достатніми матеріальними, фінансовими та кадровими ресурсами. Доцільно, щоб у прямому підпорядкуванні цієї особи знаходилась постійно діюча робоча група, в яку мають бути залучені висококваліфіковані, досвідчені фахівці, у тому числі іноземні радники й експерти, які б працювали на постійній основі. На зазначену робочу групу слід покласти також координацію наукових досліджень щодо реформи державного управління і відповідного законодавства.

Щодо реформування державної служби окремі координуючі функції покладаються на Головдержслужбу при Кабінеті Міністрів України, а науково-методичні - на Українську академію державного управління при Президентові України.

Організаційне забезпечення трансформації адміністративно-територіального устрою доцільно покласти на структуру (відповідну раду, комісію), яка мала б утворюватися спільно Верховною Радою та Президентом України.

Перетворення у системі місцевого самоврядування повинні забезпечуватись Координаційною радою з питань місцевого самоврядування при Президентові України та Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України.

Державний патронат за проведенням адміністративної реформи має здійснювати Президент України.

2. Правове забезпечення

Ключове місце у правовому забезпеченні адміністративної реформи посідає адміністративне право. Ця фундаментальна галузь українського публічного права органічно пов'язана з виконавчою владою, являючи собою, з одного боку, її правові засади, а з іншого - важливий засіб, інструмент її здійснення.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, у яких кожній людині має бути гарантовано реальне додержання і охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення.

Під цим кутом зору правове забезпечення адміністративної реформи має бути спрямоване на вирішення ряду, крім викладених вище, пріоритетних завдань.

1. Треба чітко законодавчо унормувати порядок надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг.

Відповідні питання мають знайти своє закріплення у спеціальному кодифікованому Законі України "Про управлінські послуги громадянам". В ньому треба визначити повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання управлінських послуг громадянам у сфері публічної влади, обов'язки посадових осіб щодо етичного і професійного спілкування із громадянами.

2. Необхідно суттєво покращити законодавче регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Право на такий захист реалізується шляхом подання адміністративної скарги до вищого у порядку підлеглості органу виконавчої влади (посадової особи).

Процедура такого розгляду повинна бути упорядкована в окремому Адміністративно-процедурному (процедуральному) кодексі України.

Оскільки найбільша кількість скарг громадян відноситься до сфер охорони здоров'я, соціального захисту, управління державним майном, охорони навколишнього середовища, податкової та митної служби тощо, доцільно в порядку державно-правового експерименту створити у системах органів виконавчої влади цих сфер спеціальні підрозділи щодо розгляду скарг громадян, які мають розглядати та вирішувати справи щодо скарг у порядку, наближеному до судового провадження (тобто так званої адміністративної "квазіюстиції").

3. Нагальне значення має створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція.

Має бути передбачено поетапне формування Вищого адміністративного суду України, а також апеляційних та місцевих адміністративних судів.

Процедури розгляду справ в цих судах мають бути врегульовані окремим Адміністративно-процесуальним кодексом України.

4. Ефективне правове супроводження адміністративної реформи передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, насамперед шляхом його кодифікації.

Оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання.

Кожний етап цього процесу має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього узагальнюючого Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів (або "книг"), що повинні мати кодифікований характер і можуть називатися відповідними "Кодексами".

Орієнтовна структура (з урахуванням черговості прийняття) Адміністративного кодексу повинна включати:

- 1) Кодекс про адміністративні проступки;
- 2) Адміністративно-процесуальний кодекс;
- 3) Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс;
- 4) Кодекс загальних правил поведінки державних службовців, а також деякі інші кодифіковані акти.

Більш детальне обґрунтування структури Адміністративного кодексу, етапності його розробки й прийняття потребує підготовки окремої науково-практичної концепції з цих питань.

3. Кадрове забезпечення

Ефективне здійснення адміністративної реформи вимагає відповідного її кадрового забезпечення.

Реформування адміністративної системи потребуватиме підготовлених і компетентних кадрів. Для цього має бути організований відбір працівників з подальшою їх підготовкою до впровадження адміністративної реформи та роботи в нових умовах. Поряд з необхідним теоретичним навчанням вони мають пройти ґрунтовне цілеспрямоване практичне стажування в управлінських структурах розвинутих країн.

Для супроводження адміністративної реформи, здійснення її моніторингу, розробки проектів запровадження окремих складових цієї реформи, підготовки законодавчих і нормативно-правових актів та узагальнення міжнародного досвіду мають бути залучені на договірній основі провідні фахівці державного та приватного секторів економіки, наукові і науково-педагогічні кадри. Слід забезпечити підвищення кваліфікації цієї категорії фахівців з актуальних проблем державного управління та адміністративної реформи.

В системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців слід забезпечити глибоке вивчення найбільш актуальних питань реформування системи державного управління в Україні.

4. Фінансово-економічне забезпечення

З метою реалізації реформи у Державному бюджеті України щорічно окремим рядком виділяються кошти на реалізацію програми адміністративної реформи.

Здійснюються заходи по оптимізації видатків на державне управління за рахунок Державного бюджету України, державних цільових позабюджетних фондів та місцевих бюджетів із урахуванням існуючого зарубіжного та вітчизняного досвіду.

Докорінно змінюється політика в галузі оплати праці, система та умови оплати праці державних службовців та службовців в органах місцевого самоврядування з метою підвищення рівня їх матеріального забезпечення та створення умов для залучення в органи державної влади і місцевого самоврядування найбільш кваліфікованих фахівців.

Припиняється практика фінансування органів виконавчої влади за рахунок так званих додатково мобілізованих та госпрозрахункових коштів.

Розробляється та реалізується окрема програма матеріально-технічного та інформаційного забезпечення системи державного управління.

5. Інформаційне забезпечення

Проведення адміністративної реформи має супроводжуватися цілеспрямованим застосуванням нових інформаційних технологій у сфері державного управління.

Підвищення ефективності державного управління залежить від якісно нового рівня інформаційного забезпечення органів виконавчої влади. У зв'язку з цим основними завданнями інформатизації державного управління мають бути:

- створення інформаційної системи державного управління;
- визначення потреб органів влади у нових інформаційних технологіях та базах даних;
- розробка типових проектів та стандартів інформатизації державного управління;
- здійснення державного керівництва впровадженням нових інформаційних технологій в сфері державного управління;
- організація міжнародного співробітництва у галузі обміна інформацією щодо державного управління;
- здійснення безпаперового документообігу;
- удосконалення статистичної звітності стосовно функціонування органів виконавчої влади;
- розробка нормативно-правових актів з питань інформатизації адміністративної системи, у тому числі її захисту.

Зокрема, інформатизація державного управління має передбачати побудову на єдиній методологічній і програмній основі державної інформаційно-аналітичної системи "Адміністративна система України", основним завданням якої має стати моніторинг результативності та ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади, створення та підтримка банку даних про ці органи, доступ до міжнародних інформаційних мереж, насамперед "Internet", тощо.

Утворення такої системи потребує сучасного технічного, технологічного, програмного та фінансового забезпечення, а також нових комунікаційних ліній. Це також потребує відповідної підготовки персоналу державного управління до роботи в умовах глобальної інформатизації.

6. Науково-просвітницьке забезпечення

Наукове забезпечення адміністративної реформи передбачає проведення науково-теоретичних і прикладних досліджень з проблематики державного управління, адміністративного і муніципального права; видання фундаментальних, науково-довідкових, навчально-методичних, учбових та інших праць та матеріалів.

Треба вжити термінових заходів щодо подолання існуючої нестачі в Україні наукових кадрів у галузі державного управління та адміністративно-правової науки.

Найближчим часом доцільно провести за участю провідних наукових установ, юридичних вузів та факультетів Всеукраїнську науково-координаційну нараду юристів-управлінців та адміністративістів, на якій, зокрема, обговорити стан, шляхи збереження і розвитку наукового та управлінського кадрового потенціалу у вищезазначеній галузі.

Варто провести міжнародну науково-практичну конференцію на тему "Проблеми здійснення адміністративної реформи: український та зарубіжний досвід" за участю зарубіжних вчених, політиків та управлінців.

Важливе значення має і культурно-освітнє забезпечення адміністративної реформи, яке полягає в залученні закладів культури та освіти, засобів масової інформації, видавництв до роботи по роз'ясненню положень Концепції адміністративної реформи, виданні популярних посібників для населення тощо.

VI. ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

В результаті здійснення адміністративної реформи в Україні відповідно до пропонованої Концепції передбачається поступове формування раціонального механізму державного управління, який дозволить значно зміцнити та підвищити ефективність реалізації виконавчої влади, поглибити її взаємодію з місцевим самоврядуванням.

Якісно удосконалена система виконавчої влади має позитивно впливати на хід та наслідки проведення інших радикальних перетворень у нашому суспільстві, насамперед, економічної реформи, особливо з тих питань, де велике значення мають методи та форми державного регулювання і контролю.

Подальше здійснення політики реформування державного управління прямо залежить від політико-правового становища у суспільстві, а також фінансово-економічних можливостей держави. Причому дані фактори здатні внести суттєві корективи в процес

реформи, у темпи проведення реформаторських заходів - особливо це стосується наявності коштів і матеріально-технічних засобів.

Початковий етап адміністративної реформи пов'язаний з невідкладною розробкою Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи Програми заходів по кожному напрямку реформування.

У напрямку законодавчого та підзаконного нормативно-правового забезпечення адміністративної реформи:

передбачити удосконалення законодавства, що регулює завдання, функції, організацію, діяльність органів виконавчої влади на різних рівнях та у різних сферах і галузях державного управління;

врахувати необхідність якісного оновлення правової бази, що регламентує державну службу, механізми її функціонування та кадрового забезпечення;

звернути увагу на нормативно-правове забезпечення контрольної діяльності у сфері державного управління, упорядкування системи контрольних органів;

запровадити механізми юридичних гарантій прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

розробити правові засади інформаційного забезпечення системи органів виконавчої влади;

визначити шляхи та засоби систематизації адміністративного законодавства;

У напрямку реформування центральних органів виконавчої влади:

проаналізувати функції та повноваження центральних органів виконавчої влади і на цій основі визначити їх оптимальну структуру;

передбачити надання центральним органам функцій стратегічного планування і розроблення політики у відповідних сферах діяльності, програм дій щодо задоволення суспільно важливих потреб;

визначити організаційні та матеріально-фінансові шляхи і засоби забезпечення прогнозування, планування, регулювання, моніторингу, аналізу і контролю в нових суспільних умовах, зокрема за умов формування ринкової економіки;

розробити механізми і засоби підвищення ефективності прийняття управлінських рішень на вищому, територіальному та місцевих рівнях.

У напрямку реформування державної служби:

обґрунтувати доцільність і механізми чіткого розмежування статусу і функцій політичних діячів (політиків) та державних службовців;

переглянути нормативно-правову базу щодо удосконалення матеріального та соціально-побутового забезпечення державних службовців (зокрема, оплати праці, пенсій, пільг);

розробити заходи щодо упередження корупційних дій та їх профілактики у сфері державної служби;

у процесі розвитку і вдосконалення державної служби зосередити увагу на підготовці та підвищенні кваліфікації управлінських кадрів, вивченні та адаптації світового досвіду у сферах державного управління, місцевого самоврядування та підготовки кадрів державної служби;

передбачити проведення роботи із залучення на державну службу здібних, перспективних фахівців та створення умов для їх утримання, професійного зростання та просування по службі.

У напрямку територіальної організації державного управління і місцевого самоврядування:

визначити засади здійснення адміністративно-територіальної і муніципальної реформ;

запропонувати механізм становлення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування, реформування бюджетної системи України у напрямку розширення фінансової автономії територіальних громад і органів місцевого самоврядування;

передбачити модель розподілу управлінських функцій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, розвитку служби в органах місцевого самоврядування;

накреслити заходи щодо здійснення політики інтеграції територіальних громад.

У напрямку дерегуляції і поліпшення державних послуг:

визначити необхідну нормативно-правову базу для здійснення програми дерегуляції; підвищити рівень стандартів на державні послуги населенню, розширити форми участі громадськості в публічній оцінці і контролі за їх запровадженням.

VII. ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

Адміністративна реформа - це вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням.

Принципи адміністративної реформи - це головні засади її проведення, які засновані на відповідній ідеології і політиці адміністративної реформи. У принципах

розкривається головне призначення і сутність даної реформи.

Правова основа адміністративної реформи - це нормативно-правові акти, які є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи. Серед цих актів головна роль належить Конституції і законам України. У міру поглиблення адміністративної реформи її правова основа вдосконалюється і оновлюється.

Ідеологія адміністративної реформи - це сукупність філософських, етичних, правових, політичних та інших ідей і поглядів на адміністративну реформу. Тип ідеології адміністративної реформи визначається соціальними та іншими інтересами суспільства, політичних партій і громадських організацій та відбивається в актах органів державної влади, документах партій, матеріалах засобів масової інформації тощо. Він може бути ліберально-демократичний, соціал-реформістський чи національно-демократичний.

Виконавча влада - це одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона користується певною самостійністю.

Державне управління - вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. В той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття "державне управління" за змістом є ширшим, ніж поняття "виконавча влада". Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують державного управління, використовується термін "сектор державного управління".

Система державного управління - складне поняття, зміст якого охоплює такі складові елементи:

- а) суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади;
- б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави;
- в) управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і

об'єктами управління.

Досить поширений термін "адміністративна система" найчастіше характеризує поєднання двох згаданих елементів - суб'єктів управління та управлінської діяльності. Зміст останньої розкривається, зокрема, через поняття "цілі і завдання", "функції", "методи", "стадії", "процедури", "повноваження", "ефективність", "культура", "етика" тощо.

Органи виконавчої влади - самостійний вид органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади - виконавчої.

За характером компетенції (повноважень) розрізняються органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації), а також органи спеціальної - галузевої, міжгалузевої і функціональної компетенції (решта органів виконавчої влади).

За порядком прийняття рішень органи поділяються на:

- колегіальні, в яких право прийняття рішень від імені органу мають певні колективи (Кабінет Міністрів, різні державні комісії тощо), які очолюються керівником органу;

- єдиноначальні, в яких право прийняття рішень від імені органу має одна особа (міністр, голова державного комітету, голова місцевої державної адміністрації). Вона юридично і є "органом", а тому називати цю особу "керівником органу" не є, з наукової точки зору, цілком логічним. В цих випадках структура, яка традиційно називається "органом" (наприклад, міністерство, державний комітет тощо), фактично є робочим "апаратом" відповідного органу.

За характером джерел фінансування органи виконавчої влади поділяються на ті, що фінансуються з держбюджету, і ті, що мають змішане фінансування - з держбюджету і за рахунок доходів від власної діяльності. Інша загальновизнана назва органів виконавчої влади - органи державного управління.

Апарат органів виконавчої влади - це організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, які призначені для здійснення консультативних чи обслуговуючих функцій щодо виконання відповідними органами закріплених за ними повноважень (компетенцій). До особового (персонального) складу апарату органів виконавчої влади відносяться державні службовці та інші працівники апарату.

Повноваження органу виконавчої влади - це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень - так звані "юрисдикційні" обов'язки). Для визначення певного обсягу

повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття "компетенція".

Центральне місце і переважну частину серед повноважень органу виконавчої влади складають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані.

Делеговані функції, повноваження - функції, повноваження (права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону. "Делегування" означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти.

Підвідомчість органів виконавчої влади - найбільш загальний термін, яким охоплюються будь-які стани (режими) організаційних відносин між органами виконавчої влади, як правило, різних - вищого і нижчого рівнів. Більш конкретними щодо даного терміну виступають поняття "підконтрольність", "підзвітність", "підпорядкованість", "відповідальність".

Відповідальність (крім політичної) органів виконавчої влади - певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким певний орган (посадова особа) вправі застосовувати заходи дисциплінарної (службової) відповідальності до інших органів (посадових осіб).

Підконтрольність і підзвітність органів виконавчої влади - певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом "підконтрольність" дещо ширша, ніж "підзвітність", оскільки завжди передбачає одержання інформацій та звітів. В свою чергу, підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю.

Підпорядкованість органів виконавчої влади - це поняття характеризує, як правило, найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого

рівня. В той же час підпорядкованість може мати різні ступені повноти.

Повна підпорядкованість (підлеглість) передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керуючого впливу, включаючи вирішення щодо підлеглого органу:

- установчих питань;
- визначення правового статусу;
- кадрових питань;
- здійснення контролюючих функцій;
- отримання звітності тощо;
- застосування заходів відповідальності.

Підпорядкованість може бути частковою - коли в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених важелів.

Відповідальність (політична) Кабінету Міністрів України - конституційно встановлений обов'язок Кабінету Міністрів скласти свої повноваження за таких умов:

- 1) у разі прийняття ВР України більшістю від її конституційного складу резолюції недовіри Кабінетові Міністрів - це відповідальність КМ перед Парламентом України (частина 1 статті 87 Конституції України ([254к/96-ВР](#)));
- 2) у разі прийняття Президентом України рішення про припинення повноважень Прем'єр-міністра - це відповідальність КМ перед Президентом (п.9 частини 1 статті 106 Конституції України).

Територіальна громада - спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Комунальне об'єднання територіальних громад означає соціально-політичне, територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей - суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею у системі адміністративно-територіального поділу.

Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) - являє собою професійну, на постійній основі діяльність осіб, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях, спрямовану на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету;

Громадські послуги - послуги (муніципальні), що надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування.

Мінімальні державні соціальні стандарти - гарантований державою рівень послуг на душу населення в межах всієї території країни, які надаються органами влади і фінансуються за рахунок бюджетів. Показник, який використовується для розрахунку мінімального місцевого бюджету. Використовується в практиці бюджетного планування зарубіжних країн. Розробка мінімальних державних соціальних стандартів здійснюється в Україні.

Фінансове вирівнювання - процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатньої власної доходної бази. Цей процес забезпечується центральними органами державної влади. Синонім поняття "бюджетне регулювання". Фінансове вирівнювання є не абсолютним вирівнюванням доходів територіальних одиниць, а лише в цілому.

Трансфerti - кошти, що передаються з Державного бюджету до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій та в інших формах.

Податкоспроможність територіального колективу - обсяг доходів, який потенційно може бути об'єктом оподаткування комунальними податками на душу населення в межах конкретного територіального колективу. Показник, який використовується у практиці фінансового вирівнювання зарубіжних країн.

Середня податкоспроможність територіального колективу - обсяг доходів в масштабах країни, який може бути оподаткований комунальними податками на душу населення. Розраховується шляхом поділу доходів, що підлягають оподаткуванню, на чисельність населення країни.

Додаток 1

Структурна схема Кабінету Міністрів України та його апарату
(в базі даних відсутній)

Додаток 2

Органи (установи і організації), підвідомчі Кабінету
Міністрів України
(в базі даних відсутній)

Додаток 3

Структурна схема міністерства
(в базі даних відсутній)

Схема організаційної структури обласної державної
адміністрації
(в базі даних відсутній)